COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 20.7.2016
COM(2016) 501 final/2

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Une stratégie européenne pour une mobilité à faible taux d'émissions

{SWD(2016) 244 final}

1. INTRODUCTION

La mobilité à faible taux d'émissions est un élément déterminant pour permettre à l'Europe d'opérer sa transition plus générale vers l'économie circulaire à faible intensité de carbone dont elle a besoin pour rester compétitive et être en mesure de satisfaire les besoins de mobilité des personnes et des biens.

Le secteur des transports représente près d'un quart des émissions de gaz à effet de serre de l'Europe et constitue la principale cause de pollution atmosphérique dans les villes. L'Europe répond à ces défis par un basculement irréversible vers une mobilité à faible taux d'émissions de carbone et de polluants atmosphériques. *L'ambition est claire: d'ici au milieu du siècle, les émissions de gaz à effet de serre dues aux transports devront être inférieures d'au moins 60 % à leur niveau de 1990*[1] *et tendre résolument vers un taux zéro. Il faut réduire de manière drastique et sans délai les émissions de polluants atmosphériques nocifs provenant des transports.*

Les transports peuvent jouer un rôle beaucoup plus important que par le passé pour réduire les émissions de l'UE, comme nous nous sommes engagés à le faire en vertu de l'accord de Paris sur le changement climatique[2] et dans le droit fil du programme de développement durable à l'horizon 2030.

La transition vers une mobilité à faible taux d'émissions a déjà commencé à l'échelle planétaire et son rythme s'accélère. Elle ouvre de grandes perspectives. Elle offre aux constructeurs automobiles européens l'occasion de se moderniser, de miser davantage sur les nouvelles technologies et de regagner la confiance des consommateurs. Elle offre également à nos autres secteurs d'activité et à nos fabricants l'occasion de peser sur les normes mondiales et d'exporter leurs produits. Elle offre enfin aux entreprises et prestataires de services innovants du secteur énergétique, ainsi qu'aux investisseurs, l'occasion de contribuer à une croissance durable et de créer de nouveaux emplois.

Ce changement, qui s'est déjà amorcé à la faveur des politiques actuelles de l'UE[3], devrait à présent s'accélérer sous l'impulsion de la présente stratégie pour une mobilité à faible taux d'émissions, en préservant les besoins de mobilité nécessaires au bon fonctionnement du marché intérieur et à la connectivité mondiale. À cette fin, un large éventail de mesures s'impose. Le plan d'action énumère les actions que la Commission actuelle se propose d'entreprendre, soucieuse des processus et principes du mieux légiférer afin que les mesures éventuellement proposées soient scientifiquement fondées, efficaces, efficientes, proportionnées et pleinement respectueuses du principe de subsidiarité. Ces actions portent sur des leviers essentiels pour orienter le secteur des transports dans la bonne direction eu égard à la neutralité technologique et pour contribuer à l'emploi, à la croissance et à l'investissement: 1) système de transport plus performant, 2) énergie de substitution à faible taux d'émissions pour les transports et 3) véhicules à émissions faibles ou nulles. Cette transformation sera en outre soutenue par des instruments horizontaux tels que la stratégie pour une union de l'énergie, la recherche et l'innovation, la politique industrielle et d'investissement, les stratégies du marché unique numérique et la stratégie pour des

[1] COM(2011) 144 Livre blanc: «Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources».

[2] La proposition de règlement sur la répartition de l'effort [COM(2016)482] prévoit que le secteur des transports contribue à la réalisation des objectifs de réduction des émissions nationales de gaz à effet de serre.

[3] Voir la vue d'ensemble des politiques actuelles présentée dans le document de travail accompagnant la présente communication.

compétences nouvelles. Étant donné que le transport routier est responsable de plus de 70 % des émissions de gaz à effet de serre imputables aux transports et d'une grande partie de la pollution atmosphérique[4], l'action se concentrera sur ce domaine mais tous les secteurs des transports peuvent et doivent participer à l'effort.

Par ses initiatives, l'UE créera des conditions favorables et de puissantes incitations en faveur d'une mobilité à faible taux d'émissions. Les actions annoncées dans la présente communication s'inscrivent dans le cadre d'une approche globale nécessitant un engagement à long terme de toutes les parties prenantes, y compris les États membres, qui devront participer à l'effort en fonction de leurs compétences. Il faut que les chercheurs, l'industrie et le secteur des services européens continuent à innover et à opérer des choix stratégiques en se fixant pour horizon le milieu du siècle. Ils auront besoin en temps opportun d'incitations appropriées et d'investissements avisés pour pouvoir lancer leurs innovations sur le marché en Europe et dans le reste du monde. Les régions et les villes seront également des acteurs essentiels pour la mise en œuvre de solutions de mobilité à faible taux d'émissions, compte tenu de leur proximité avec les lieux où les problèmes se manifestent avec le plus d'acuité, et, enfin, les comportements adoptés par les utilisateurs de la mobilité seront déterminants pour la réalisation de nos ambitions.

Seule une action soutenue de l'ensemble des acteurs permettra à l'Europe de mener à bien la transformation de son système de transport, condition indispensable à sa prospérité et au bien-être de sa population.

2. CADRE REGLEMENTAIRE POUR LA MOBILITE A FAIBLE TAUX D'EMISSIONS

Il faut modifier le cadre réglementaire de l'UE pour faciliter la transition vers une mobilité à faible taux d'émissions et donner des assurances aux investisseurs. De nombreuses avancées réalisées dans le passé ont été neutralisées par la croissance de la demande de transport, si bien qu'un système de transport plus performant doit constituer le point de départ. Les énergies de substitution à faible taux d'émissions pour les transports offrent des possibilités d'innovation et de création d'emplois et permettent de réduire la dépendance de l'Europe à l'égard des importations de pétrole.

