

Émissions de CO2 des voitures neuves : L'Union Européenne joue la montre

Après s'être engagée lors de l'adoption du Protocole de Kyoto en 1997 à réduire ses émissions de 8 % à l'horizon 2008-2012, l'UE s'est fixé en 2007 comme nouvel objectif pour 2020 une réduction de 20 % - ou de 30 % si un « accord satisfaisant » sur le climat est conclu au niveau international.

Pour être à la hauteur de cette ambition¹, elle devra toutefois maîtriser la situation dans le secteur des transports, extrêmement préoccupante aussi bien en termes de rejets de GES (21 % des émissions de GES²), qu'en termes de progression passée (+26 % entre 1990 et 2005³). Tous les secteurs ont en effet vu leurs émissions de GES diminuer depuis 1990 sauf celui des transports, qui risque à lui seul de mettre en péril les objectifs de l'UE. Côté tendances, c'est l'inquiétude : si aucune nouvelle mesure n'est mise en œuvre (scénario de référence), l'Agence Européenne de l'Environnement annonce une hausse de 24 % des émissions des transports d'ici 2010 par rapport à 1990, et de 42 % d'ici 2020⁴. Le défi à relever est considérable. Un exemple suffit pour en prendre la mesure : respecter les objectifs de l'UE pour 2020 en contenant la croissance du trafic (évaluée à +15 % sur la période 2010-2020 dans le scénario de référence) supposerait de la limiter à +4 % (objectif GES - 20 %) voire de diminuer le trafic de 2 % (objectif GES - 30 %). Bien sûr, la maîtrise de



Olivier Louchard
coordinateur du Réseau Action Climat-France depuis 2002, en charge des questions transports. A représenté le RAC-F et l'Alliance pour la planète au Grenelle de l'environnement 2007/2008 sur le thème climat/énergie et notamment sur les transports.



Pierre Cornut
économiste et consultant, est l'auteur de « Changement climatique et transports : manuel de recommandations à l'attention des acteurs territoriaux » (Réseau Action Climat-France, 2007). Il est membre de Global Chance.

la demande de transports est loin d'être la priorité de l'UE⁵. Mais celle-ci n'en est pas moins confrontée à un certain nombre de réalités, dont la moindre n'est pas la domination écrasante du trafic routier de personnes et de marchandises. La route est ainsi à l'origine de plus de 90 % des émissions du secteur⁶, dont la moitié imputable aux véhicules particuliers, qui sont à eux seuls responsables de 12 % des émissions totales de CO2 de l'UE.

C'est dans ce contexte et en tenant compte de ces enjeux qu'il convient d'analyser la stratégie communautaire visant à réduire les émissions de CO2 des véhicules particuliers neufs.

Une stratégie fondée sur trois piliers

La Commission européenne a défini dès 1995 la stratégie communautaire de réduction des émissions de CO2 des voitures neuves, avec pour objectif initial un taux d'émission de 120 g/km en 2005⁷, soit une diminution d'environ 35 % par rapport à la moyenne de 186 g/km constatée en 1995. Pour atteindre cet objectif, la Commission entendait agir à la fois sur l'offre (c'est-à-dire les constructeurs) et la demande (à savoir les acheteurs). En plus d'un volet Recherche & Développement, la stratégie proposée reposait en effet

1 - Réseau Action Climat - France, *Le programme européen sur le changement climatique : bilan et perspectives*, septembre 2008.

2 - Progrès accomplis dans la réalisation des objectifs assignés au titre du protocole de Kyoto, COM (2007) 757 final du 27.11.2007.

3 - Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2007, European Environment Agency

4 - European Environment Agency, *Annual European Community Greenhouse gas inventory 1990-2006 and inventory report 2008*, June 2008.

5 - Cf. Réseau Action Climat - France, *Changement climatique et transport : manuel de recommandation à l'attention des acteurs territoriaux*, février 2007, et en particulier les chapitres C2. Les recommandations du RAC : trois axes forts et D1. L'UE et la lutte contre les changements climatiques dans le secteur des transports : le discours et la pratique.

6 - European Environment Agency, *Indicator fact sheet, Transport emissions of greenhouse gases by mode*, december 2006.

7 - Une stratégie communautaire visant à la réduction des émissions de CO2 des voitures particulières et à améliorer l'économie de carburant, Communication au Conseil et au Parlement Européen, 1995, COM (1995) 689 final.

sur trois piliers : la conclusion d'accords volontaires avec l'industrie automobile, la fourniture d'informations relatives à la consommation et aux émissions de CO₂ et la mise en place de mesures fiscales afin d'encourager l'efficacité énergétique.

