COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 21.5.2014
SWD(2014) 159 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

Stratégie

pour la réduction de la consommation de carburant et des émissions de CO2 des véhicules utilitaires lourds

{COM(2014) 285 final}
{SWD(2014) 160 final}

1. DEFINITION DU PROBLEME

Nature du problème

Les émissions de gaz à effet de serre dues au transport routier ont augmenté de 29 % entre 1990 et 2007 mais elles ont diminué depuis en raison des prix élevés du pétrole, de l'amélioration de l'efficacité énergétique des voitures particulières et du ralentissement de l'activité économique dans le secteur de la mobilité. Selon la «feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050»[1] et le livre blanc sur les transports[2] de la Commission, d'ici à 2050, le secteur des transports dans son ensemble devrait réduire de 60 % environ ses émissions de CO_2 par rapport au niveau de 1990.

Les émissions de CO_2 des véhicules utilitaires lourds, qui représentent environ un quart[3] des émissions de CO_2 dues au transport routier, ne font l'objet d'aucune réglementation, contrairement aux émissions des voitures et camionnettes. En raison des volumes de fret dans l'UE qui, mis à part durant la période de la crise économique, ont augmenté, ces émissions se sont accrues en dépit de certaines améliorations de la consommation de carburant et de la performance en matière de CO_2. Selon des estimations, entre 1990 et 2010, les émissions de CO_2 des véhicules utilitaires lourds ont progressé d'environ 36 %[4]. Si aucune mesure n'est prise, en 2050, le niveau des émissions de CO_2 des véhicules utilitaires lourds devrait rester supérieur d'environ 35 % à celui de 1990. Il est nécessaire de prendre des mesures pour faire baisser les émissions de CO_2 des véhicules utilitaires lourds, étant donné leur taille en valeur absolue, leur évolution et leur part relative.

Les émissions de CO_2 des véhicules utilitaires lourds ne sont actuellement pas mesurées de façon normalisée. Le marché manque de transparence à cet égard et cela engendre un goulet d'étranglement auquel il faudra également s'intéresser. En outre, le Japon, les États-Unis et le Canada ont déjà légiféré en la matière et la Chine envisage de prendre des mesures visant à mesurer et faire baisser les émissions de CO_2 des véhicules utilitaires lourds.

En juin 2007, le Conseil a invité la Commission à «élaborer et à mettre en œuvre des mesures et instruments permettant de réduire les émissions de gaz à effet de serre des véhicules utilitaires lourds»[5]. Dans sa communication d'avril 2010 intitulée «Une stratégie européenne pour des véhicules propres et économes en énergie»[6], la Commission a annoncé qu'elle proposerait une stratégie ciblant la consommation de carburant et les émissions de CO_2 des véhicules utilitaires lourds.

Comment le problème évoluera-t-il en l'absence d'action de l'UE?

---

1 COM(2011) 0112 final.

2 «Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources», COM(2011) 0144 final.

3 Estimation équivalant à 26,6 % du total des émissions de GES de l'UE selon AEA-Ricardo dans le rapport intitulé «Reduction and Testing of Greenhouse Gas (GHG) Emissions from Heavy Duty Vehicles - Lot 1», février 2011, p. 170, disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/vehicles/docs/ec_hdv_ghg_strategy_en.pdf

4 Source: base de données Odyssee-Mure, disponible à l'adresse suivante: http://www.odyssee-mure.eu

5 http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/07/st11/st11483.fr07.pdf

6 COM(2010) 186 final, p. 6, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0186:FIN:FR:PDF

Les émissions de CO_2 des véhicules utilitaires lourds s'expliquent principalement par les facteurs suivants: i) la demande globale de transport, qui est liée à l'activité économique, ii) la répartition modale entre transport routier, ferroviaire, aérien et fluvial, iii), l'adoption des nouvelles technologies qui influencent les performances des véhicules, iv) la teneur en carbone du carburant et v) le mode de gestion de la flotte de véhicules utilitaires lourds.