2.1 OPTIMISER LE SYSTEME DE TRANSPORT ET AMELIORER SON EFFICACITE

La manière dont s'organise la mobilité évolue sous l'effet des nouvelles technologies, des nouveaux modèles économiques et des nouvelles formes de mobilité, comme le démontre, par exemple, l'expansion rapide de l'économie collaborative dans le secteur de la mobilité. La mobilité est de plus en plus déterminée par la demande, ce qui se traduit par une utilisation plus rationnelle des moyens de transport. Les données, des signaux de prix plus clairs et un système de transport multimodal concourent à cette évolution et jouent donc un rôle essentiel dans l'approche de l'UE concernant la mobilité à faible taux d'émissions.

Solutions de mobilité numériques

Les technologies numériques peuvent rendre les transports plus sûrs, plus efficaces et plus inclusifs. Elles rendent possibles une mobilité continue de porte à porte, une logistique intégrée et des services à valeur ajoutée. Afin de tirer le meilleur parti de ce potentiel, ces

[4] Le transport routier est la principale source d'oxyde d'azote (39 %) et une source importante de particules (13 %).

technologies doivent être bien intégrées dans les concepts de mobilité durable. C'est la raison pour laquelle le déploiement de systèmes de transport intelligents pour tous les modes de transport fait désormais partie intégrante du développement du réseau transeuropéen de transport multimodal[5].

Dans le secteur du transport routier, des efforts considérables sont actuellement déployés pour stimuler le développement et le déploiement de systèmes de transport intelligents coopératifs. À cette fin, la Commission travaille actuellement à l'élaboration d'un cadre pour le déploiement rapide et coordonné de ces systèmes dans toute l'UE.

Redevances équitables et efficientes dans les transports

D'un point de vue économique, l'un des moyens les plus rationnels d'encourager des transports plus économes en énergie, une énergie à faible taux d'émissions et un renouvellement plus rapide du parc de véhicules consiste à émettre des signaux de prix fiables et à prendre en compte les coûts externes. Si les redevances sont déjà une réalité à l'échelle de l'UE pour les poids lourds et le transport ferroviaire, les États membres et les municipalités disposent d'une marge de manœuvre pour agir sur le transport de passagers. Cette tarification devrait compléter la fiscalité actuelle sur les carburants.

Dans l'ensemble de l'UE, la tarification devrait évoluer vers la fixation de redevances selon des critères de distance, c'est-à-dire en fonction du kilométrage réellement parcouru, afin de mieux tenir compte des principes du pollueur-payeur et de l'utilisateur-payeur. À cette fin, la Commission élabore actuellement des normes portant sur des systèmes de péage électronique interopérables dans l'UE, de manière à faciliter l'accès aux marchés pour les nouveaux prestataires de services de péage et à réduire les coûts globaux des systèmes[6]. Par ailleurs, la Commission révisera la directive sur les redevances applicables aux poids lourds pour permettre également une différenciation fondée sur les émissions de dioxyde de carbone et étendre certains de ses principes aux autobus et aux autocars ainsi qu'aux voitures particulières et aux camionnettes[7].

Promotion de la multimodalité

Les mesures visant à soutenir l'intégration multimodale jouent un rôle important dans les progrès de la mobilité à faible taux d'émissions en encourageant le passage à des modes de transport moins polluants tels que les voies navigables intérieures, le transport maritime à courte distance et le transport ferroviaire.

Ainsi, le cadre réglementaire révisé pour le secteur ferroviaire[8] tend à rendre le transport ferroviaire plus concurrentiel et plus attrayant pour les passagers comme pour le fret. Afin de promouvoir davantage l'intermodalité, la Commission modernisera les mesures d'incitation

[5] Il comprend le système européen de gestion du trafic ferroviaire pour les chemins de fer, le programme de recherche sur la gestion du trafic aérien dans le ciel unique européen pour le transport aérien et les services d'information fluviale pour la navigation intérieure.

[6] Révision de la législation sur le service européen de télépéage (SET) (directive 2004/52/CE et décision n° 2009/750/CE de la Commission).

[7] Révision de la directive «Eurovignette» (1999/62/CE).

[8] Législation partiellement adoptée par les colégislateurs et partiellement en voie d'adoption [COM(2013) 26, COM(2013) 28 et COM(2013) 29].

en faveur du transport combiné[9] et élabore actuellement des mesures visant à renforcer les capacités et l'efficience de l'utilisation des corridors de fret ferroviaire[10]. La Commission soutient le déploiement de corridors multimodaux au sein du réseau central en préparant la deuxième génération de plans de travail ainsi que des mesures facilitant la réalisation du réseau transeuropéen de transport[11].

Pour donner plus de poids aux transports publics et contribuer à la réduction des émissions de dioxyde de carbone provenant du transport routier, la Commission prépare des mesures visant à favoriser le développement des services intérieurs d'autobus et d'autocar.

2.2 RENFORCER L'UTILISATION DES ENERGIES DE SUBSTITUTION A FAIBLE TAUX D'EMISSIONS DANS LES TRANSPORTS

Les transports dans l'UE restent tributaires du pétrole à raison de quelque 94 % de leurs besoins énergétiques, soit largement plus que n'importe quel autre secteur, et demeurent dès lors fortement dépendants des importations. La transition vers des sources d'énergie de substitution à faible taux d'émissions a déjà commencé dans ce secteur mais elle devra s'accélérer au cours des dix prochaines années. L'Europe aura ainsi l'occasion de se distinguer sur le segment des nouveaux produits, tels que les biocarburants avancés. Il convient de déployer les infrastructures nécessaires.

