

PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire

PROVISOIRE
2007/2119(INI)

8.6.2007

PROJET DE RAPPORT

sur la stratégie communautaire de réduction des émissions de CO₂ des voitures
et véhicules commerciaux légers
(2007/2119(INI))

Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité
alimentaire

Rapporteur: Chris Davies

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	3
EXPOSÉ DES MOTIFS	8

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la stratégie communautaire de réduction des émissions de CO₂ des voitures et véhicules commerciaux légers (2007/2119(INI))

Le Parlement européen,

- vu la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les résultats du réexamen de la stratégie communautaire de réduction des émissions de CO₂ des voitures et véhicules commerciaux légers (COM(2007)0019)¹,
- vu l'évaluation d'impact (EI) concernant la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les résultats du réexamen de la stratégie communautaire de réduction des émissions de CO₂ des voitures et véhicules commerciaux légers (SEC(2007)0060),
- vu le sixième programme communautaire d'action pour l'environnement (6EAP)²,
- vu le sixième³ et le septième⁴ programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration,
- vu sa résolution "Gagner la bataille contre le changement climatique" (2005/2049(INI))⁵,
- vu la communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au comité des régions intitulée "Limiter le réchauffement de la planète à 2 degrés Celsius: Route à suivre à l'horizon 2020 et au-delà" (COM(2007)0002)⁶,
- vu les conclusions de la Présidence du Conseil européen des 8 et 9 mars 2007 sur la "Nouvelle stratégie de l'UE en faveur du développement durable" (juin 2006) et le rôle des écotecnologies et des éco-innovations dans le contexte de la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi,
- vu l'étude intitulée "Review and analysis of the reduction potential and costs of technological and other measures to reduce CO₂ emissions from passenger cars" (révision et analyse du potentiel de réduction et du coût des mesures technologiques et autres visant à réduire les émissions de CO₂ des voitures (31 octobre 2006))⁷,
- vu l'article 45 de son règlement,
- vu le rapport de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire (A6-0000/2007),

¹ Non encore publiée au JO.

² JO L 242, du 10.9.2002, p.1.

³ JO L 232, du 29.8.2002, p.1.

⁴ JO L 391, du 30.12.2006, p.1.

⁵ Textes adoptés, P6_TA(2005)0433, du 16.11.2005.

⁶ Non encore publiée au JO.

⁷ http://ec.europa.eu/enterprise/automotive/projects/report_co2_reduction.pdf

- A. considérant que quelque 19% des émissions de CO₂ dans l'Union européenne proviennent des voitures et des véhicules commerciaux légers, les volumes absolus continuant à augmenter, essentiellement en raison du nombre croissant de voitures neuves et de l'augmentation de leur puissance,
- B. considérant que les transports routiers sont à l'origine de 60% de la consommation de pétrole dans l'UE, une utilisation inefficace du carburant augmentant la menace pour la sécurité énergétique et contribuant à des coûts de fonctionnement élevés ainsi qu'à l'épuisement des réserves mondiales de pétrole,
- C. considérant que des mesures législatives sont devenues nécessaires afin de promouvoir les changements sur les plans technologique et de la conception nécessaires pour que le secteur contribue à ce que l'UE atteigne son objectif d'une réduction des émissions de CO₂ d'au moins 20% d'ici 2020 par rapport aux niveaux de 1990,

Calendrier et objectifs

1. reconnaît que les fabricants ont besoin de cinq à sept années pour apporter des modifications à la conception d'un véhicule de la manière la plus économique et, tout en étant conscient que les émissions moyennes des voitures placées sur le marché de l'UE en 2008 dépasseront 150g CO₂/km, rejette pour son coût excessif la proposition de la Commission de réduire par des moyens technologiques les émissions moyennes à 130g CO₂/km d'ici 2012;
2. craint que le recours envisagé à des "mesures complémentaires" pour atteindre l'objectif convenu de 120g CO₂/km d'ici 2012 ne soit guère plus qu'un geste politique et estime que la législation devrait établir des objectifs clairs et mesurables pour les réductions des émissions obtenues à l'aide de moyens technologiques;
3. propose que des objectifs annuels contraignants soient fixés pour les émissions avec effet au 1er janvier 2011, dans le but de promouvoir des améliorations technologiques pour les véhicules et, ainsi, d'assurer par ce seul moyen que les émissions moyennes de toutes les voitures placées sur le marché de l'UE à compter du 1er janvier 2015 ne dépassent pas 120g CO₂/km;
4. insiste pour que, à compter du 1er janvier 2020, les émissions moyennes ne dépassent pas 95g CO₂/km, et considère que l'UE devrait apporter son soutien à la promotion requise de l'innovation par l'intermédiaire du septième programme-cadre de recherche;
5. estime que des objectifs à plus long terme devraient être fixés d'ici 2016 au plus tard, dans le cadre d'une révision de la Commission, et part de l'idée que ces objectifs prévoient de nouvelles réductions des émissions pour les ramener à 70g CO₂/km, voire moins, à l'horizon 2025;
6. considère qu'à compter du 1er janvier 2015, aucun nouveau modèle de voiture dépassant l'objectif des émissions de 120g CO₂/km de plus de 100% ne devrait être placé sur le marché de l'UE;
7. recommande, au vu des difficultés que certains fabricants spécialisés pourraient éprouver

