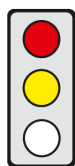


ÉLÉMENTS CLÉS

Contexte : L'UE souhaite réduire les émissions de CO₂ de 55% d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 1990 et à zéro émission nette d'ici 2050 (« neutralité climatique »). Pour cela, le secteur des transports doit également contribuer davantage à cet objectif.

Objectif de la communication : La Commission européenne annonce de nombreuses mesures pour les années à venir afin d'atteindre l'objectif de zéro pollution dans le secteur des transports (« mobilité durable »).

Acteurs concernés : Tous les usagers de la route, les entreprises de transport, les constructeurs de véhicules, les producteurs de carburant.



Pro : Un système d'échange de quotas d'émission (marché du carbone) permet d'atteindre les objectifs climatiques de l'UE de la manière la plus efficace et efficiente. Sur le principe, cela s'applique également au secteur des transports.

Contra : (1) Des normes plus strictes pour les émissions de CO₂ des voitures, des camionnettes et des camions sont moins efficaces qu'un marché du carbone, sont inutilement coûteuses et ne sont plus neutres sur le plan technologique.

(2) Dans le cas du transport maritime, l'UE ne doit pas prendre de mesures unilatérales de protection du climat, mais plutôt faire pression lors des négociations de l'Organisation maritime internationale (OMI) pour un système mondial de réduction du CO₂ fondé sur le marché.

Approche alternative : (1) Un marché du carbone transitoire distinct pour le transport routier protège les industries menacées de délocalisation de nouvelles augmentations du prix des quotas et renforce le signal-prix pour le secteur des transports.

(2) Conserver les normes actuelles d'émissions de CO₂ laisse une marge de manœuvre pour améliorer de manière plus rentable l'efficacité des véhicules à combustion, qui seront alimentés à moyen terme en carburants alternatifs.

Les passages les plus importants du texte sont signalés par un trait dans la marge.

Les citations entre crochets se réfèrent à la version anglaise du texte : [Sustainable and Smart Mobility Strategy](#)

CONTENU

Titre

Communication COM(2020) 789 du 9 décembre 2020 : **Stratégie de mobilité durable et intelligente.**

Fiche technique

► Contexte et objectifs

- Le transport cause des dommages dus aux gaz à effet de serre tels que le CO₂, aux polluants atmosphériques, à la dégradation des écosystèmes, aux accidents, au bruit et à la congestion des réseaux, dont les coûts ne sont pas supportés par les pollueurs mais par d'autres (« externalités »). Les externalités du transport dues aux dommages environnementaux causés par les émissions de CO₂ et de polluants atmosphériques, par la destruction des écosystèmes et par le bruit sont estimés à 388 milliards d'euros par an [p. 12].
- L'UE veut [Communication COM(2019) 640, Le pacte vert pour l'Europe, cf. [cepAdhoc, 27/11/2019](#)].
 - Réduire les émissions de CO₂ de 55 % d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 1990, et atteindre zéro émission nette d'ici 2050 (« neutralité climatique ») ;
 - Réduire à zéro les émissions de polluants dans l'air, l'eau et les sols (« ambition zéro pollution »).
- Pour parvenir à une mobilité à zéro émission (« mobilité durable »), la Commission veut [p. 2s.] :
 - une réduction de 90% des émissions dues aux transports d'ici 2050 par rapport aux niveaux de 1990,
 - atteindre « l'ambition zéro pollution » pour les émissions de polluants atmosphériques liées aux transports.
- Pour parvenir à une « mobilité durable » dans les différents modes de transport (route, rail, air, eau), la Commission :
 - formule des « étapes » quantifiées pour 2030, 2035 et 2050 ;
 - annonce de nombreuses mesures pour les années à venir.

► Incitations économiques pour des choix de mobilité durable

- Pour fournir aux responsables des dommages liés au transport, c'est-à-dire aux utilisateurs de tous les modes de transport des incitations économiques qui conduisent à des choix « durables » de mobilité, la Commission souhaite [p. 11s.] :