Un cadre efficace pour l'énergie de substitution à faible taux d'émissions

Dans le cadre de la révision de la législation en vigueur sur les carburants et combustibles et les sources d'énergie renouvelables[12], la Commission examine actuellement les moyens de créer une forte incitation à innover dans le domaine des énergies nécessaires pour assurer la décarbonisation à long terme. Cette incitation pourrait consister, par exemple, à imposer aux fournisseurs de carburants l'obligation d'intégrer dans leur offre une part d'énergie de substitution produite à partir de sources renouvelables, comme des biocarburants avancés et des carburants de synthèse, en imposant par exemple une obligation de mélange ou une obligation de réduire les incidences de l'énergie fournie sur les émissions de gaz à effet de serre.

La Commission a déjà indiqué que les biocarburants produits à partir de cultures alimentaires interviendront peu dans la décarbonisation du secteur des transports et ne devraient plus bénéficier d'aides publiques après 2020[13]. Dans le cadre des analyses en cours pour la révision de la législation en vigueur sur les carburants et combustibles et sur les énergies renouvelables, la Commission met l'accent sur leur élimination progressive et leur remplacement par des biocarburants plus avancés. Les incidences seront soigneusement évaluées, y compris les besoins d'investissement pour les biocarburants avancés et le fait que,

[9] Ainsi qu'il ressort d'une évaluation récente de la directive relative aux transports combinés, il est nécessaire de la simplifier et de réexaminer les incitations économiques en faveur du transport intermodal.
[10] Révision du règlement (UE) n° 913/2010 relatif au réseau ferroviaire européen pour un fret compétitif.
[11] Proposition de règlement concernant des mesures de rationalisation visant à accélérer la mise en œuvre des projets d'intérêt commun relatifs au réseau transeuropéen de transport.
[12] Directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources d'énergie renouvelables et directive 98/70/CE concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel.
[13] COM(2014) 15 «*Un cadre d'action en matière de climat et d'énergie pour la période comprise entre 2020 et 2030*».

sans soutien, ils ne pourront pas, en l'état actuel de la situation, concurrencer les combustibles fossiles ou les biocarburants produits à partir de cultures alimentaires[14].

Les perspectives pour les énergies de substitution à faible taux d'émissions diffèrent selon les modes de transport. Le choix le plus ouvert s'offre actuellement au secteur des voitures particulières et des bus, tandis que les solutions sont assez évidentes pour le rail, à la faveur de l'électrification. À moyen terme, les biocarburants avancés seront particulièrement importants pour le secteur de l'aviation, ainsi que pour les camions et les autocars. Le gaz naturel devrait être de plus en plus utilisé pour remplacer les combustibles marine pour le transport maritime et le gazole pour les camions et les autocars. L'utilisation de biométhane et de méthane de synthèse (technologies de conversion d'électricité en gaz) permettrait d'en accroître sensiblement le potentiel.

Déploiement d'infrastructures pour les carburants de substitution

Une grande partie des énergies de substitution (y compris l'électricité) demande des infrastructures spécifiques qui ne sont pas offertes par le système actuel de réapprovisionnement en carburant. La directive sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs[15] prévoit l'établissement de normes communes sur le marché intérieur, l'installation d'infrastructures suffisantes et l'information des consommateurs sur la compatibilité des carburants et des véhicules. Une méthode de comparaison des prix des carburants est en cours d'élaboration.

En vertu de cette directive les États membres élaboreront, d'ici à novembre 2016, des cadres d'action pour le déploiement de points de recharge pour véhicules électriques et de stations-service de gaz naturel et, à titre facultatif, d'hydrogène ouverts au public[16]. Pour assurer une acceptation et un déploiement massifs des véhicules électriques, il convient de généraliser les infrastructures de recharge et d'entretien dans toute l'Europe. À terme, il devra être possible de se déplacer en voiture dans toute l'Europe et de recharger un véhicule électrique aussi facilement que de faire le plein.

L'UE soutient ce déploiement par des moyens financiers et à travers ses plateformes de parties prenantes[17]. Des projets sont en cours pour procéder aux analyses d'opportunité et à des essais de faisabilité en situation réelle. Un budget de plus d'1 milliard d'euros en investissements privés et publics et de près de 600 millions d'euros à titre de soutien financier de l'UE sera ainsi alloué à près de 100 projets[18]. Dans ce contexte également, il convient d'exploiter davantage les possibilités de financement offertes par le Fonds européen pour les investissements stratégiques. La Commission évaluera la nécessité d'adapter les instruments de financement existants pour faciliter la réalisation de projets d'investissements transfrontières en faveur des infrastructures de recharge et de ravitaillement en carburants de substitution. Dans le cadre de ses travaux sur l'efficacité énergétique, la Commission étudie

[14] Les biocarburants avancés pourront bénéficier d'une aide dans le respect des conditions énoncées dans les lignes directrices concernant les aides d'État pour l'énergie et l'environnement.
[15] Directive 2014/94/UE.
[16] Si les politiques des États membres prévoient l'octroi d'aides d'État, celles-ci devront être conformes aux règles applicables en la matière.
[17] Notamment le forum pour des transports durables.
[18] Cofinancés par des fonds privés et publics, dont le mécanisme pour l'interconnexion en Europe et les Fonds structurels et d'investissement européens.

les possibilités de promouvoir l'installation de points de recharge pour véhicules électriques dans les bâtiments.