pour réduire les émissions moyennes de l'ensemble de l'éventail limité de voitures qu'ils produisent dans les délais impartis, que chaque fabricant ou importateur soit en droit de ne pas inclure chaque année cinq cents véhicules identifiés dans les données utilisées pour déterminer les émissions moyennes, à condition que les émissions et la consommation de carburant de ces véhicules soient étiquetées et notifiées aux consommateurs conformément aux exigences légales habituelles;

Partage de la tâche entre les fabricants

8. reconnaît la grande variété des préférences des consommateurs concernant les voitures ainsi que la composition différente du parc automobile des fabricants; insiste pour que des réductions de CO₂ interviennent dans tous les segments du marché, mais estime que les dispositions législatives devraient veiller à ne pas désavantager les fabricants qui introduisent rapidement de telles réductions, ni à menacer la viabilité des entreprises qui produisent actuellement des voitures à l'origine d'émissions importantes;
9. propose que les objectifs de réduction des émissions moyennes pour 2015 et 2020, de même que les objectifs annuels intérimaires, soient établis, pour tous les véhicules vendus par les producteurs et les importateurs, sur la base d'une référence à une courbe de valeurs limites qui devrait prendre, comme point de départ, le profil de la nouvelle flotte de voitures au 1er janvier 2011;
10. recommande que la courbe de valeurs limites soit définie à l'aide d'une formule mathématique exprimée comme une fonction entre les émissions de CO₂ de chaque véhicule et son empreinte (largeur de l'empreinte fois empattement);
11. demande à la Commission de présenter au Conseil et au Parlement des propositions visant à garantir que la définition de la courbe soit établie en tenant compte des différences entre les tailles des voitures et le coût technologique des réductions des émissions;
12. propose l'introduction, au 1er janvier 2011, d'un nouveau mécanisme de marché fermé, le Carbon Allowance Reductions System (CARS), qui n'entraînera pas de coûts pour l'industrie automobile dans son ensemble et qui récompensera les entreprises dont le parc émet moins que la courbe des limites d'émissions, tout en pénalisant celles dont le parc émet davantage;
13. attend que, sur la base du système CARS, les fabricants et les importateurs se voient imposer des pénalités financières proportionnelles à tout dépassement des limites d'émissions par voiture vendue, et que ces pénalités puissent être compensées par des bonifications accordées aux voitures nouvellement immatriculées du même fabricant dont les émissions sont inférieures à la courbe des valeurs limites;
14. estime que le montant des pénalités devrait reposer sur le coût de l'introduction des mesures technologiques nécessaires pour réduire les émissions moyennes de l'ensemble du parc automobile en vue de les ramener au niveau des objectifs fixés;
15. propose la mise en place, au niveau de l'UE, d'un organisme de réglementation chargé de gérer le système CARS, auquel seront communiquées les données relatives aux immatriculations également fournies à chaque État membre, et qui publiera annuellement

la balance de chaque fabricant et de chaque importateur, les pénalités imposées et les paiements effectués;

16. recommande que les fabricants et les importateurs puissent être à même de déterminer s'ils souhaitent que l'organisme soit l'entreprise même ou bien les différentes filiales ou unités de production directement responsables de la production des véhicules concernés;
17. propose que, la première année, le système CARS se limite à la collecte de données, au transfert de certificats et à la publication de balances, et que le régime financier ne prenne effet qu'au 1er janvier 2012;