- faire supporter « sans délai » les externalités aux utilisateurs (principes « utilisateur-payeur » et « pollueur-payeur » ; « internalisation des externalités ») ;
- supprimer les subventions en faveur des combustibles fossiles, aligner davantage la taxation du contenu énergétique des différents carburants sur leurs émissions de CO₂ et fournir davantage d'incitations à l'introduction de carburants alternatifs dans le secteur des transports ;
- aboutir à une tarification du CO₂ en coordonnant le système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE-UE), les infrastructures et les péages, ainsi que les taxes sur l'énergie et sur les véhicules ;
- que le Parlement européen et le Conseil adoptent rapidement la modification de la directive « Eurovignette » sur la tarification routière [COM(2020) 275; cf. [cepInput 02/2017](#) et [cepAnalyse 24/2017](#)].
- Pour inciter à la réduction des émissions de CO₂, la Commission a l'intention, en 2021 [p. 12] :
 - d'examiner par le biais d'une analyse d'impact si le SEQE-UE (cf. [cepInput 03/2018](#)) doit être étendu au transport routier [p. 12 ; cf. [cepInput 18/2020](#)] ;
 - de modifier le SEQE-UE pour l'aviation de manière à :
 - réduire le nombre de quotas d'émission (« quotas ») alloués à titre gratuit ;
 - mettre en œuvre le « régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale » (CORSIA ; cf. [cepAnalyse 05/2014](#)) adopté par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) ;
 - étendre le SEQE-UE au transport maritime [cf. [Les Briefings France-Allemagne du cep n° 13/2021](#)] ;
 - presser l'Organisation maritime internationale (OMI) de faire avancer les discussions sur les instruments fondés sur le marché pour réduire les émissions de CO₂ du transport maritime et de soumettre une proposition à l'OMI en 2022 à cette fin [p. 12 et annexe p. 2 ; [Les Briefings France-Allemagne du cep n° 13/2021](#)].
- Comme « étape » du processus d'internalisation des externalités du transport, la Commission vise à ce que [p. 13] :
 - d'ici 2030, le « transport intermodal », qui utilise différents modes de transport dans une seule opération de transport, puisse concurrencer le transport routier sur un pied d'égalité dans l'UE ;
 - d'ici 2050, toutes les externalités des transports dans l'UE soient supportés par les utilisateurs.
- **Véhicules à zéro émission et carburants alternatifs**
 - Pour réduire les émissions de CO₂ et de polluants atmosphériques dues au transport routier, la Commission souhaite [p. 3s.] :
 - prendre des mesures pour abandonner les technologies fondées sur l'utilisation de combustibles fossiles, comme le moteur à combustion interne, dans le respect du principe de neutralité technologique ;
 - renforcer considérablement les normes d'émission de polluants atmosphériques pour les voitures et les camionnettes [« Norme Euro 7 » ; règlement (CE) n° 715/2007] afin que « seuls des véhicules à faibles émissions et parés pour l'avenir [soient] mis sur le marché » ;
 - renforcer considérablement les normes d'émissions de CO₂ pour les voitures et les camionnettes [règlement 2019/631/UE ; cf. [cepAnalyse 02/2018](#)] comme pour les camions [règlement (UE) 2019/1242 ; cf. [cepAnalyse 29/2018](#)] ;
 - s'assurer, par la révision de la directive sur l'infrastructure pour les carburants alternatifs [2014/94/UE ; cf. [cepAnalyse 18/2013](#)], que la moitié des 1 000 stations de ravitaillement en hydrogène et un tiers des trois millions de bornes de recharge publiques pour les véhicules électriques, nécessaires d'ici 2030, soient mises en place d'ici 2025.
 - Pour réduire les émissions de CO₂ et de polluants atmosphériques provenant des transports aériens et maritimes, la Commission a l'intention de promouvoir les carburants liquides et gazeux renouvelables et à faible teneur en CO₂ (« alternatifs ») au moyen [p. 5s.]
 - d'une « alliance pour une chaîne de valeur des carburants renouvelables et à faible teneur en CO₂ » ;
 - des initiatives « ReFuelEU Aviation » et « FuelEU Maritime » en faveur des carburants aériens et maritimes durables.
 - La Commission envisage d'imposer des parts minimales ou des quotas pour les carburants alternatifs lors de la révision de la directive sur les énergies renouvelables [2018/2001 ; cf. [cepInput 01/2019](#)] [p. 4].
 - Comme étape intermédiaire, la Commission souhaite [p. 7] :
 - qu'au moins 30 millions de voitures et 80 000 camions à émission nulle soient immatriculés dans l'UE d'ici à 2030 et que la quasi-totalité des voitures, camionnettes, bus et nouveaux camions soient à émission nulle d'ici à 2050 ;
 - que soient disponibles, d'ici 2030, des navires cargos de haute mer et, d'ici 2035, des avions gros-porteurs qui n'émettent pas de CO₂.
- **Transport durable de passagers**
 - Pour promouvoir le transport « multimodal » de passagers [p. 8], il est prévu :
 - d'achever le réseau transeuropéen de transport (RTE-T) ;
 - de développer un réseau de transport de « haute qualité », avec des trains à grande vitesse sur les lignes à courte distance et des transports aériens à faibles émissions sur les lignes à longue distance ;