Interopérabilité et normalisation pour l'électromobilité

La normalisation et l'interopérabilité sont essentielles pour tirer le meilleur parti des dimensions du marché intérieur, notamment pour l'électromobilité, et il faut éliminer les obstacles au rechargement des véhicules électriques dans l'ensemble de l'UE. De nouveaux efforts s'imposent pour favoriser la création d'un marché des services d'électromobilité à l'échelle de l'UE, notamment l'interopérabilité transfrontière des paiements et la fourniture d'informations en temps réel sur les points de recharge.

Des normes sont en cours d'élaboration à l'échelle de l'Union, en coopération avec les États membres de l'UE, l'industrie et les organismes européens de normalisation. Il existe déjà une norme commune pour les prises de recharge des voitures. Elle sera suivie de normes pour la recharge par induction, les batteries et les prises de recharge pour les bus et les motos électriques. La Commission a également inauguré un laboratoire spécialisé chargé de veiller à ce que la prochaine génération de voitures électriques et les réseaux intelligents soient totalement interopérables par l'élaboration de normes harmonisées, la validation des technologies et l'application de méthodes d'essai. L'UE participe également aux efforts internationaux dans ce domaine, notamment avec les États-Unis et la Commission économique des Nations unies pour l'Europe.

2.3 TRANSITION VERS DES VEHICULES A EMISSIONS NULLES

L'amélioration de l'efficience du système de transport et le passage à une énergie de substitution à faible taux d'émissions doivent se compléter de politiques visant à renforcer l'efficience et l'innovation dans les véhicules et la demande de ces produits.

Dans le transport routier, il faudra continuer d'apporter des améliorations au moteur à combustion. La transition vers des véhicules à émissions faibles ou nulles demandera toutefois un large éventail de mesures à tous les niveaux de responsabilité afin d'impliquer à la fois les constructeurs et les utilisateurs. Par rapport au passé, les politiques devront s'intéresser davantage aux camions, autobus et autocars.

Amélioration des essais de véhicules pour regagner la confiance des consommateurs

Au cours de l'année écoulée, la Commission a modifié fondamentalement les modalités de mesure et de vérification des émissions des véhicules. Les nouveaux essais de mesure des émissions en conditions de conduite réelles[19] vont être mis en œuvre à bref délai, afin que les valeurs limites applicables aux émissions de polluants atmosphériques aient un impact plus important sur le terrain et que les consommateurs puissent s'y fier à nouveau. Un nouveau cadre pour la réception par type renforcera l'indépendance des essais, la surveillance du marché et le contrôle de l'application des règles en Europe[20]. Dans ces conditions, la transparence[21] et la fiabilité des performances environnementales des véhicules permettront

[19] Règlement (UE) 2016/427 de la Commission du 10 mars 2016 (premier train de règles sur la mesure des émissions en conditions de conduite réelles) et règlement (UE) 2016/646 de la Commission du 20 avril 2016 (deuxième train de règles sur la mesure des émissions en conditions de conduite réelles).

[20] Proposition de nouveau règlement, adoptée par la Commission le 27 janvier 2016, COM(2016)31.

[21] La Commission proposera également que le facteur de conformité de chaque véhicule figure dans son certificat de conformité, de manière à ce que les performances en matière d'émissions d'un véhicule soient

de regagner la confiance des consommateurs et fourniront des outils supplémentaires pour faire face aux graves problèmes de qualité de l'air que connaît l'ensemble de l'UE.

Une nouvelle procédure d'essai internationale, à savoir la procédure d'essai harmonisée au niveau mondial pour les véhicules légers, sera mise en œuvre pour obtenir des valeurs plus réalistes et plus précises concernant les émissions de dioxyde de carbone et la consommation de carburant[22]. La fixation des normes applicables aux voitures et camionnettes au-delà de 2020 s'effectuera sur la base de cette nouvelle procédure d'essai, dont les exigences plus strictes devront être prises en compte pour définir les nouvelles normes.

La Commission étudie également la possibilité de mesurer les valeurs réelles de la consommation de carburant et des émissions de dioxyde de carbone, et d'utiliser ces données pour informer les consommateurs et contrôler la précision des procédures d'essai[23].

Stratégie post-2020 pour les voitures et les camionnettes

Les normes de l'UE en matière d'efficacité énergétique applicables aux voitures et aux camionnettes neuves se sont avérées un puissant vecteur d'innovation et d'efficacité dans le domaine de la technologie automobile[24]. Grâce au marché automobile secondaire, leurs effets positifs se sont progressivement étendus à l'ensemble du parc de véhicules. Il faudra réduire davantage encore les émissions provenant des moteurs à combustion classiques après 2020. Les véhicules à émissions faibles ou nulles devront être déployés et gagner des parts de marché importantes d'ici 2030. Pour faciliter la transition, des mesures d'encouragement devront être prises, aussi bien du côté de l'offre que de la demande, au niveau de l'UE ainsi qu'à l'échelon national, régional ou local.

La Commission travaille actuellement à l'élaboration de normes portant sur les émissions de dioxyde de carbone des voitures et des camionnettes, applicables après 2020, en procédant à une évaluation des coûts et des avantages de telles normes, de leurs incidences sur la compétitivité et de l'évolution de la politique industrielle dans l'ensemble de l'UE et dans le monde. Elle analysera également l'incidence de différentes mesures d'encouragement qui visent les véhicules à émissions faibles ou nulles et sont neutres du point de vue technologique, telles que des objectifs chiffrés fixés spécifiquement pour eux. Il faudra définir correctement ces véhicules[25], et notamment distinguer éventuellement les véhicules à faibles émissions des véhicules à émissions nulles. Le calendrier général pour la période postérieure à 2020, en ce qui concerne en particulier la fixation d'un objectif intermédiaire avant 2030, sera également examiné. Une action anticipée, plutôt que tardive, serait plus

---

entièrement transparentes pour le consommateur. L'instauration de cette exigence est envisagée dans le cadre du troisième train de règles sur la mesure des émissions en conditions de conduite réelles, qui est actuellement en cours de préparation.