Selon le scénario de statu quo du modèle de référence de la Commission, le modèle PRIMES-TREMOVE, qui présuppose l'absence de modification stratégique, l'activité totale du secteur des transports devrait croître au cours des 40 prochaines années[7]. Un certain degré de découplage peut toutefois être observé au niveau des résultats du modèle de base et des évolutions du PIB, avec des taux de croissance plus bas du secteur des transports routiers. Nonobstant la politique de l'UE visant à promouvoir des modes plus sobres en carbone tels que le transport ferroviaire, on s'attend à ce qu'au sein de l'UE, le transport routier conserve sa position dominante en ce qui concerne tant le transport des passagers que celui des marchandises, avec un transfert plutôt limité du fret de la route vers le rail. En ce qui concerne les véhicules utilitaires lourds, après deux décennies consacrées à la réduction des émissions polluantes pour se conformer à la législation de l'UE, les constructeurs de véhicules utilitaires lourds devraient concentrer leurs efforts sur la réduction de la consommation de carburant et des émissions de CO_2. En conséquence, les émissions de CO_2 des véhicules utilitaires lourds devraient globalement rester stables durant la période 2010-2050.

Subsidiarité

L'action de l'Union européenne est nécessaire, d'une part, afin d'éviter l'émergence d'obstacles au marché unique dans le secteur de la construction de véhicules et, d'autre part, en raison de la nature transnationale du changement climatique. L'absence d'action à l'échelon européen pourrait engendrer une série de mécanismes nationaux visant à réduire les émissions de CO_2 des véhicules utilitaires lourds et donc résulter en un marché fragmenté et en pertes d'économies d'échelle.

Potentiel de réduction des émissions de CO_2 des véhicules utilitaires lourds

Les études conduites par AEA-Ricardo[8] et TIAX[9] ont décelé des possibilités d'améliorations techniques permettant d'économiser le carburant et de réduire les émissions de CO_2. Selon l'étude TIAX, qui rejoint largement les conclusions de AEA-Ricardo, à partir de 2014, il serait possible de réduire de 30 % à 50 % la consommation de carburant et les émissions de CO_2 sur les véhicules neufs, ce qui se traduirait par une baisse des émissions de la flotte des véhicules utilitaires lourds d'environ 28 % d'ici à 2030. Une étude de CE Delft, qui se fonde principalement sur les estimations de TIAX, fournit des courbes représentant le coût marginal de réduction des émissions[10] et relève un potentiel élevé de technologies rentables, qui pourrait aboutir à des réductions moyennes de 35 % de la consommation de carburant et des émissions de CO_2 des nouveaux véhicules utilitaires lourds.

Barrières de marché à l'adoption de technologies rentables économes en carburant

7 Le «scénario de référence 2010» a été finalisé au début de 2012.

8 http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/vehicles/docs/ec_hdv_ghg_strategy_en.pdf

9 http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/vehicles/heavy/docs/icct_ghg_reduction%20_potential_en.pdf

10 http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/vehicles/heavy/docs/hdv_2012_co2_abatement_cost_curves_en.pdf

L'interaction entre les différents modèles économiques des constructeurs de véhicules, des fabricants de caisses de camion et de remorques ainsi qu'entre les opérateurs de véhicules utilitaires lourds et les sociétés financières et de leasing rend difficile l'évaluation des barrières de marché empêchant l'adoption d'améliorations techniques plus efficaces en matière de réduction de la consommation de carburant. CE Delft[11] a étudié la question et a conclu que l'incapacité des opérateurs de transport à évaluer l'incidence des technologies sur les économies de carburant et sur la réduction des émissions de CO_2 ainsi qu'à comparer à cet égard les offres de vente des constructeurs de véhicules utilitaires lourds était l'obstacle commercial le plus manifeste à la pénétration du marché par les technologies plus efficaces en carburant. D'autres barrières apparaissent également comme évidentes dans des situations particulières. Par exemple, dans certains pays, l'accès limité aux instruments financiers complique le financement de la modernisation de la flotte. Dans certains cas, mais pas systématiquement, l'acquisition de technologie intervient séparément des économies d'énergie produites par une technologie efficace (par exemple, en cas de divergence d'intérêts).

2. OBJECTIFS

D'une manière générale, il s'agit de concourir aux objectifs en matière de climat par la diminution des émissions de CO_2 dans le secteur des transports par véhicules utilitaires lourds.

