

**FR**

**FR**

**FR**



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 28.3.2011  
SEC(2011) 359 final

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

**RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT**

*Document accompagnant le*

LIVRE BLANC

Feuille de route pour un espace européen unique des transports - Vers un système de transport compétitif et économe en ressources

SEC(2011) 358 final  
SEC(2011) 391 final  
COM(2011) 144 final

Le présent document constitue le résumé du rapport d'analyse d'impact relatif au Livre blanc de la Commission sur la politique des transports, qui définit une stratégie à long terme devant permettre au secteur des transports d'atteindre ses objectifs à l'horizon de 2050.

## 1. DEFINITION DU PROBLEME

1. Le système de transport assure à l'Europe un degré de mobilité élevé et ses performances ne cessent de s'améliorer sur le plan de la vitesse, du confort, de la sécurité et de la commodité. Une évaluation ex post approfondie réalisée par la Commission a toutefois montré que, si le système de transport s'est amélioré sur plusieurs points ces dix dernières années, notamment l'efficacité et la sécurité, aucun changement structurel n'est intervenu dans son mode de fonctionnement. L'impuissance des politiques menées dans le passé à transformer radicalement les modèles actuels fait partie des causes essentielles d'une situation devenue intenable dans le secteur des transports: augmentation des émissions de CO<sub>2</sub>, dépendance persistante à l'égard du pétrole<sup>1</sup> et encombrements croissants.
2. La Commission a effectué une analyse de l'évolution que pourraient connaître ces problèmes dans un scénario de politiques inchangées. Il en ressort que la part des transports dans les émissions de CO<sub>2</sub> continuerait d'augmenter pour atteindre près de 50 % du total des émissions d'ici à 2050. Les produits pétroliers couvriraient encore 89 % des besoins du secteur des transports dans l'UE en 2050. Les encombrements demeuraient un immense fardeau pour la société.
3. Se fondant sur les conclusions de l'évaluation ex post, la Commission a déterminé quatre grands facteurs qui empêchent le système de transport de l'UE de se transformer en un système durable.
  - Tarifification inefficace. À l'heure actuelle, la plupart des coûts externes des transports ne sont toujours pas internalisés. Les régimes d'internalisation, lorsqu'ils existent, ne sont pas coordonnés entre les modes de transport et entre les États membres. De plus, de nombreuses taxes et subventions créées en méconnaissance des objectifs d'internalisation faussent les comportements.
  - Politique de recherche inappropriée. Malgré les efforts considérables déployés pour la recherche dans le domaine des transports et les résultats encourageants qui sont obtenus, le développement et le déploiement rapides des technologies clés de la mobilité durable se heurtent à de multiples carences du marché et entraves réglementaires.
  - Inefficacité des services de transport. Diverses carences du marché et entraves réglementaires, parmi lesquelles des obstacles réglementaires à l'entrée sur le marché ou des procédures administratives contraignantes, nuisant à l'efficacité et à la compétitivité des transports multimodaux et transnationaux, retardent encore aujourd'hui la mise en place d'un système de transport unique, intégré et efficace. De plus, les investissements réalisés pour moderniser le réseau ferroviaire et les installations de transbordement sont insuffisants pour résorber les goulets d'étranglement du transport multimodal. L'intégration des réseaux modaux

---

<sup>1</sup> À raison de plus de 95 % de ses besoins dans le monde et 96 % dans l'UE-27.

demeure peu satisfaisante. La politique du RTE-T manque de ressources financières et d'une véritable perspective européenne et multimodale.

- Absence de planification intégrée des transports. Lorsqu'ils prennent des décisions en matière d'aménagement du territoire ou d'implantation d'installations, tant à l'échelon local qu'à l'échelon du continent, les pouvoirs publics et les entreprises ne tiennent souvent pas suffisamment compte des conséquences de leurs choix sur le fonctionnement du système de transport dans son ensemble, ce qui est une source typique d'inefficience.