- de promouvoir les services ferroviaires de voyageurs transfrontaliers et à longue distance.
- Comme étape intermédiaire, la Commission envisage [p. 11]
 - de faire en sorte que le transport ferroviaire et aérien régulier de passagers de moins de 500 km neutre sur le plan climatique d’ici à 2030 [p. 13] ;
 - d’augmenter le trafic ferroviaire à grande vitesse de 100% d’ici 2030 par rapport à 2015.
- **Transport durable de marchandises**
 - Pour promouvoir le transport « intermodal » de marchandises – en particulier par rail ou par bateau avec pré-acheminement et/ou transport ultérieur par route (« transports combinés », TC) - la Commission veut [p. 12] :
 - réviser la directive TC [92/106/CEE ; cf. [cepAnalyse 05/2018](#)] ;
 - envisager des incitations économiques en faveur des terminaux multimodaux ainsi que l’amélioration des technologies de transbordement.
 - Pour transférer davantage de marchandises vers le rail, la Commission a l’intention de renforcer le transport ferroviaire de marchandises en révisant les règlements sur les corridors de fret ferroviaire [913/2010 ; cf. [cepAnalyse, 23/2/2009](#)] et le réseau RTE-T [1315/2013 ; cf. [cepAnalyse, 12/11/2011](#)] par le biais de
 - l’augmentation de la capacité et l’utilisation de nouvelles technologies telles que le couplage numérique et l’automatisation [p. 10s.] ;
 - combler les lacunes dans les connexions afin que le réseau central du RTE-T « puisse pleinement assurer le fret » [p. 11].
 - Comme étape intermédiaire, la Commission cherche à garantir que [p. 11] :
 - le fret ferroviaire augmente de 50% d’ici à 2030 et de 100% d’ici à 2050 par rapport à 2015 ;
 - la navigation fluviale et le transport maritime à courte distance augmentent de 25% d’ici à 2030 et de 50% d’ici à 2050 par rapport à 2015.

Contexte politique

En 2011, la Commission a présenté sa vision d’un « système de transport européen compétitif et économe en ressources d’ici 2050 » dans le « Livre blanc sur les transports » [COM(2011) 144, cf. [cepAnalyse, 09/05/2011](#) et [cepInput 19/2015](#)]. En 2015, l’UE s’est engagée à atteindre l’objectif climatique de 2 degrés prévu au niveau de l’ONU par l’accord de Paris sur le climat (cf. [cepAnalyse 13/2016](#)). L’objectif de neutralité climatique de l’UE d’ici 2050 qui en découle doit être atteint dans les années à venir grâce à de nombreuses mesures de l’UE dans le cadre du « pacte vert pour l’Europe ».

Options pour influencer le processus politique

Directions générales : DG Transport (compétente), DG Climat, DG Énergie

ANALYSE

Analyse de l’impact économique

La réduction des émissions de CO₂ et de polluants atmosphériques liées aux transports, ainsi que des externalités associées, si possible en appliquant les principes de l’utilisateur-payeur et du pollueur-payeur, est appropriée pour atteindre les objectifs climatiques de l’UE de 55 % de réduction d’ici 2030 par rapport à 1990, et de neutralité climatique d’ici 2050, ainsi que pour la lutte contre la pollution atmosphérique. Cependant, l’objectif de la Commission de réduire de 90 % les émissions de CO₂ pour le secteur des transports d’ici 2050 est très ambitieux et peut entraîner des coûts élevés si une attention particulière n’est pas accordée au rapport coût-efficacité des mesures.

Les étapes quantifiées, qui ont été fixées dans cette perspective par la Commission, constituent une prétention dirigiste à anticiper une situation inconnue. En fin de compte, ce sont les forces du marché de l’offre et de la demande qui détermineront si les résultats souhaités sont atteints ou non.