Amélioration des essais et contrôle des données

18. préconise la révision des procédures d'essais en vue de mieux imiter les conditions réelles de conduite, et demande une modification du cycle de conduite européen de manière à tenir compte d'améliorations technologiques telles que l'installation d'une sixième vitesse;
19. demande instamment à la Commission d'introduire de nouvelles mesures et de nouvelles normes qui permettent, en ce qui concerne les objectifs de réduction du CO₂, d'accorder une valeur fixe à des améliorations utiles comme des indicateurs de changement de vitesse, des systèmes d'air conditionné d'efficacité élevée, des pneumatiques présentant une faible résistance au roulement et des lubrifiants améliorés, dont l'utilisation dépendra du comportement individuel du conducteur;
20. invite le Conseil à revoir les procédures d'essai en vue de déterminer si la conformité des normes de production est assurée et de garantir que l'approche des organismes de certification ne présente pas de divergences d'un État membre à l'autre;

Spécifications des véhicules

21. souligne qu'il est prioritaire d'aborder les questions urgentes de la sécurité énergétique et de la nécessité de réduire la dépendance de l'Europe à l'égard des importations d'énergie, de réduire les émissions de CO₂ sans accroître le coût des nouvelles voitures, ainsi que d'améliorer la sécurité routière;
22. insiste par conséquent pour que, à compter du 31 décembre 2012, sauf pour ce qui concerne les véhicules de police, de secours ou militaires, aucun nouveau modèle de voiture ne soit autorisé sur le marché de l'UE si son moteur est conçu pour pouvoir dépasser une vitesse de 162 km/heure (101 mph), ce qui correspond à 25% de plus que la limite de vitesse la plus élevée autorisée dans la grande majorité des États membres;

Publicité et étiquetage

23. recommande que des exigences minimales contraignantes soient fixées pour la communication d'informations relatives à la consommation de carburant et aux émissions de CO₂ des nouvelles voitures dans les publicités, la documentation de commercialisation et de promotion et les salles d'exposition, et considère le format A-G utilisé pour comparer l'efficacité énergétique de certains produits électriques comme un modèle pour la communication d'informations souhaitée;

24. considère que les dispositions législatives exigeant l'apposition de mises en garde sanitaires sur les paquets de cigarettes constituent un bon exemple, et propose qu'un pourcentage minimum de 20% de l'espace affecté à la promotion de nouvelles voitures dans la publicité, la documentation de commercialisation ou l'affichage dans les salles d'exposition devrait être réservé à des informations relatives à la consommation d'énergie et aux émissions de CO2 dans un format homologué;

Promotion de la demande des consommateurs

25. reconnaît le rôle considérable que les États membres peuvent jouer pour encourager la demande des consommateurs concernant des voitures à faibles émissions, et demande l'élaboration de plans d'action nationaux indiquant les mesures qu'il est prévu de prendre dans ce contexte;

26. soutient en particulier le recours à des mesures fiscales et encourage les États membres à introduire des taxes à la fois sur l'achat et la circulation des véhicules dont les émissions sont supérieures à la moyenne;

Mesures complémentaires

27. estime que les mesures à même de contribuer à la réduction des émissions de CO2 des véhicules mais ne pouvant se voir attribuer aucune valeur absolue devraient être considérées comme des mesures complémentaires et ne devraient pas être reprises dans les dispositions législatives proposées;

28. craint que l'utilisation accrue de biocarburants ne conduise à un renchérissement des denrées alimentaires pour les personnes disposant de très faibles revenus et n'accélère la destruction des forêts tropicales, et demande une révision urgente de la politique relative aux biocarburants, de manière à tenir compte de l'ensemble des considérations environnementales et sociales;

29. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Quelque 19% de toutes les émissions de dioxyde de carbone dans l'Union européenne proviennent des voitures et des véhicules commerciaux légers, et les volumes absolus continuent à augmenter malgré le fait que, jusqu'en 2004, il a été possible, dans l'espace d'une décennie, de réduire les émissions des nouvelles voitures de 12,4% en moyenne.

La cause de cette croissance réside pour l'essentiel dans l'augmentation du nombre des voitures et des embouteillages qui en résultent (les immatriculations dans l'UE à 25 ont augmenté de 36% entre 1990 et 2003 et sont passées de 156 millions à 212 millions), et dans la puissance des nouvelles voitures qui, jusqu'en 2004, a augmenté en moyenne de 28% en dix ans, ce qui est largement plus que l'accroissement de 15% de leur poids, alors même qu'aucun gouvernement n'a augmenté les limites de vitesse sur les routes.

Il est bien évident que cela n'aide pas l'UE à atteindre son objectif de réduction des émissions de CO₂ d'au moins 20% d'ici 2020 par rapport aux niveaux de 1990, sans parler de l'objectif d'une réduction de 30% si un accord international est obtenu.