Les objectifs **spécifiques** sont les suivants:

«*efficacité*»: contribuer efficacement à la réduction de la consommation de carburant et des émissions de CO_2 des véhicules utilitaires lourds dans l'UE en vue d'atteindre l'objectif global de réduction des émissions de GES du secteur des transports de 60 % en 2050 (par rapport au niveau de 1990); participer à la réduction des émissions de CO_2 de l'ensemble de l'économie étant important pour évaluer les instruments dont la portée dépasse le secteur des véhicules utilitaires lourds, comme le SEQE;

«*efficience*»: contribuer à faire baisser dans l'UE la consommation de carburant et les émissions de CO_2 des véhicules utilitaires lourds d'une manière efficiente, rentable et proportionnée;

«*prévisibilité*»: fournir aux entreprises, aux opérateurs de transport, au secteur public et aux consommateurs de l'UE une vision claire et cohérente du cadre politique et de l'évolution probable de la réglementation en matière d'émissions de CO_2 des véhicules utilitaires lourds et faciliter ainsi la prise de décision et la planification des investissements.

Les objectifs **opérationnels** sont les suivants:

- *assurer le suivi, l'établissement de rapports et la vérification* dans l'ensemble de l'UE pour les émissions de CO_2 des nouveaux véhicules utilitaires lourds;
- et *définir une limite d'émission de carbone* pour les émissions de CO_2 dues au transport par véhicules utilitaires lourds afin de réduire les émissions.

[11] http://www.theicct.org/market-barriers-increased-efficiency-european-road-freight-sector

3. OPTIONS STRATEGIQUES

Scénario de référence «politique inchangée»

Ce scénario comporte un certain nombre d'évolutions décidées ou proposées, notamment la révision de la directive sur la taxation de l'énergie[12]. Le scénario de référence repose notamment sur l'hypothèse de la mise en œuvre de la législation récente relative aux marchés publics pour les véhicules routiers, à la tarification routière et aux incitations à l'utilisation de carburants de substitution.

Option 1: améliorer les connaissances, la comparabilité et l'obligation de rendre compte en matière d'émissions de CO_2 des véhicules utilitaires lourds

Dans cette option, deux solutions sont examinées: i) la certification et l'établissement de rapports, en vertu de l'entrée en vigueur du règlement Euro VI, pour la consommation de carburant et d'émissions de CO_2 par les moteurs des véhicules utilitaires lourds uniquement; ou ii) la certification et l'établissement de rapports concernant la consommation de carburant et d'émissions de CO_2 par les véhicules utilitaires lourds nouvellement immatriculés dans leur intégralité. Cette dernière solution nécessiterait la mise en fonction de l'outil de simulation des émissions de CO_2 des véhicules utilitaires lourds, VECTO, actuellement en cours de développement.

L'**option 2**: **inclusion des émissions de CO_2 dues au transport routier dans le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne**