Les objectifs climatiques de l’UE constituent un défi économique et social majeur. Ces objectifs **peuvent être atteints de la manière la plus efficace et efficiente grâce à un système d’échange de quotas d’émission (marché du carbone)** pour tous les secteurs [cf. [cepAnalyse 03/2020](#) ; [cepStudie 2019](#)] : en limitant et en réduisant les quotas (« cap »), la réduction de CO₂ visée est atteinte de manière fiable, et le marché trouve les mesures de réduction les plus rentables grâce à l’échange de quotas (« trade »). **Sur le principe, cela s’applique également au secteur des transports.**

Un alignement plus marqué des taxes sur l’énergie existantes sur la teneur en CO₂ offre non seulement un levier supplémentaire pour rendre les carburants fossiles plus chers que les carburants alternatifs ou que les systèmes de propulsion, mais incite aussi à économiser le CO₂. Dans l’ensemble, contrairement à d’autres instruments de politique climatique, la tarification du CO₂ au moyen d’un marché du carbone et de taxes sur l’énergie alignées sur la teneur en CO₂ incite à réaliser des économies rentables de CO₂ pour l’ensemble du parc de véhicules. Étant donné que l’augmentation du prix des quotas raccourcit la période d’amortissement des véhicules à faibles émissions et à zéro-émission, il

n'est pas nécessaire de subventionner leur acquisition. Cela augmente également la pression exercée sur les constructeurs automobiles pour qu'ils proposent des véhicules plus légers et plus économes en carburant. **L'inclusion du transport routier dans un marché du carbone**, telle qu'envisagée – très vaguement – par la Commission, doit donc **devenir le principal instrument de réduction du CO₂ dans le transport routier** et non un simple complément.

Contrairement à ce qui est prévu pour le transport routier, la Commission devrait adhérer au principe de neutralité technologique et ne pas exclure les technologies qui reposent de manière transitoire sur les combustibles fossiles, car même un moteur à combustion qui ne fonctionne qu'en partie avec des carburants alternatifs peut contribuer de manière rentable à la réduction des émissions de CO₂. La norme Euro 7 prévue pour les émissions des voitures et des camionnettes doit donc rester proportionnée et ne doit pas être détournée comme un moyen indirect d'imposer la fin rapide du moteur à combustion.

Des normes plus strictes pour les émissions de CO₂ des voitures, des camionnettes et des camions sont beaucoup moins ciblées qu'un marché du carbone car elles ne tiennent pas compte du kilométrage annuel. Elles sont également **inutilement coûteuses et ne sont plus neutres sur le plan technologique**, car elles ne peuvent être atteintes que par une forte proportion de véhicules hybrides rechargeables et électriques : les améliorations apportées aux véhicules à combustion se heurtent à des limites techniques et génèrent des coûts élevés d'évitement du CO₂. Dans le cas des véhicules hybrides rechargeables, cependant, les économies d'émissions de CO₂ attendues ne sont souvent que théoriques, car elles dépendent du style de conduite, et notamment de la part effective de la conduite en mode électrique. En outre, il faut s'attendre à ce que la tendance à produire des véhicules plus lourds et plus puissants se poursuive, notamment dans le cas des véhicules hybrides rechargeables. Les économies réalisées sur les frais de déplacement grâce à l'amélioration de l'efficacité ou à l'utilisation du mode électrique nous amènent également à penser que, dans l'ensemble, les distances parcourues seront plus grandes (« effet de rebond »). Toutefois, ne pas modifier les normes d'émissions de CO₂ tout en les associant à une tarification du CO₂ par le biais d'un marché du carbone permet de **laisser une marge de manœuvre pour améliorer de façon plus rentable l'efficacité des véhicules à combustion, qui pourraient utiliser à moyen terme des carburants alternatifs**.

Les projets de la Commission d'augmenter le nombre de stations de distribution d'hydrogène et de recharge électrique présentent un risque considérable de ne pas optimiser l'allocation des fonds, car personne ne sait aujourd'hui combien de véhicules à hydrogène ou électriques seront utilisés dans l'UE en 2025 ou en 2030, ni où ni combien de stations-service d'hydrogène et de bornes de recharge électrique seront nécessaires. Les investissements doivent être décidés par les acteurs économiques après avoir pesé les coûts et les bénéfices attendus. Pour qu'une utilisation optimisée des carburants alternatifs prévale sur le marché, l'alliance prévue pour la chaîne de valeur des carburants renouvelables et à faible teneur en CO₂ ne doit pas exclure le transport routier et ferroviaire.

Les modifications qu'il est prévu d'apporter au SEQUE-UE pour l'aviation afin de mettre en œuvre le système international CORSIA de compensation des émissions de CO₂ devraient éviter aux compagnies aériennes de l'UE d'avoir à supporter une double charge. **La réduction du nombre de quotas alloués gratuitement aux compagnies aériennes n'augmente pas l'effet incitatif du prix des quotas dans le SEQUE-UE**, mais elle équivaut à une taxe supplémentaire sur les vols dans l'Espace économique européen (EEE). Cela **place les compagnies aériennes dont les hubs se trouvent dans l'EEE dans une situation de désavantage concurrentiel** par rapport à celles dont les hubs se trouvent dans des pays voisins tels que le Royaume-Uni ou la Turquie – seuls les vols vers les hubs de l'EEE étant soumis à l'obligation de détenir des quotas. L'UE ferait donc mieux de faire pression en faveur d'un accord international sur la taxation du kérosène.