La question des émissions de CO₂ et celle de la consommation de carburant sont étroitement liées. Les transports routiers sont à l'origine de 60% de la consommation de pétrole dans l'UE et une utilisation inefficace du carburant des voitures aboutit non seulement à des émissions inutilement élevées, mais accroît la menace qui pèse sur la sécurité énergétique de l'Europe et épuise les réserves mondiales de pétrole, tout en obligeant les conducteurs à faire face à des coûts de fonctionnement élevés.

En 1999, l'industrie automobile s'est engagée, sur une base volontaire, à réduire les émissions moyennes des nouvelles voitures fabriquées en Europe pour qu'elles atteignent un maximum de 140g CO₂/km d'ici 2008. Même si 25% des fabricants s'efforcent d'atteindre cet objectif, la situation globale est moins brillante. Les émissions moyennes de toutes les nouvelles voitures commercialisées sur le marché de l'UE à 25 ont atteint 162g CO₂/km en 2004, et ne devraient pas être inférieures à 150g CO₂/km à la fin de 2008.

Il a fallu attendre janvier 2007 pour que la Commission convienne en principe de mettre en place une législation contraignante prévoyant qu'il soit exigé des fabricants de réduire les émissions à 130g CO₂/km d'ici 2012 à l'aide de moyens technologiques, différentes mesures complémentaires devant être introduites pour garantir que les émissions globales ne dépassent pas 120g CO₂/km d'ici cette date.

La date de 2012 pour atteindre l'objectif fixé a quelque chose d'illusoire. Elle reflète différentes décisions politiques qui ont été récemment adoptées unanimement par le Conseil au mois de juin de l'an dernier et qui ont peu tenu compte de la situation concrète. La Commission a tenté de combler le fossé entre le désir et la réalité en proposant que l'objectif de 120g CO₂/km soit atteint à l'aide d'un certain nombre de "mesures complémentaires", telle l'utilisation de biocarburants, qui pourraient être prise en compte en même temps que les améliorations technologiques, même si elle risquent d'être affectées par des variables comme le comportement du conducteur et la disponibilité de carburants de substitution.

Le rapporteur estime qu'il conviendrait de donner une certitude absolue aux fabricants de voitures quant aux normes techniques qu'ils sont tenus de respecter, et si un potentiel existe

pour introduire et incorporer certaines valeurs relatives aux réductions de CO₂ pouvant être obtenues grâce au recours à des pneumatiques, des lubrifiants et des systèmes d'air conditionné améliorés, d'autres mesures ne relevant pas du contrôle direct des fabricants devraient être considérées comme complémentaires et ne devraient pas figurer dans la législation à l'examen.

Le rapporteur considère que le moyen le plus efficace sur le plan des coûts d'atteindre le même objectif est de fixer un objectif de réduction des émissions plus ambitieux, tout en accordant davantage de temps à l'industrie automobile pour répondre aux exigences contraignantes.

Par chance, des améliorations sur les plans technologique et de la conception permettent maintenant d'obtenir d'importantes réductions des émissions. Dès maintenant sont vendues chaque année dans l'UE plus d'un million de voitures qui émettent moins de 120g CO₂/km, tandis que certaines voitures hybrides haut de gamme du marché produisent des émissions 25% moins élevées (60g CO₂/km) que des rivales commerciales vendues à des prix comparables. Selon le président de l'ACEA (Association des constructeurs européens d'automobiles), l'industrie a introduit, au cours de la dernière décennie, quelque cinquante technologies de réduction du CO₂, même si leur utilisation n'est pas encore aussi étendue qu'il serait souhaitable.

Il est possible d'obtenir des réductions en utilisant des combustibles et des systèmes de propulsion de substitution, mais également en recourant davantage à des moteurs hybrides, à des moteurs à essence améliorés et à des moteurs diesel, en réduisant les moteurs complétés par des turbocompresseurs, en continuant à développer des groupes propulseurs, en réduisant le poids des véhicules grâce à un recours accru à l'aluminium, en installant des mécanismes arithmiques, en renforçant le système des vitesses, en améliorant l'aérodynamisme, en utilisant des lubrifiants et des roulements à billes assurant une friction réduite, en installant des systèmes d'air conditionné plus efficaces et en utilisant des pneumatiques présentant une faible résistance au roulement.

Il n'y a pas d'autre solution que d'imposer des sortes de pénalités financières aux fabricants et aux importateurs de flottes de véhicules qui dépassent de loin les exigences en matière d'émissions moyennes. Parallèlement, il conviendrait de récompenser d'une manière ou d'une autre les fabricants qui produisent des voitures ayant de faibles émissions, souvent avec des marges de profit très restreintes.