La conclusion d'accords volontaires avec l'industrie automobile

Plutôt que d'imposer aux constructeurs des normes d'émissions contraignantes, l'UE a choisi d'emblée la voie des engagements volontaires, non sans avoir dès 1996 affaibli son objectif initial, qui doit désormais être atteint « *d'ici à 2005 (2010 au plus tard)* »⁸. Deux séries d'accords volontaires seront ainsi validées par la Commission européenne, d'abord en 1998 avec l'Association des Constructeurs Européens d'Automobiles (ACEA) qui produit alors 83 % des voitures vendues au sein de l'UE-15, puis en 1999 avec leurs homolo-

gues japonais (JAMA) et coréens (KAMA). Par ces accords, les constructeurs s'engageaient à réduire progressivement les niveaux d'émission des véhicules particuliers neufs commercialisés sur le marché communautaire, avec pour objectif un taux moyen de 140 g de CO₂/km, soit une baisse de 25 % par rapport à 1995, et ce d'ici 2008 (ACEA) ou 2009 (KAMA et JAMA).

Mais à l'approche de ce terme, et même si l'on observe une légère tendance à la baisse au fil des ans, force est de constater que les engagements ne seront pas respectés (voir tableau 1), entre autres du fait de l'incapacité et du manque de volonté des constructeurs pour réduire de façon significative le poids des véhicules. Pour ce qui concerne l'action communautaire sur l'offre de véhicules particuliers neufs, les accords volontaires sont un échec.

Tableau 1 : Emissions moyennes des voitures neuves mises sur le marché européen (en gCO₂/km)

	ACEA	JAMA	KAMA	Total
2004	161	170	168	162
2005	160	166	167	161
2006	160	161	164	160
2007	157	159	161	158

D'après T&E (European Federation for Transport and Environment), août 2008

Le bilan n'est pas plus convaincant du côté des deux autres piliers de la stratégie définie en 1995, à savoir d'une part l'information des consommateurs via l'affichage des émissions de CO₂ et d'autre part le recours à la fiscalité pour promouvoir l'efficacité énergétique des véhicules. Ces deux composantes devaient permettre, en orientant la demande vers des véhicules plus sobres, de combler la différence entre l'objectif de 140 g/km visé par les accords volontaires et l'objectif global de 120 g/km.

L'information relative à la consommation et aux émissions de CO₂

Adoptée en septembre 1999, la directive 1999/94/CE⁹ avait pour objectif de permettre aux acheteurs de faire leur choix en toute connaissance de cause. Elle impose ainsi aux États membres

de publier chaque année un guide gratuit listant, pour l'ensemble des voitures particulières neuves disponibles à l'achat, la consommation de carburant et les émissions de CO₂. Surtout, elle impose aux constructeurs automobiles de mentionner les consommations de carburant et les émissions de CO₂ des véhicules neufs, non seulement sur les lieux de vente (affiches et étiquette énergie apposée sur le pare brise) et dans la documentation, mais aussi sur les supports publicitaires, en particulier dans la presse. Cette obligation, cependant, est largement contournée dans les faits. En particulier, 99 % des publicités publiées dans la presse écrite ou affichées sur les panneaux publicitaires sont manifestement illégales¹⁰, puisque la directive de 1999 stipule que la consommation et les émissions de CO₂ doivent être « *facilement lisibles et au moins aussi visibles que la partie principale des informations figurant dans [la publicité]* ».

⁸ - Conseil environnement du 25 juin 1996.

⁹ - Directive 1999/94/CE concernant la disponibilité d'informations sur la consommation de carburant et les émissions de CO₂ à l'intention des consommateurs lors de la commercialisation des voitures particulières neuves.

¹⁰ - Voir à ce sujet le site www.affichezleCO2.fr

La mise en place de mesures fiscales afin d'encourager l'efficacité énergétique

En septembre 2002, la Commission avait présenté une nouvelle stratégie de taxation des voitures particulières dans l'UE, avec deux objectifs complémentaires : une meilleure coordination des régimes fiscaux en vigueur pour lutter contre la fragmentation du marché automobile ; une restructuration de ces régimes pour mettre davantage l'accent sur la protection de l'environnement, en particulier au regard des engagements pris à Kyoto. Les taxes auraient ainsi pu être « *totalemment ou partiellement calculées sur la base des émissions de CO2* »¹¹. Mais cette ambition s'est heurtée à des oppositions diverses qui en ont retardé l'application : le 3^{ème} pilier de la stratégie communautaire de 1995 est jusqu'à présent resté lettre morte, même si la Commission a présenté en 2005 une proposition de directive sur laquelle nous reviendrons plus loin.