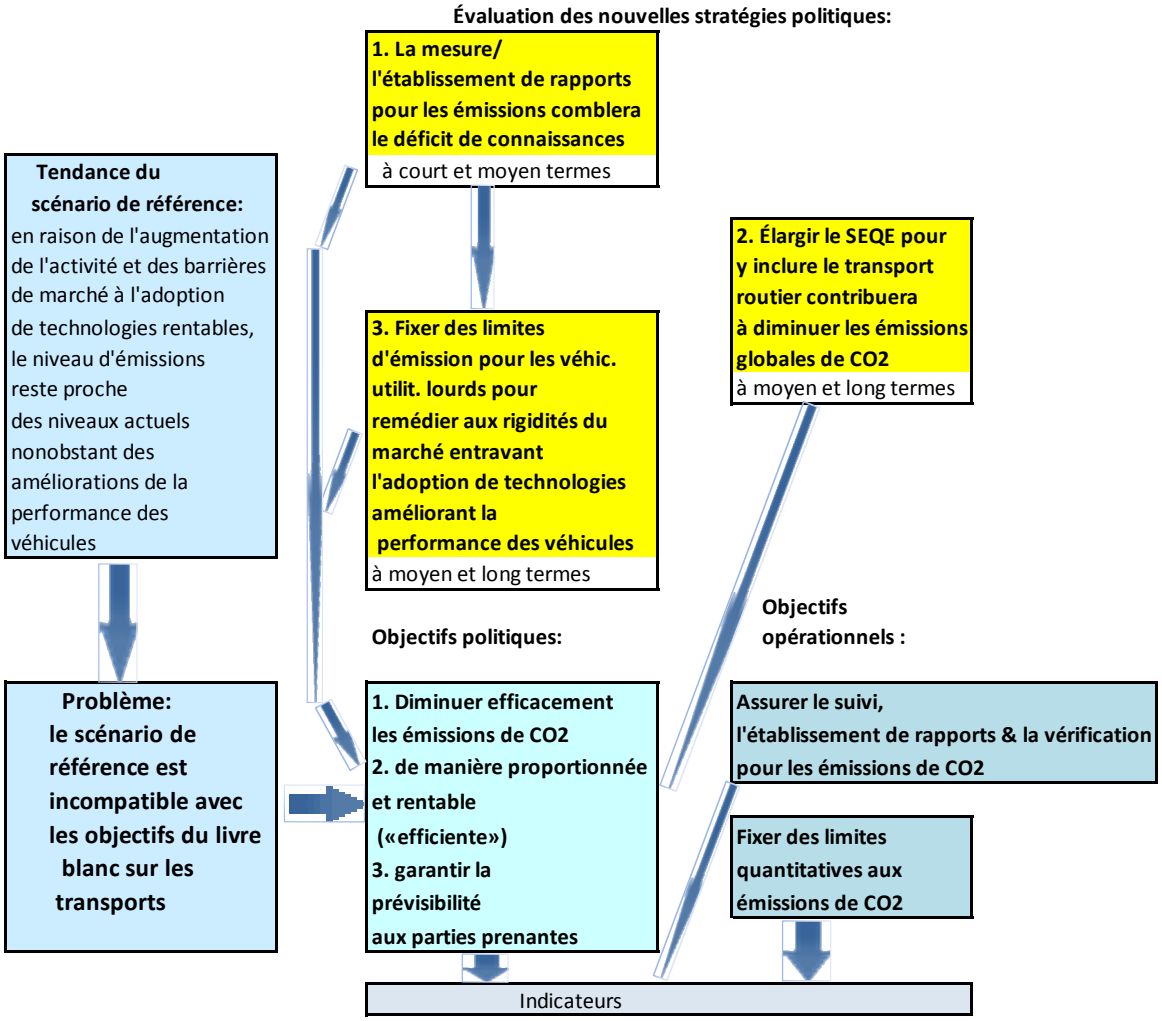
Le SEQE serait étendu à l'ensemble du secteur du transport routier. Cette intégration serait réalisée en amont, au niveau des fournisseurs de carburants définis comme les entités prenant part au système d'échange de quotas.

Option 3: introduction d'une législation définissant des plafonds d'émission de CO_2 contraignants pour les véhicules utilitaires lourds

Conformément à l'option 1, qui est une condition préalable à l'option 3; de tels plafonds pourraient être introduits soit i) pour les émissions du moteur uniquement ou ii) pour les émissions du véhicule complet. Cette option vise à accélérer le passage à des technologies permettant de réduire de façon substantielle les émissions de CO_2 des véhicules utilitaires lourds.

[12] COM(2011) 168/3.

Lutter contre les émissions de CO_2 des véhicules utilitaires lourds



4. ÉVALUATION DES INCIDENCES

Scénario de référence «politique inchangée»

Le scénario de référence «politique inchangée» a été évalué à l'aide du modèle PRIMES-TREMOVE de la Commission. Il en a été conclu qu'en l'absence d'action supplémentaire, les émissions de CO_2 des véhicules utilitaires lourds resteraient à peu près constantes à long terme (2030-2050), c'est-à-dire bien au-delà de leur niveau de 1990 (environ 35 % de plus), ce qui est incompatible avec l'objectif du livre blanc sur les transports selon lequel les émissions de CO_2 dues au transport devraient baisser de 60 % par rapport à 1990.