[22] Le 14 juin 2016, le comité de réglementation technique réunissant les représentants des États membres (comité technique pour les véhicules à moteur) a voté en faveur du projet de règlement de la Commission visant à instaurer la procédure d'essai harmonisée au niveau mondial pour les véhicules légers.

[23] Le mécanisme de conseil scientifique indépendant travaille à l'évaluation scientifique des possibilités qui s'offrent à la Commission.

[24] Évaluation des règlements n° 443/2009 et n° 510/2011 fixant les normes de réduction des émissions pour les voitures et les camionnettes.

[25] Les règlements n° 443/2009 et n° 510/2011 actuellement en vigueur définissent un régime de bonifications pour les véhicules dont les émissions à l'échappement sont inférieures à 50 g/km (ce qui comprendrait certains véhicules hybrides rechargeables, des véhicules totalement électriques et des véhicules à piles à combustible - c'est-à-dire fonctionnant à l'hydrogène).

appropriée étant donné les délais de renouvellement des flottes. La Commission lance une consultation publique sur ces différentes possibilités, parallèlement à la présente stratégie.

Ces mesures devront être soutenues par la mise en place d'une production intérieure d'éléments de batteries électriques de nouvelle génération.

Il faudra travailler davantage à la création de marchés pour les véhicules faiblement ou non polluants afin de favoriser leur adoption par les consommateurs. C'est pourquoi la Commission s'efforce d'améliorer l'information des consommateurs grâce l'étiquetage des voitures[26] et d'apporter son soutien au moyen de règles en matière de marchés publics. Les États membres, les autorités locales et municipales, ainsi que les constructeurs, peuvent apporter les incitations indispensables.

La sensibilisation des consommateurs est particulièrement importante en ce qui concerne les véhicules électriques et les véhicules à pile à combustible. Grâce à l'amélioration de la technologie des accumulateurs, l'éventail de produits s'élargit, les coûts d'achat diminuent et les coûts de rechargement, de ravitaillement et d'entretien baissent considérablement par rapport aux carburants classiques. Les utilisateurs potentiels doivent être mieux informés de ces avantages. Une méthode plus générale d'information sur les émissions, notamment celles provenant du carburant ou de l'énergie utilisés, permettrait d'éclairer davantage le choix des consommateurs et de faire une plus large place aux carburants de substitution, contribuant ainsi à réduire encore les émissions de dioxyde de carbone.

Les instruments fiscaux sont très efficaces pour influer sur les comportements des consommateurs. Les États membres appliquent toujours un large éventail d'incitations fiscales contradictoires qui découragent la mobilité à faibles émissions. Il s'agit notamment de subventions en faveur des combustibles fossiles sous la forme, par exemple, de taux de taxation faibles de certains carburants et de dispositifs fiscaux pour les voitures de société. Ces dispositifs, régis par les États membres, doivent être revus pour garantir des mesures d'incitation positive dans le domaine des transports en faveur des véhicules et des énergies peu polluants. S'agissant des voitures de société, un cadre bien conçu pourrait faire une grande différence pour l'introduction de véhicules à émissions faibles ou nulles, puisque ces flottes de taille importante sont souvent renouvelées.

Stratégie post-2020 pour les camions, les autobus et les autocars

Les émissions des camions, des autobus et des autocars, qui représentent aujourd'hui environ un quart des émissions de dioxyde de carbone du transport routier, devraient atteindre jusqu'à 10 % environ entre 2010 et 2030[27]. Si les camions, les autobus et les autocars ont été soumis aux mêmes normes de pollution atmosphérique que les voitures et les camionnettes, et doivent désormais les respecter dans des conditions de conduite réelles, l'UE n'a pas mis en place de normes en matière de consommation de carburant pour ces catégories de véhicules, ni de régime de surveillance du dioxyde de carbone, comme c'est le cas pour les voitures et les camionnettes.

[26] Dans un premier temps, une évaluation de la directive sur l'étiquetage des voitures (directive 1999/94/CE) est publiée parallèlement à la présente stratégie. Il est possible que la Commission envisage également d'étendre l'étiquetage aux polluants.

[27] EU Reference Scenario 2016: Energy, transport and GHG emissions - Trends to 2050 (Scénario de référence 2016 relatif aux tendances à l'horizon 2050 dans l'UE en matière d'énergie, de transports et d'émissions de gaz à effet de serre).

Dans un premier temps, la Commission travaille sur deux propositions: l'une concernant la certification de ces véhicules en matière d'émissions de dioxyde de carbone et de consommation de carburant et l'autre concernant la surveillance et la déclaration de ces données certifiées. Ces mesures permettront d'accroître la transparence et faciliteront également la différenciation de la tarification routière.

L'UE devra aussi introduire des mesures visant à limiter concrètement les émissions de dioxyde de carbone des camions, des autobus et des autocars. D'autres parties du monde, comme les États-Unis, la Chine, le Japon et le Canada, ont déjà introduit des normes, avec la participation de certains constructeurs européens. L'Europe ne peut rester à la traîne. Des coûts de fonctionnement plus faibles pour le transport de marchandises et des véhicules plus économes en carburant seront bénéfiques pour l'économie dans son ensemble et, en fin de compte, pour les consommateurs et les voyageurs. Le marché secondaire étendra ces avantages aux transporteurs de petite et moyenne taille.