Le rapporteur propose la création d'un nouveau mécanisme de marché, le Carbon Allowance Reduction System (CARS) qui tiendra compte des différents segments du marché automobile, mais exigera que les fabricants et les importateurs versent des pénalités financières pour les dépassements globaux des objectifs contraignants, tout en accordant des bonifications à ceux dont le parc est à l'origine d'émissions inférieures aux limites requises.

Le rapporteur propose la création d'un nouvel organe de réglementation chargé de gérer le système.

Alors même que le mécanisme de marché ne devrait pas entraîner de coûts pour l'industrie automobile dans son ensemble, obtenir des réductions des émissions commencera par accroître les coûts des fabricants. L'innovation et les améliorations ont un prix, dont on peut

estimer qu'il augmente le coût du véhicule de 100 à 150 euros par gramme de réduction du CO₂/km. La dépense sera moindre si les fabricants disposent d'un laps de temps plus long pour prévoir, apporter des changements dans la conception et obtenir les économies d'efficacité provenant des économies d'échelle lorsqu'une nouvelle technologie entre dans la phase de la production de masse.

Heureusement, les fabricants de voitures ont réussi à réduire le prix moyen des nouveaux véhicules vendus dans l'Union européenne de 9% depuis 1996, et ce malgré des exigences plus strictes sur les plans de la sécurité et de l'environnement. Compte tenu des économies immédiates obtenues grâce à une consommation de carburant moindre, la grande majorité des acheteurs de voiture devraient rapidement voir une dépense initiale plus élevée compensée.

Les fabricants européens font parfois valoir que l'adoption de ces mesures les désavantagerait sur le plan de la concurrence. Cet argument est difficile à défendre. Il se vend chaque année davantage de voitures neuves dans l'Union européenne que dans tout autre bloc commercial du monde et le marché unique de l'UE exige que les fabricants et les importateurs nationaux répondent aux mêmes normes. Bien loin de provoquer une faiblesse sur le plan de la concurrence, l'UE non seulement met en place des conditions d'égalité, mais assure également une certaine protection des producteurs de l'UE qui développent des voitures à faibles émissions qui devraient les aider à conquérir de nouveaux marchés en dehors de l'UE.

Les fabricants font également valoir que la production de voitures encore plus puissantes répond tout simplement à une demande de la part des consommateurs. Il y a là une part de vérité, mais il s'avère également que les fabricants façonnent la demande. Des études menées par des associations européennes de consommateurs ont fait apparaître qu'il existe, en matière de publicité pour les voitures neuves, une tendance à vanter les voitures présentant des performances élevées, des faibles économies de carburant et des émissions de CO₂ élevées qui représentent le secteur de l'industrie le plus profitable, la promotion des aspects des nouveaux véhicules liés aux économies d'énergie et aux résultats en matière d'émissions occupant par contre peu de place.

De nouvelles exigences sont requises en matière de publicité et d'étiquetage pour déplacer l'accent mis sur ces points. Par ailleurs, la demande pour des voitures à faibles émissions pourrait également être largement stimulée si les États membres introduisaient des incitations financières et imposaient des taxes plus élevées sur l'achat et la circulation des voitures ayant des émissions élevées.

Le rapporteur souhaite faire une dernière remarque. L'Union européenne ne cherche pas seulement à réduire les émissions de CO₂ des véhicules, mais souhaite également assurer sa sécurité énergétique. Si elle n'autorise pas sur le marché les véhicules ne répondant pas aux normes de sécurité, pourquoi autorise-t-elle la vente de véhicules qui consomment des quantités excessives de carburant et ont été conçus pour dépasser les limites de vitesse légales introduites pour des raisons de sécurité routière?

Le rapporteur considère qu'il s'agit là d'une folie politique et environnementale. Le rapport propose que les nouveaux véhicules ne se voient pas accorder de réception par type s'ils sont en mesure de fonctionner à des vitesses dépassant de plus de 25% le maximum autorisé dans la plupart des pays européens. Le résultat serait non seulement une diminution de la consommation de carburant et une réduction des émissions, mais également un recul du prix

des véhicules haut de gamme qui n'auraient alors plus besoin d'être dotés de moteurs atteignant une puissance absurde.

Il est possible qu'en commercialisant de telles voitures permettant des performances extraordinaires, certains fabricants encouragent de manière indirecte les conducteurs à dépasser les valeurs limites, mais il leur appartient d'expliquer leur position.