## 2. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITE

4. Conformément aux articles 90 et 91 du TFUE, la politique commune des transports devrait contribuer à la réalisation des objectifs généraux des traités. Les grands axes de la politique commune des transports consistent à achever la réalisation du marché intérieur des transports, à assurer un développement durable, à favoriser la cohésion territoriale et la maîtrise intégrée de l'espace, à renforcer la sécurité et à développer la coopération internationale.
5. Les problèmes examinés dans le Livre blanc sur les transports présentent des aspects transnationaux ne pouvant être traités de manière satisfaisante par une action des seuls États membres. Ces aspects demandent une coordination au niveau de l'UE. Les problèmes soulevés ont des effets différents sur le terrain et sont de nature très variable, de sorte que leurs incidences dans l'UE peuvent fluctuer considérablement. Il faut veiller à ce que la solidarité soit inscrite dans les futures politiques des transports.
6. Par son envergure, une action au niveau de l'UE peut amplifier les résultats et valoriser les efforts déployés dans de nombreux domaines, comme le renforcement des capacités, la recherche, la collecte d'informations et de données, l'échange de bonnes pratiques, le développement et la coopération.

## 3. OBJECTIFS DE L'INITIATIVE DE L'UE

7. La présente initiative a pour objectif global de définir une stratégie à long terme pour transformer le système de transport européen en un système durable d'ici à 2050. Cet objectif global peut se décliner en plusieurs objectifs particuliers:
  - (a) une réduction des émissions de gaz à effet de serre qui soit cohérente avec les impératifs à long terme liés à la limitation du changement climatique à 2 °C<sup>2</sup> et avec l'objectif global d'une réduction des émissions de l'UE de 80 % en 2050 par rapport à 1990. En 2050, la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> liées aux transports<sup>3</sup> devrait atteindre quelque 60 % par rapport à 1990<sup>4</sup>;

---

<sup>2</sup> La «Feuille de route pour une économie à faible intensité de carbone à l'horizon 2050» propose une piste à suivre pour réduire les émissions de GES de 80 % à l'horizon 2050 par rapport à 1990. Dans le scénario fondé sur la mise en œuvre de technologies efficaces et largement acceptées, le secteur des transports pourrait réduire ses émissions d'environ 60 %, l'industrie d'environ 80 %, le secteur résidentiel et les services d'environ 90 %, et la production d'électricité de plus de 90 %.

<sup>3</sup> Les émissions de CO<sub>2</sub> liées aux transports auxquelles il est fait référence concernent uniquement les émissions dites «du réservoir à la roue».

- (b) une forte diminution, d'ici à 2050, du pourcentage de dépendance pétrolière des activités liées aux transports, comme le prévoit la stratégie UE 2020 appelant à une décarbonisation des transports;
  - (c) limiter l'accroissement des encombrements.
8. Les deux premiers objectifs se recoupent dans une large mesure et devraient être considérés comme les priorités absolues, conformément à l'initiative phare de la stratégie UE 2020 pour une utilisation efficace des ressources. Cependant, il existe également d'importantes synergies avec le troisième objectif, qui suppose en principe un recours accru aux moyens de transport non motorisés et aux transports en commun, réduisant à la fois la consommation d'espace et la consommation d'énergie.
9. Par ailleurs, la réalisation des objectifs particuliers décrits ci-dessus devrait garantir l'accès des générations actuelles et futures à des modes de déplacement sûrs, sans risques, fiables et d'un coût abordable pour satisfaire leurs besoins et leurs aspirations propres<sup>5</sup>.