La Commission accélérera dès lors les travaux d'analyse sur les solutions de conception en rapport avec les normes d'émission de dioxyde de carbone pour ces véhicules et lancera une consultation publique pour préparer le terrain en vue d'une proposition au cours de ce mandat. Étant donné que la durée de vie moyenne d'un camion est de 10 ans environ, les véhicules vendus en 2020 circuleront toujours sur les routes européennes en 2030. Afin d'être en mesure de progresser rapidement, différentes possibilités de normalisation seront envisagées, notamment des normes applicables aux moteurs uniquement ou bien aux véhicules complets, avec comme objectif de réduire les émissions bien avant 2030. Dans son analyse, la Commission fera pleinement usage de toutes les données disponibles, ainsi que de l'outil de simulation[28] mis au point en collaboration étroite avec les parties intéressées.

La possibilité d'introduire des technologies à taux d'émissions faible ou nul diffère selon les catégories auxquelles appartiennent ces véhicules. Pour certaines catégories – telles que les bus urbains – l'adoption à un stade précoce de technologies permettant de supprimer les émissions semble à portée de main et un objectif distinct d'émissions nulles devrait être envisagé. Les marchés publics sont un instrument puissant pour créer des marchés pour les produits innovants et devraient être utilisés pour favoriser l'adoption de ces véhicules. Étant donné que les marchés publics sont en grande partie gérés par des autorités municipales et locales, des possibilités spécifiques existent pour l'utilisation de carburants de substitution à faible taux d'émissions pour les véhicules de transport public, tels que les bus. Pour accroître l'efficacité de ces marchés publics, la Commission travaille actuellement à la révision de la directive sur les véhicules propres[29], qui a introduit des obligations en matière de durabilité dans la législation sur les marchés publics dans l'UE. Les options en cours d'examen comprennent l'élargissement du champ d'application, des exigences de conformité plus strictes et la fixation d'objectifs en matière de marchés publics.

3. ENVIRONNEMENT FAVORABLE A UNE MOBILITE A EMISSIONS FAIBLES

Plusieurs initiatives horizontales et des mesures à tous les niveaux soutiendront la transition vers la mobilité à faible taux d'émission.

[28] Outil de calcul de la consommation énergétique des véhicules.

[29] Directive 2009/33/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie.

Union de l'énergie: relier les systèmes de transport et d'énergie

La mobilité à émissions faibles pourrait avoir une incidence sur l'approvisionnement en énergie, en accroissant la demande pour certaines sources d'énergie et en réduisant la demande pour d'autres. Les fournisseurs de combustibles fossiles devront se tourner vers de nouveaux débouchés liés à l'énergie de substitution peu polluante pour les transports. La mobilité à faible taux d'émission pourrait accroître la demande d'électricité et accentuer la pression mise sur le secteur de l'électricité pour une «décarbonisation» dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission de l'UE.

Alors que les infrastructures électriques existantes ont, dans l'ensemble, la capacité de répondre à une large utilisation de l'électricité dans les transports[30], des problèmes peuvent survenir au niveau de la distribution aux heures de pointe. Afin de remédier à cette situation, dans le cadre de la stratégie pour une union de l'énergie[31], la Commission est en train d'élaborer une proposition relative à l'organisation du marché de l'électricité, qui vise à faciliter l'intégration de l'électromobilité, en encourageant le rechargement aux heures où l'électricité est bon marché parce que la demande est faible ou la production élevée. Cette proposition pourrait également réduire les obstacles à l'auto-production, au stockage et à la consommation d'électricité produite à partir de sources renouvelables. Les consommateurs pourraient ainsi, par exemple, utiliser plus facilement l'électricité produite par leurs propres panneaux solaires pour le rechargement de véhicules.

À long terme, les batteries des véhicules pourraient également faire partie intégrante du système d'électricité et fournir de l'énergie au réseau en cas de besoin. De même, de l'hydrogène, du biométhane et des carburants de synthèse pourraient être produits à partir d'électricité aux heures où les prix sont bas, fournissant ainsi une forme de stockage d'énergie.

Recherche, innovation et compétitivité

Il faut intensifier les efforts en matière de recherche et d'innovation à l'appui de la transition à long terme vers une mobilité à taux d'émissions nul. Plus tard dans l'année, la Commission compte présenter une stratégie intégrée en matière de recherche, d'innovation et de compétitivité pour l'union de l'énergie, qui se composera de trois volets interconnectés: technologies énergétiques, transports et industrie. L'objectif est d'assurer la cohérence avec les discussions horizontales en cours sur la politique plus large en matière de recherche, d'innovation et de compétitivité.

Désormais, les ressources devront être concentrées sur les solutions innovantes à taux d'émissions faible ou nul et leur déploiement. Il est important de fixer des priorités claires et de maximiser les synergies, notamment entre les systèmes de transport et d'énergie, par exemple en développant des solutions de stockage de l'énergie, dont des batteries de nouvelle génération, qui répondent aux besoins des transports et permettent à l'Europe de développer une base industrielle pour la production de masse de telles solutions. En ce qui concerne l'énergie pour les transports, les marchés traditionnels pour les énergies fossiles vont se contracter et de nouvelles possibilités d'approvisionnement en énergies de substitution

[30] L'accroissement de la demande d'électricité pour le secteur des transports serait compensée par la baisse de la demande dans d'autres secteurs résultant de l'amélioration de l'efficacité énergétique.
[31] COM(2015) 80, *Cadre stratégique pour une Union de l'énergie résiliente, dotée d'une politique clairvoyante en matière de changement climatique.*

faiblement polluantes vont voir le jour. Les activités de recherche devraient par conséquent se concentrer également sur les biocarburants et les carburants de synthèse de dernière génération, utiles pour la décarbonisation de la flotte actuelle de véhicules routiers et pour les secteurs qui pourraient demeurer, du moins en partie, dépendants des combustibles liquides, tels que l'aviation.