Option 1: améliorer les connaissances, la comparabilité et l'obligation de rendre compte en matière d'émissions de CO_2 des véhicules utilitaires lourds

L'option 1 i) relative à la certification et à l'établissement de rapports concernant les émissions des moteurs uniquement, bien qu'elle soit ***efficiente*** car elle nécessite une action

limitée et comporte des coûts peu élevés, ne devrait pas permettre de réduire ***efficacement*** les émissions de CO_2 des véhicules utilitaires lourds. L'option 1 ii) concernant la certification et l'établissement de rapports pour les émissions de CO_2 des véhicules dans leur intégralité ne pourrait être mise en œuvre qu'une fois achevé l'outil de simulation VECTO actuellement en cours de développement. Cette option sera plus ***efficace*** que l'option 1 i) car elle fournira une connaissance globale des émissions de CO2 des nouveaux véhicules et facilitera ainsi l'adoption par le marché des plus économes en énergie. D'une manière générale, au vu de ses coûts prévus limités, cette dernière sous-option permettrait également de répondre à l'objectif d'***efficience***. Les deux options, tout en contribuant à améliorer la sensibilisation et la transparence, ne suffiraient pas seules à offrir aux parties prenantes les orientations à long terme et la ***prévisibilité*** relatives à l'environnement réglementaire.

Les incidences ***économiques, sociales et environnementales*** de ces deux options sont soit négligeables, soit très limitées.

Option 2: **inclusion des émissions de CO_2 dues au transport routier dans le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne**

L'inclusion des émissions des véhicules utilitaires lourds et des autres émissions dues au transport routier dans le SEQE contribuerait à réduire les émissions de GES dans l'ensemble de l'UE: en effet, l'***efficacité*** du respect du plafond d'émission de tous les secteurs couverts par ce système ne fait aucun doute. Toutefois, compte tenu des prix du carbone et des accises sur les carburants ainsi que de l'élasticité des prix du carburant, inclure les émissions des véhicules utilitaires lourds dans le SEQE n'engendrerait pas d'améliorations substantielles du rendement d'utilisation du carburant. La répartition des efforts de réduction des émissions au sein des secteurs relevant du SEQE selon la structure de coûts la plus ***efficiente*** garantit à cet instrument un niveau élevé d'efficacité et d'efficience. La ***prévisibilité*** du respect du plafond d'émission quantitatif global serait assurée par le mécanisme du SEQE, aux dépens d'une incertitude des prix. Les ***incidences économiques*** sont, dans une large mesure, fonction de l'évolution des prix du carbone. Les ***incidences sociales*** globales devraient être limitées. Outre la réalisation des objectifs globaux en matière de CO_2, les ***incidences environnementales*** devraient dépendre des secteurs où la réduction a lieu.

Option 3: introduction d'une législation définissant des plafonds d'émission de CO2 contraignants pour les véhicules utilitaires lourds

L'option 3 i) relative à la limitation des émissions de CO_2 des moteurs des véhicules utilitaires lourds uniquement contribuerait ***efficacement*** à diminuer la consommation de carburant et les émissions de CO_2 mais il subsisterait un potentiel inexploité de réduction des émissions. L'option 3 ii) relative à la fixation de limites pour les émissions des véhicules dans leur intégralité (pour les véhicules nouvellement immatriculés) permettrait d'exploiter de manière plus satisfaisante le plein potentiel de réduction des émissions et, donc, de gagner en efficacité. Il contribuerait de ce fait davantage à la réalisation des objectifs à long terme du livre blanc sur les transports. Les deux options nécessiteraient des moyens limités pour atteindre leurs buts. Si les normes sont définies de manière à ce que les coûts d'investissement pour l'amélioration des véhicules se traduisent par des prix plus élevés pour les véhicules utilitaires lourds, que les utilisateurs finaux compensent par des économies de carburant, l'option 3 devrait aboutir à de bons résultats sur le plan de l'***efficience***. Les deux options contribueraient à une plus grande ***prévisibilité*** de l'environnement réglementaire.

À titre indicatif, une évaluation quantitative des incidences économiques et sociales montre que, d'une part, le secteur de la construction de véhicules utilitaires lourds, en raison de la valeur ajoutée des véhicules, et, d'autre part, les opérateurs de transport de véhicules utilitaires lourds, en raison de la baisse de la consommation de carburant, devraient en retirer des bénéfices substantiels. De même, pour ce qui est de la performance ***environnementale***, une consommation plus faible de carburant conduirait à une réduction d'autres émissions polluantes.