Vers des mesures plus contraignantes ?

L'échec patent des accords volontaires, le contournement des obligations d'information dans les publicités et les difficultés rencontrées pour avancer sur le plan fiscal placent l'UE le dos au mur. Le temps n'est plus aux atermoiements, mais à la fermeté et donc au choix d'approches plus contraignantes, qu'il s'agisse d'amener enfin les constructeurs à modifier significativement leur offre ou d'orienter avec succès la demande de véhicules neufs vers des modèles moins gourmands et moins émetteurs.

Du côté de l'offre : des normes de performance pour les véhicules particuliers neufs

Prenant acte de l'échec des accords volontaires, la Commission européenne a présenté en février 2007 une nouvelle stratégie de réduction des émissions de CO2 des véhicules neufs¹². Sur cette base, la Commission a ensuite transmis en décembre 2007 au Conseil et au Parlement européen une proposition de règlement¹³ visant à abaisser le niveau moyen d'émission des véhicules neufs

mis sur le marché à 130/120 grammes de CO2/km d'ici 2012 grâce à la mise en place de normes de performance en matières d'émissions. Mais si le choix d'imposer des normes contraignantes est un pas dans la bonne direction, un certain nombre d'échappatoires viennent noircir le tableau.

Tout d'abord, les mesures proposées pour atteindre les objectifs fixés sont fondées sur une approche dite « *intégrée* », portant à la fois sur l'amélioration technologique des moteurs et sur deux autres leviers d'action : des progrès technologiques annexes (surveillance de la pression des pneus, indicateurs de changement de vitesse, efficacité des systèmes de climatisation, etc.) et un recours accru aux agrocarburants. C'est au titre de cette approche « *intégrée* » que l'objectif de 120 grammes est scindé en deux, avec une réduction obligatoire à 130 gCO2/km incombant directement aux constructeurs via l'amélioration des moteurs et une réduction complémentaire de 10 gCO2/km via les autres leviers d'action. Selon la Commission européenne, l'ensemble de ces mesures devront être « *mesurables, attribuables, et sans compter deux fois les réductions de CO2* ». Le risque existe en effet que l'approche « *intégrée* » ne vienne *in fine* affaiblir la portée des obligations, du fait entre autres de la multiplicité des acteurs, qui rendra le contrôle du respect des engagements plus difficile. Par ailleurs, le choix de prendre en compte les agrocarburants pour apprécier l'évolution de l'offre automobile pose un vrai problème, ne serait-ce qu'en raison de l'absence de consensus (et *a fortiori* de système officiel de comptabilisation) sur les gains en termes de GES qui pourraient leur être attribués dans le cadre de ce dispositif.

D'autres faiblesses doivent par ailleurs être mentionnées. Ainsi, pour ce qui concerne le mode de calcul des émissions spécifiques de chaque constructeur, la Commission propose de prendre en compte uniquement la masse du véhicule, qu'elle considère comme le « *paramètre le plus approprié aux fins de la définition de l'utilité* ». Or le choix de ce critère pour distinguer différentes classes n'incitera pas les constructeurs à alléger leurs véhicules et risque d'aboutir à un résultat paradoxal puisque les véhicules les plus légers devraient se retrouver avec un objectif plus strict. La Commission, écartant au passage le critère dit « *de l'empreinte au sol* », option privilégiée par les ONG environnementales comme par le Parlement européen, a donc fait là un choix contre-productif par rapport aux objectifs officiellement poursuivis¹⁴. Autre faiblesse de la proposition, le niveau des

11 - Communiqué de presse du 9 septembre 2002, « Taxation des voitures : la Commission présente une nouvelle stratégie », IP/02/1274.

12 - Résultats du réexamen de la stratégie communautaire de réduction des émissions de CO2 des voitures et véhicules commerciaux légers », 7 février 2007, COM (2007) 19.