L'industrie investit dans les activités de recherche et d'innovation et l'Europe a de tous temps bénéficié d'un secteur manufacturier fort en matière de transport. Elle devrait conserver cette position forte. Alors que, dans le domaine du transport routier, l'Europe reste à la pointe en matière de brevets utiles à l'amélioration des moteurs à combustion interne, le nombre de brevets sur les énergies de substitution est plus élevé dans les autres régions du monde et les marchés pour des véhicules peu polluants se développent plus vite en dehors de l'UE. L'UE ne peut tout simplement pas se permettre que l'innovation et le développement des nouvelles technologies — et les emplois ainsi créés — prennent place essentiellement en dehors de l'Union. L'Europe doit rester au premier plan au niveau mondial dans le domaine de l'établissement de normes.

L'innovation et la mobilité à faible taux d'émissions devront faire partie intégrante des politiques industrielles de tous les États membres. La question de la compétitivité ne concerne pas uniquement les grands constructeurs automobiles, qu'il s'agisse de voitures, de poids lourds, d'avions, de trains ou de bateaux. Les fabricants de composants, qui sont souvent des petites et moyennes entreprises, sont un élément essentiel de l'industrie manufacturière européenne.

Technologies numériques

Les technologies numériques offrent un potentiel énorme pour l'optimisation du système de transport et créeront de nouvelles perspectives pour le secteur manufacturier et le secteur des services. Les technologies numériques soutiennent également l'intégration des transports avec d'autres systèmes, tels que le système énergétique, et renforcent l'efficience du secteur de la mobilité.

Cependant, pour tirer pleinement parti des technologies numériques dans le domaine des transports, il faut créer des cadres réglementaires visant à favoriser le développement et la pénétration sur le marché de ces technologies, et établir des normes qui garantiront l'interopérabilité, y compris au-delà des frontières, et permettront l'échange de données dans le respect de la protection des données et de la cybersécurité. Dans le cadre de la stratégie pour un marché unique numérique en Europe[32], la Commission prépare une initiative sur la libre circulation des données, en vue d'empêcher des restrictions injustifiées concernant la localisation des données et à répondre aux questions relatives à l'accès aux données et à leur utilisation, y compris à des fins d'information sur les transports et le trafic. Dans sa communication sur le passage au numérique des entreprises européennes[33], la Commission a déjà présenté des mesures visant à soutenir les nouveaux modèles d'entreprise, notamment dans le cadre de l'économie collaborative.

[32] COM(2015) 192 final.
[33] COM(2016) 180 final.

Compétences

On estime que le secteur des transports dans son ensemble emploie plus de 15 millions de personnes, ce qui représente 7 % de l'emploi total dans l'UE[34]. De nouvelles compétences seront nécessaires pour accompagner la transition technologique vers une mobilité à émissions faibles. La communication de la Commission sur une nouvelle stratégie en matière de compétences pour l'Europe[35] entend répondre à ce défi. Les secteurs de la technologie automobile et maritime seront parmi les premiers visés par le «plan de coopération sectorielle en matière de compétences».

Investissement

La présente stratégie pour une mobilité à faible taux d'émissions vise également à offrir la sécurité nécessaire aux investisseurs. Les instruments d'investissement de l'UE seront utilisés pour favoriser une plus grande efficience du système de transport d'une manière technologiquement neutre, une énergie de substitution faiblement polluante pour les transports et des véhicules à émissions faibles ou nulles.

Le plan d'investissement pour l'Europe est primordial pour soutenir ces objectifs politiques. Des progrès considérables ont été accomplis dans la mise en œuvre du volet transport du Fonds européen pour les investissements stratégiques. L'accent a été mis sur la mobilisation des investissements privés et publics nécessaires, l'augmentation de la capacité d'absorption des risques et des garanties de mise en œuvre dans le cadre de l'aide apportée aux projets qui rencontrent des difficultés d'accès au financement à long terme[36]. Ce soutien peut également prendre la forme de création de plateformes et d'autres activités connexes visant à aider les villes à mettre en commun et à mobiliser des ressources financières, ainsi que la fourniture d'une assistance technique par l'intermédiaire de la plateforme européenne de conseil en investissement (EIAH).

En outre, un certain nombre de fonds de l'UE sont disponibles. L'enveloppe réservée aux transports dans le cadre des Fonds structurels et d'investissement européens s'élève à 70 milliards d'euros, dont 39 milliards d'euros pour favoriser la transition vers la mobilité à faible taux d'émissions. Sur ce dernier montant, 12 milliards sont dévolus au développement d'une mobilité urbaine multimodale durable à faible intensité de carbone. Le mécanisme pour l'interconnexion en Europe apporte 24 milliards d'euros. Une part importante du volet «transport» du programme Horizon 2020 pour la recherche et l'innovation, doté d'un montant de 6,4 milliards d'euros, est axée sur la mobilité à faible intensité de carbone.