#### **4. OPTIONS ENVISAGEES**

10. Se fondant sur l'évaluation ex post et la consultation des parties concernées, la Commission a défini sept domaines d'action dans lesquels des mesures concrètes pourraient jouer un rôle déterminant pour stimuler la conversion voulue du système de transport vers un nouveau modèle: tarification, fiscalité, recherche et innovation, normes d'efficacité et mesures d'accompagnement, marché intérieur, infrastructures et planification des transports.
11. Afin d'établir des mesures appropriées pour l'UE, la Commission a envisagé l'éventualité d'interventions isolées dans chacun des sept domaines d'action précités. Il apparaît cependant qu'aucune des catégories d'instruments prise isolément ou sous une forme combinée ne serait capable de traiter en même temps et d'une manière satisfaisante toutes les causes de problèmes et tous les aspects de l'objectif global poursuivi.
12. Eu égard aux considérations qui précèdent, trois options ont été mises au point et soumises à une évaluation approfondie, en plus de l'option 1 «statu quo», pour un même objectif de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> de 60 %. Ces options envisagent toutes trois des interventions dans les sept domaines d'action et ont en commun un certain nombre d'initiatives. Elles se différencient par l'intensité des interventions qui, en fonction de l'option, est plus élevée dans certains domaines et moins élevée dans d'autres.

---

<sup>4</sup> La plupart des émissions de GES provenant des transports étant des émissions de CO<sub>2</sub>, cet objectif peut être assimilé à l'objectif de réduction des émissions de GES de 60 % tel qu'il figure dans l'analyse d'impact de la «Feuille de route pour une économie à faible intensité de carbone à l'horizon 2050».

<sup>5</sup> SEC(2010) 1606 final (14 décembre 2010), document de travail des services de la Commission, «A European Strategy for Clean and Energy Efficient Vehicles - Rolling Plan» («Une stratégie européenne pour des véhicules propres et économes en énergie – Plan glissant»).

13. L'option 3 est destinée à montrer l'effet produit par des politiques qui privilégient le déploiement rapide de nouveaux groupes propulseurs, en imposant des critères très stricts en matière de CO<sub>2</sub> pour les nouveaux véhicules et en les accompagnant de politiques d'innovation appropriées créant le cadre nécessaire à cet effet. Cette approche est jugée la plus efficace pour réduire les coûts et le délai de lancement des nouvelles technologies.
14. L'option 2 est destinée à montrer l'effet produit par des politiques moins centrées sur les critères de performance et sur un déploiement technologique actif, au profit de la gestion de la mobilité et de la tarification des émissions de carbone. Dans ce cas de figure, l'industrie devrait s'en tenir aux critères moins stricts en matière de CO<sub>2</sub> pour les véhicules, et la réduction nécessaire des émissions serait obtenue, en plus de l'internalisation complète des coûts externes dans la tarification et de l'élimination des distorsions fiscales, en laissant monter le prix du carbone dans la mesure nécessaire. On peut considérer que cela aurait le même effet qu'une fiscalité élevée sur le carbone ou que l'introduction d'un système spécifique de plafonnement et d'échange de droits d'émission («cap and trade») pour les transports. Dans l'hypothèse d'un prix du carbone très élevé, l'effet équivaldrait à restreindre la mobilité reposant sur les combustibles fossiles et à imposer un transfert modal vers des modes de transport non polluants.
15. L'option 4 constitue une approche intermédiaire. Elle envisage des valeurs situées entre celles des options 2 et 3 pour les normes de CO<sub>2</sub> et le déploiement technologique. Elle prévoit une internalisation totale des coûts externes dans la tarification et l'élimination des distorsions fiscales comme dans l'option 2, mais l'élément supplémentaire du prix du carbone n'intervient qu'en milieu urbain, sous la forme d'un prix de référence remplaçant toute une gamme de mesures possibles de gestion de la demande.

## **5. ANALYSE DES INCIDENCES**

16. Il importe de noter que l'évaluation des incidences des options comporte de nombreuses incertitudes car elle porte sur des perspectives à très long terme (40 ans) et dépend de facteurs difficiles à prédire ou à quantifier: le grand nombre de synergies et d'arbitrages entre les mesures; l'évolution des technologies à long terme; le rôle de la mobilité et de la qualité de l'environnement sur le bien-être.
17. Le tableau ci-dessous propose une présentation synoptique des incidences liées aux options envisagées sur d'autres aspects économiques, sociaux et environnementaux.