5. COMPARAISON DES OPTIONS AU REGARD DES PRINCIPAUX OBJECTIFS

Options **Objectifs**	**Scénario de référence**	**Option 1: améliorer les connaissances, la comparabilité et l'obligation de rendre compte en matière d'émissions de CO_2 des véhicules utilitaires lourds**	**Option 2: inclusion des émissions de CO_2 dues au transport routier dans le SEQE de l'UE**	**Option 3: fixation de limites contraignantes pour les émissions de CO_2 des véhicules nouvellement immatriculés**
Efficience dans la réduction de la consommation de carburant et des émissions de CO_2	**— (faible)**	**+** **réduction modérée des émissions des véhicules utilitaires lourds**	**+** **probablement (faible) pour les véhicules utilitaires lourds, mais potentiellement élevée (+++) pour le reste de l'économie dans les secteurs présentant des coûts marginaux de réduction inférieurs**	**i) plafond d'émission pour les moteurs uniquement:** **++ (moyen)** **ii) plafond d'émission pour le véhicule dans son intégralité** **+++ (élevé)**
Efficience	**=**	**+** **Coûts modérés**	**+** **utilisation possible des infrastructures de taxation du carburant déjà en place**	**i) plafond d'émission pour les moteurs uniquement:** **+++** **ii) plafond d'émission pour le véhicule complet** **++**
Prévisibilité de l'environnement réglementaire	**aucune perspective claire actuellement**	**+ un niveau d'amélioration partielle requérant des éclaircissements ultérieurs**	**++ en ce qui concerne les niveaux d'émissions (fixés par plafond)** **- en ce qui concerne les coûts en raison de l'incertitude quant à l'évolution des prix du carbone**	**i) plafond d'émission pour les moteurs uniquement: +** **ii) plafond d'émission pour le véhicule complet** **++**

6. CONCLUSION

La présente analyse d'impact sous-tend une stratégie de la Commission visant à réduire la consommation de carburant et les émissions de CO_2 des véhicules utilitaires lourds dans l'UE. Toute proposition législative ultérieure fera l'objet d'une analyse d'impact spécifique.

L'option 1 i) relative à l'enregistrement des émissions des moteurs uniquement et, dès lors, l'option 3 i) relative à la fixation de limites aux émissions des moteurs uniquement n'auraient été examinées de manière plus approfondie que si la faisabilité de l'outil de simulation VECTO n'avait pas été confirmée. Toutefois, en avril 2013, le Centre commun de recherche a publié un rapport de validation du concept d'approche par simulation de l'outil VECTO qui confirme que ce dernier fournit des estimations précises et fiables de la consommation de carburant et des émissions de CO_2 des véhicules utilitaires lourds et qu'un futur système de certification des émissions de CO_2 peut se fonder sur un tel outil de simulation. Compte tenu de ces dernières évolutions positives, les options 1 i) et 3 i) ne devront donc pas être examinées plus avant.

Le succès du déploiement de l'outil VECTO et la mise en œuvre de l'option 1 ii) concernant la certification et l'établissement de rapports pour ces émissions devraient remédier à la situation.

Il s'agit là des étapes prioritaires indispensables à court et moyen termes avant que des mesures plus ambitieuses ne puissent être envisagées à moyen et long termes, à savoir:
- réduire les émissions de CO_2 des véhicules utilitaires lourds – option 3 ii) relative à la fixation de limites d'émission;
- et/ou envisager d'inclure le transport par véhicules utilitaires lourds ainsi que le transport routier dans son ensemble dans le SEQE comme prévu dans l'option 2.

Les deux options requerraient une analyse approfondie dans le cadre de futures analyses d'impact.

7. SUIVI ET EVALUATION

Après achèvement de l'outil de simulation VECTO et la mise en œuvre de l'option 1, la Commission assurera le suivi de la consommation de carburant et des émissions de CO_2 des véhicules utilitaires lourds ainsi que celui des coûts de mise en œuvre. Elle suivra également l'évolution du marché et des technologies. Ces actions permettront par la suite d'évaluer la présente initiative.