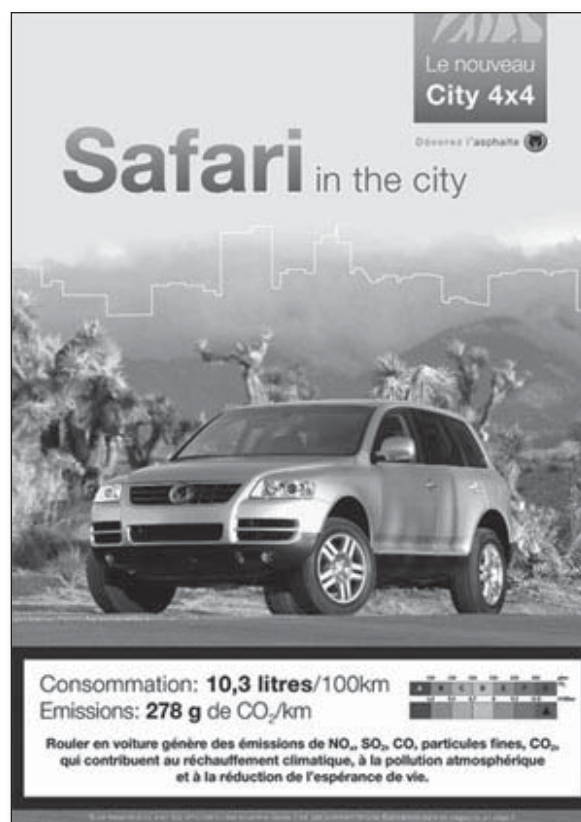
13 - Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des normes de performance en matière d'émissions pour les voitures particulières neuves dans le cadre de l'approche intégrée de la Communauté visant à réduire les émissions de CO2 des véhicules légers, 19 décembre 2007, COM (2007) 856 final

14 - European Federation for Transport and Environment, *Danger ahead : why weight-based CO2 standards will make Europe's car fleet dirtier and less safe ?* December 2007

sanctions applicables : progressant avec le temps, le taux s'établirait à 20 euros par gramme de CO₂/km excédentaire en 2012 pour atteindre 95 euros en 2015, ce qui n'est guère susceptible d'exercer un vrai effet dissuasif sur les constructeurs – l'ONG européenne *Transport & Environment* recommande par exemple un taux de 150 euros, et ce dès 2102¹⁵. Enfin, alors que toute stratégie efficace de régulation des émissions de CO₂ des voitures se doit de fixer des objectifs sur le long terme, le projet de règlement ne prévoit aucune disposition en ce sens - les ONG environnementales recommandent sur ce point des objectifs ambitieux : 80 g de CO₂/km pour 2020 et 60 g pour 2025.

Du côté de la demande : vers de véritables incitations financières ?

Enfin, pour orienter avec succès la demande de véhicules neufs vers des modèles moins gourmands et moins émetteurs, la nouvelle stratégie proposée en février 2007 par la Commission européenne propose d'abord une révision de la directive étiquetage. Le but de cette révision est d'améliorer l'information des consommateurs, notamment par la création de catégories d'efficacité énergétique (du même type que celles applicables à certains appareils électroménagers). Mais au sujet de la publicité destinée à ces mêmes consommateurs, la nouvelle stratégie se contente d'inviter les constructeurs à signer « *un accord volontaire concernant un code de bonnes pratiques communautaires* » : une nouvelle fois, la Commission compte sur la bonne volonté de l'industrie automobile. Le Parlement européen, pour sa part, s'est prononcé en octobre 2007 à une large majorité pour « *qu'un pourcentage minimum de 20 % de l'espace publicitaire soit réservé à des informations relatives à la consommation d'énergie et aux émissions de CO₂* »¹⁶. Si cette intention était traduite dans une directive, les caractères lilliputiens actuellement utilisés dans les publicités pour « informer » le consommateur au regard d'aigle céderaient enfin la place à une information immédiatement visible (cf. image ci-dessous).



Source : www.affichezleCO2.fr

Mais l'enjeu principal reste l'utilisation de l'outil fiscal pour inciter financièrement les consommateurs à délaisser les modèles les plus émetteurs au profit de véhicules plus sobres. De nombreuses études ont en effet montré qu'une modification de l'assiette des taxes automobiles actuelles contribuerait significativement à la réduction des émissions de GES¹⁷. Sur ce point, les orientations de la Commission restent celles de sa proposition de directive concernant les taxes sur les voitures particulières (juillet 2005)¹⁸. Il s'agit à la fois d'harmoniser la fiscalité au sein de l'UE afin d'assurer le « bon fonctionnement du marché intérieur » et de diminuer les émissions de CO₂ des voitures particulières. En effet, pour la Commission, « dans ce cas spécifique, le marché intérieur et l'objectif environnemental sont étroitement liés et les dissocier et aborder ces questions séparément ne produirait pas suffisamment de résultats ». Actuellement,

15 - European Federation for Transport and Environment, www.transportenvironment.org

16 - Résolution sur la stratégie communautaire de réduction des émissions de CO₂ des voitures et véhicules commerciaux légers, 24 octobre 2007

17 - D'autres incitations fiscales ont été envisagées au niveau de l'UE, telles que des crédits d'impôts. La Commission préconise que ces incitations s'appuient sur une définition commune d'un « véhicule léger écologiquement performant » (VLEP). Ce dernier devrait respecter des valeurs limites d'émissions de substances polluantes et de CO₂ - le niveau fixé dans ce dernier cas serait l'objectif communautaire de 120 g/km.