Actions menées par les villes

Le transport urbain est responsable de 23 % des émissions de gaz à effet de serre de l'UE. C'est également l'une des raisons pour lesquelles de nombreuses zones urbaines dépassent les limites de pollution de l'air. La mise en œuvre de la présente stratégie dépendra dans une large mesure des villes et des collectivités locales, les villes étant déjà aux avant-postes dans

[34] Les chiffres relatifs à 2014 se fondent sur l'enquête sur les forces de travail d'Eurostat (15-64 ans). Quelque 11 millions d'emplois correspondent aux services de transport (y compris les activités de poste et de courrier) et plus de 4 millions au secteur de la fabrication d'équipements de transport.

[35] COM(2016) 381 final.

[36] On peut citer à titre d'exemple les travaux en cours concernant la mise au point de produits financiers destinés à débloquer des investissements visant à constituer des flottes de bus peu polluantes ou à améliorer la performance environnementale des navires.

la transition vers la mobilité à faibles émissions. Elles mettent en place des mesures d'incitation en faveur des énergies de substitution et des véhicules à faibles émissions. Dans le cadre d'une approche globale passant par la planification de la mobilité urbaine durable, l'intégration de l'aménagement de l'espace et l'étude de la demande de mobilité, elles encouragent le transfert modal vers des déplacements actifs (le vélo et la marche), l'utilisation des transports publics et/ou des systèmes de mobilité partagée, c'est-à-dire covoiturage et partage de vélos et de voitures, ceci afin de réduire la congestion et la pollution dans les villes.

De nombreuses villes européennes fixent des objectifs ambitieux pour contribuer à atteindre les objectifs de l'accord de Paris sur le climat; en ce sens, la Commission continuera de les soutenir, notamment dans le cadre du programme urbain de l'UE et de ses partenariats associés. L'échange de bonnes pratiques et le déploiement de nouvelles technologies au niveau local devrait être davantage facilité par des initiatives telles que la convention des maires, les villes et communautés intelligentes, le partenariat européen d'innovation et l'initiative CIVITAS pour des transports urbains plus propres et plus efficaces.

Mesures prises au niveau mondial dans le secteur des transports internationaux

Un large éventail de mesures est mis en place dans le secteur de l'aviation en vue de réduire les émissions, menant à des progrès technologiques considérables et à l'utilisation d'avions plus économes en carburant, ainsi qu'à des améliorations en matière de gestion du trafic aérien. Il faut, toutefois, progresser encore, notamment au niveau international, car le trafic aérien croît plus vite que les progrès en matière de réduction des émissions. Lors de l'assemblée de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) qui aura lieu cette année, l'UE est fermement résolue à parvenir à un accord mondial sur un mécanisme de marché visant à juguler les émissions de l'aviation internationale et à parvenir à une croissance neutre en émissions de carbone à partir de 2020. Ce mécanisme de marché mondial et d'autres mesures, telles que la norme internationale en matière de rejet de dioxyde de carbone applicable aux aéronefs neufs, adoptée récemment, ont pour objet d'assurer une croissance de l'aviation internationale neutre en émissions de carbone à partir de 2020. L'UE réexaminera ses propres dispositions (le système d'échange de quotas d'émission, dans le domaine de l'aviation) à la lumière des conclusions de l'Assemblée.

En se basant sur l'introduction d'un «indice nominal de rendement énergétique» pour les navires neufs utilisés dans la navigation internationale, l'UE est aussi pleinement déterminée à obtenir un accord mondial solide et contraignant pour la collecte et la communication des données relatives aux émissions de gaz à effet de serre provenant du transport maritime international au sein de l'Organisation maritime internationale (OMI), d'ici la fin de l'année. Cet accord doit être complété sous peu par un accord international sur un objectif de réduction des émissions applicable au secteur du transport maritime, lui-même complété par des mesures visant à réduire les émissions dans le secteur du transport maritime international. L'UE a déjà mis en place une législation qui, à partir de 2018, rendra obligatoire le contrôle, la déclaration et la vérification des émissions pour les navires qui utilisent les ports de l'UE. Il se peut que l'UE revoie cette législation dans l'hypothèse où un accord international serait conclu sur un système mondial. En ce qui concerne les polluants atmosphériques, la Commission soutient l'adoption de nouvelles mesures par l'OMI pour réduire ces émissions, par exemple la désignation de nouvelles zones de contrôle des émissions et la mise en place d'un plafond pour la teneur en soufre des combustibles applicable au niveau mondial en 2020.

L’UE reste déterminée, non seulement à réduire les émissions, mais aussi à apporter une contribution financière et technique au développement des capacités à travers le monde. Elle participe déjà à des projets de renforcement des capacités avec un grand nombre de pays en développement, travaillant aussi bien avec l’OACI qu'avec l’OMI pour veiller au déploiement de capacités réellement mondiales pour faire face aux défis futurs, notamment sur le continent africain et dans certains des pays les moins développés et les petits États insulaires.

4. CONCLUSIONS

La présente stratégie pour une mobilité à faible taux d'émissions devrait contribuer de manière significative à la modernisation de l’économie de l’UE, en contribuant à réduire les émissions provenant du secteur des transports et en respectant les engagements pris par l’UE dans le cadre de l’accord de Paris.

La Commission invite le Parlement européen, le Conseil, le Comité économique et social européen et le Comité des régions à approuver la stratégie et demande instamment à tous les acteurs concernés de s’engager activement à réussir sa mise en œuvre grâce à une collaboration à tous les niveaux et dans tous les secteurs.

Parallèlement à cette stratégie, la Commission lance des consultations publiques concernant l’approche en vue de la réduction des émissions provenant des transports routiers, c'est-à-dire les émissions des voitures et des camionnettes, ainsi que des camions, des autobus et des autocars.