**Tableau de synthèse des incidences**

	<i>Option 2</i>	<i>Option 3</i>	<i>Option 4</i>
<i>Incidences économiques</i>			
Transport proprement dit			
Activités de transport	--	=	-
Transfert modal	++	=	+
Coûts unitaires par usager	---	=	--
Retombées indirectes du transport			
Croissance économique	++	+	+++
Efficience du système de transport	++	+	+++
Encombres	++	=	+
Coûts de transport des ménages	--	-	--
Secteurs liés aux transports	+	+++	+++
Innovation et recherche	+	+++	++
Réduction de la charge administrative	+	=	+
Budget de l'UE	=	=	=
Relations internationales	--	-	-
<i>Incidences sociales</i>			
Mobilité des citoyens			
Degré de mobilité	---	=	-
Liberté de choix	++	=	++
Accessibilité	++	=	++
Effets distributifs	=	-	+
Niveau et conditions d'emploi	++	++	+++
Sécurité	++	=	+
<i>Incidences environnementales</i>			
Changements climatiques	+++	+++	+++
Pollution atmosphérique	+++	++	++
Pollution sonore	+++	++	+
Consommation d'énergie et efficacité énergétique	+++	++	+++
Recours aux sources d'énergie renouvelables	+	+++	++
Biodiversité	+	-	=

Légende:

= scénario de référence ou équivalent à l'option 1

de + à +++ amélioration légère à importante par rapport à l'option 1

de - à --- détérioration légère à importante par rapport à l'option 1

18. Le tableau ci-dessus induit les constatations suivantes.

- D'un point de vue économique, l'option 4 semble globalement préférable. Concrètement, si la réalisation de l'objectif en matière de CO<sub>2</sub> est plus coûteuse

que dans l'option 3, le coût des encombrements est moins élevé et l'effet d'une distorsion moins forte du système de tarification est globalement positif.

- D'un point de vue social également, l'option 4 serait la plus opportune. Par rapport à l'option 2, elle ne suppose pas de modification radicale des modes de vie actuels et de l'organisation de la société, et les coûts sociaux de l'adaptation aux nouvelles circonstances devraient donc être moins élevés.
- D'un point de vue environnemental, l'option 2 est la plus ambitieuse car elle couvre l'éventail le plus large d'incidences sur l'environnement.

## 6. COMPARAISON DES OPTIONS

19. Sur le plan de l'efficacité, l'option 2 propose vraiment la meilleure palette de mesures pour atteindre les objectifs fixés.
20. En ce qui concerne l'objectif d'une utilisation rationnelle des ressources (objectif en matière de CO<sub>2</sub> et dépendance à l'égard du pétrole), les trois options sont efficaces puisqu'elles ont été conçues dans la perspective de l'objectif de 60 %. Il est à noter, toutefois, qu'en l'état actuel des choses l'option 3 est largement tributaire de la pénétration à grande échelle des carburants de substitution, tandis que l'option 2 est le moins exposée au risque technologique et peut dès lors être considérée comme une option plus sûre pour atteindre l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre.
21. L'option 2 offre les meilleures perspectives pour limiter l'aggravation des encombrements, étant largement axée sur des mesures de gestion de la demande et d'amélioration du système. Dans l'option 3, à forte composante technologique, les encombrements représentent encore un coût élevé pour la société.
22. Sur le plan de l'efficacité, le modèle fournit une indication des coûts totaux du transport pour chacune des options. Ces coûts comprennent: les coûts d'investissement relatifs aux équipements de transport, les coûts d'infrastructure afférents au rechargement et au ravitaillement des véhicules à propulsion électrique<sup>6</sup>, les coûts d'exploitation fixes, les coûts d'exploitation variables (y compris les frais de carburant), la désutilité des usagers et les coûts externes des encombrements, de la pollution atmosphérique, du bruit et des accidents.
23. Selon les résultats de la modélisation, par rapport à l'option 1, les coûts totaux du transport tels qu'ils sont définis ci-dessus seraient le plus élevés dans l'option 2, qui suppose un surcoût de 1 193 milliards d'EUR d'ici à 2050. Viennent ensuite l'option 4 avec un surcoût de 1 012 milliards d'EUR et l'option 3 avec un surcoût d'environ 640 milliards d'EUR.
24. Le calcul des coûts totaux et, partant, la comparaison des options ne prennent pas en compte les frais de recherche et de développement et les coûts d'infrastructure afférents à la modernisation et à l'extension éventuelle du réseau. Ils excluent

---

<sup>6</sup> L'investissement nécessaire pour développer l'infrastructure de transport électrique par route est estimé, par ordre décroissant, à quelque 140 milliards d'EUR dans l'option 3, à quelque 120 milliards d'EUR dans l'option 4 et à quelque 80 milliards d'EUR dans l'option 2.