Dans le **cas du transport maritime international, l'UE ne devrait pas prendre de mesures unilatérales de protection du climat**, et particulièrement ne pas compter sur son inclusion dans le SEQUE-UE, car même une obligation de quotas limitée aux voyages entre les ports maritimes de l'UE conduirait à des mesures inefficaces d'évitement et à des distorsions de concurrence [cf. [cepInput 08/2021](#)], **mais plutôt faire pression lors des négociations à l'OMI en faveur d'un système mondial de réduction du CO₂ fondé sur le marché**.

En ce qui concerne l'internalisation des externalités, la raison pour laquelle le transport intermodal doit attendre 2030 pour concurrencer sur un pied d'égalité avec le transport routier dans l'UE n'est pas claire. Pour parvenir à une augmentation significative de sa part du transport total de marchandises d'ici 2050, il est nécessaire d'améliorer les conditions de concurrence dans le transport intermodal – en particulier le transport combiné. La révision de la directive TC devrait tenir suffisamment compte du fait que seules l'expansion et la modernisation des terminaux multimodaux et l'amélioration des technologies de transbordement – telles que le transbordement horizontal [cf. [cepAnalyse 05/2018](#)] – permettront d'accroître l'efficacité du transport intermodal afin qu'il puisse concurrencer le transport routier de marchandises.

Analyse juridique

Compétence

La compétence juridique ne pose pas de problème. L'UE peut adopter des mesures de politique environnementale pour la protection du climat et la lutte contre la pollution atmosphérique (article 192 du TFUE). En outre, des réglementations uniformes à l'échelle de l'UE sur les émissions et sur la consommation de carburant des véhicules à moteur servent à garantir le fonctionnement du marché intérieur (article 114 du TFUE).

Subsidiarité

Une réglementation uniforme à l'échelle européenne sur les émissions des véhicules à moteur ne peut être adoptée qu'au niveau de l'UE. En outre, une évaluation des plans de la Commission n'est possible qu'après la présentation de propositions concrètes.

Approche alternative

Un marché du carbone séparé transitoire – uniquement **pour le transport routier** ou également pour les bâtiments – signifie que la demande relativement inélastique de quotas dans ces secteurs n'aurait aucune influence sur les prix des quotas dans le marché du carbone existant. Il **protègera les industries** couvertes par le SEQE-UE qui sont **menacées par le transfert** de la production vers des pays tiers ayant des objectifs de réduction de CO₂ moins élevés (« fuite de carbone »), **contre une hausse supplémentaire du prix des quotas dans le SEQE-UE**. Cela **renforcera** également le **signal-prix pour le secteur des transports** grâce à la hausse attendue du prix des quotas dans un marché du carbone séparé. Dans le même temps, les États membres peuvent – et doivent – redistribuer une bonne partie des revenus du marché du carbone à la population afin d'éviter toute distorsion sociale.

Conclusion

Les objectifs climatiques de l'UE peuvent être atteints de la manière la plus efficace et efficiente grâce à un système d'échange de quotas d'émission (marché du carbone). Sur le principe, cela s'applique également au secteur des transports. L'inclusion du transport routier devrait donc devenir le principal instrument de réduction du CO₂ dans le transport routier. Un marché du carbone transitoire distinct pour le transport routier protégerait les industries menacées de délocalisation de la hausse supplémentaire du prix des quotas dans le SEQE-UE et renforcerait le signal-prix pour le secteur des transports. Des normes d'émissions plus strictes pour les émissions de CO₂ des voitures, des camionnettes et des camions sont bien moins ciblées qu'un marché du carbone, sont inutilement coûteuses et ne sont plus neutres sur le plan technologique. Ne pas changer les normes d'émissions de CO₂ permet de laisser une marge de manœuvre pour améliorer de façon plus rentable l'efficacité des véhicules à combustion, qui seront alimentés à moyen-terme par des carburants alternatifs. Une réduction du nombre de quotas alloués gratuitement aux compagnies aériennes n'augmentera pas l'effet incitatif du SEQE-UE, mais entraînera des désavantages concurrentiels pour les compagnies aériennes qui ont des hubs l'EEE. Dans le cas du transport maritime, l'UE ne devrait pas prendre de mesures unilatérales de protection du climat, mais faire pression dans le cadre des négociations à l'OMI pour un système mondial de réduction de CO₂ fondé sur le marché.