18 - Proposition de directive du Conseil concernant les taxes des voitures particulières, COM (2005) 261 final du 5 juillet 2005

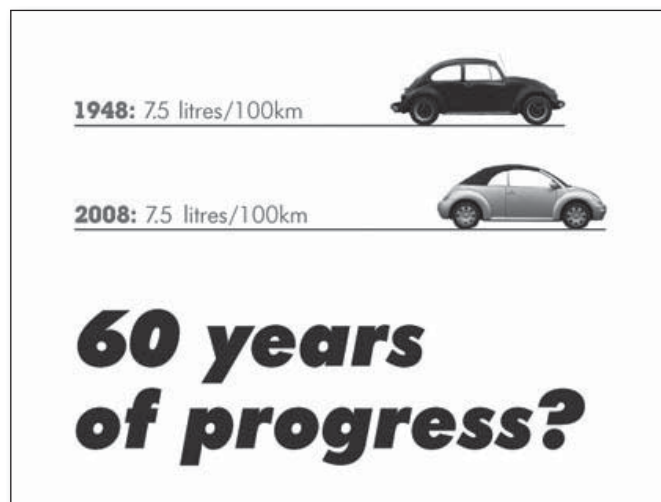
l'assiette et le niveau des taxes d'immatriculation (TI) applicables varient de manière importante d'un État membre à l'autre (entre 0 % et 180 % du prix hors taxe de la voiture), tandis que l'assiette et le niveau des taxes annuelles de circulation (TAC) oscillent entre 30 euros et 463 euros par véhicule: ces divergences sont considérées comme des entraves à la libre circulation des marchandises. La proposition de la Commission prévoyait, outre la suppression progressive de la TI sur une période de 5 à 10 ans, une restructuration de l'assiette de la TI et de la TAC: à compter du 1er décembre 2008, 25 % du total des recettes fiscales générées par la TI et la TAC devrait être lié aux émissions de CO₂, puis 50 % à compter du 31 décembre 2010, le tout évidemment en respectant le principe de neutralité fiscale.

Reste que cette proposition relève de l'article 93 du TCE, qui requiert pour son adoption l'unanimité des États membres: dans une Europe qui en compte désormais 27, son avenir est mal engagé. De plus, conformément au principe de proportionnalité, plusieurs éléments d'application essentiels resteraient du ressort des États membres, notamment le niveau des taxes et leurs taux de

différenciation. Il s'agit pourtant là des deux paramètres déterminants afin qu'une différenciation nette puisse être faite par le consommateur au moment de l'achat entre un véhicule faiblement émetteur et un véhicule très polluant. Bref, même si la proposition de directive de 2005 était adoptée, on peut craindre que les États membres n'en fassent qu'une application superficielle.¹⁹

Demain, demain, toujours demain

Confrontée au défi de la réduction des émissions des voitures neuves, l'UE ne cesse de reporter échéances et mesures contraignantes, alors que l'opinion publique, certes peu enthousiaste face à la perspective de dispositions fiscales, se prononce par contre très massivement pour l'adoption rapide de mesures imposant aux constructeurs automobiles une réduction de 25 % de la consommation des véhicules mis sur le marché (ce niveau de réduction correspond à l'objectif 120 gCO₂/km)²⁰. Un fossé est donc en train de se créer entre les citoyens et les décideurs politiques, dont le mot d'ordre, face à l'urgence climatique, semble bien être « demain, demain, toujours demain »²¹.



Source : FOE Europe / T&E

19 - Sur la question de « L'émergence quasi impossible d'une fiscalité écologique communautaire », voir Réseau Action Climat – France, Le programme européen sur le changement climatique: bilan et perspectives, septembre 2008.

20 - Sondage TNS réalisé en août 2008 pour Friends of the Earth Europe auprès de 4885 personnes en France, Allemagne, Italie, Espagne et Royaume-Uni. Plus d'informations sur la campagne européenne « Pour des voitures plus économes » : www.rac-f.org/voiture-econome.html

21 - Fabulous Trobadors, Demain, in Duels de Tchatche, 2003