également les transferts au budget (accises, TVA, taxes d'immatriculation et autres taxes sur la propriété, redevances, paiements au titre du système d'échange de quotas d'émission de CO<sub>2</sub> dans le secteur de l'aviation, etc.), qui constituent des coûts supplémentaires pour l'usager, mais représentent un transfert du point de vue de la société.

25. La Commission procédera à une estimation des coûts des infrastructures de réseau dans le cadre de la révision des orientations RTE-T. À ce stade, seule une estimation approximative peut en être proposée. Les investissements à réaliser dans le réseau pour répondre aux besoins du système de transport jusqu'en 2050 devraient être mis en place beaucoup plus rapidement. Le coût du développement des infrastructures de l'UE pour répondre à la demande de transport a été estimé à plus de 1 500 milliards d'EUR pour 2010-2030. L'achèvement du RTE-T demande un effort d'environ 550 milliards d'EUR jusqu'en 2020, dont quelque 215 milliards seraient consacrés à la suppression des principaux goulets d'étranglement.
26. Sur le plan de la cohérence, l'option 4 offre une solution plus équilibrée entre les domaines économique, social et environnemental.

## 7. CONCLUSION

27. D'une manière générale, il ressort de l'exercice de modélisation que plusieurs instruments d'actions sont nécessaires pour mener le système de transport sur la voie de la durabilité tout en diminuant les émissions de CO<sub>2</sub>, la dépendance à l'égard du pétrole et les encombrements. Il en ressort également qu'une action très ambitieuse s'impose pour atteindre l'objectif général.
28. Eu égard à ce qui précède, l'option 3 est écartée, bien qu'offrant la solution la moins chère pour atteindre l'objectif de 60 %. Elle s'accompagne en effet d'une importante incertitude quant à la composante technologique. Elle envisage également une action tardive ou peu énergique en matière de tarification, ce qui risquerait de compromettre la mutation structurelle que pourraient amener des signaux de prix non faussés. Enfin, elle n'est pas suffisamment efficace pour réduire le coût des encombrements pour la société par rapport aux options 2 et 4.
29. Les résultats de la modélisation n'indiquent pas de différences considérables en termes de surcoût entre les options 2 et 4. Il est vrai que ces deux options présentent de nombreux points communs. L'option 4 emporte la préférence parce qu'elle offre l'avantage d'un meilleur équilibre entre l'amélioration du système et le développement technologique. L'option 4 permettrait d'éviter la mise en place d'une réglementation et d'une surveillance systématiques de la mobilité, mais elle n'empêcherait pas l'élimination des distorsions de prix par l'internalisation des coûts externes du transport et la mise en place d'une fiscalité plus intelligente.
30. Toutefois, l'option 2 n'est pas tout à fait écartée. En effet, ainsi qu'il est précisé plus haut, toutes les options comprennent un élément technologique, qui est faible dans l'option 2, modéré dans l'option 4 et élevé dans l'option 3. Dans ces conditions, si la technologie ne produit pas les résultats attendus dans l'option 4, une méthode plus proche de l'option 2 s'imposera pour atteindre l'objectif de 60 % d'ici à 2050.

**8. SUIVI ET EVALUATION**

31. La Commission procédera à l'évaluation et au réexamen en bonne et due forme du Livre blanc sur la politique des transports parallèlement à l'évaluation et au réexamen de la stratégie UE 2020. Elle assurera également le suivi constant d'un ensemble d'indicateurs clés sur les transports.

32.