



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Brunelles, le 20.12.1995
COM(95) 689 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN**

**Une stratégie communautaire
visant à réduire les émissions de CO₂
des voitures particulières et à améliorer
l'économie de carburant**

I. Introduction

1. Dans le cadre des efforts déployés à l'échelle mondiale pour lutter contre le changement climatique la Communauté s'est engagée, en sa qualité de partie à la convention-cadre sur les changements climatiques conclue en 1992, à stabiliser d'ici à l'an 2000 les émissions de CO₂ à leur niveau de 1990. Pour stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau permettant de prévenir une interférence anthropique dangereuse dans le système climatique, comme le veut la convention-cadre, il faudra tout d'abord réduire à moyen terme les émissions de ces gaz dans les pays industrialisés.

La nécessité de réduire les émissions des gaz à effet de serre a été confirmée par le Conseil dans la perspective de la première conférence des parties à la convention-cadre sur les changements climatiques, qui s'est tenue à Berlin aux mois de mars et d'avril 1995. La conférence des parties a convenu de lancer un processus visant à établir des objectifs quantifiés pour la limitation et la réduction des émissions des gaz à effet de serre après l'an 2000. En ce sens, la Communauté s'est engagée à mettre en oeuvre les mesures nécessaires en vue, tout d'abord, de stabiliser les émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2000, et, ensuite, de limiter et de réduire ces émissions au-delà de l'an 2000. Les premières propositions élaborées en vue de la préparation de la Conférence sont incluses dans: "Le Document de Travail de la Commission concernant la stratégie de l'Union Européenne en matière de changement climatique: série d'options."¹ Ce document souligne également l'importance que revêt la conception de stratégies efficaces par rapport aux coûts. Les propositions d'origine de la Commission pour une stratégie globale de réduction ont déjà mis un accent particulier sur le potentiel de "non-regrets" inhérents aux mesures qui conduisent à des bénéfices dans d'autres secteurs politiques.²

2. Dans ce contexte, il convient de se préoccuper tout particulièrement des émissions de CO₂ dues aux moyens de transport. Les tendances actuelles à la hausse dans ce secteur sont une réelle menace pour la poursuite des objectifs communautaires en la matière. Les émissions de CO₂ produites par les voitures particulières représentent environ 50% des émissions de gaz carboniques dues au secteur des transports, et environ 12% de l'ensemble des émissions de CO₂ dans la Communauté européenne. En outre, l'augmentation des émissions de CO₂ produites par les voitures particulières contribue à augmenter le volume des émissions dues au secteur des transports. Si rien ne change, les émissions de CO₂ produites par les voitures particulières devraient augmenter de 20% d'ici à l'an 2000 et de 36% d'ici à 2010 par rapport à 1990. En un an, une voiture de taille moyenne émet environ trois tonnes de CO₂ dans l'Union européenne.³ Le secteur des transports routiers est un des rares qui, dans l'Union européenne, a connu une augmentation des émissions de CO₂ au cours des dernières années.

¹ SEC(95)288 final, 1.3.1995.

² SEC(91)1744 final, 14.10.1991.

³ Estimation supposant un kilométrage de 12 600 km sur la base d'une consommation moyenne réelle de 9,6l /100 km.

Dans cette situation, la Commission s'inquiète de la lenteur des progrès qui ont été accomplis ces dernières années pour réduire la consommation des voitures. En effet, alors que des progrès sensibles ont été réalisés dans ce domaine jusqu'au milieu des années 1980, la consommation moyenne au kilomètre n'a plus baissé depuis lors. Or, un potentiel significatif de "non-regrets" existe pour réduire les émissions de CO₂ produites par les voitures particulières en abaissant leur consommation. En effet, à l'intérieur même d'une catégorie particulière de véhicules, il existe un large écart entre les modèles les plus gourmands en carburant et les modèles les plus sobres.

3. L'augmentation des émissions de CO₂ dues aux voitures, qui était prévue et qui s'est vue confirmer, s'explique par toute une série de facteurs. La prospérité économique a rendu la voiture particulière accessible à la grande majorité des Européens. Si l'augmentation du nombre de voitures particulières a sans aucun doute permis d'améliorer le bien être du citoyen et l'économie en général, les bénéfices qui en résultent devront être en partie imputés à la société. L'augmentation de la circulation a été favorisée par une internalisation insuffisante des frais de transport, et la Commission a l'intention de présenter un Livre vert à ce sujet dans un futur proche. L'évolution du mode de vie et les changements dans l'aménagement du territoire nous a rendus plus dépendants de la voiture, et, dans beaucoup d'endroits, la dégradation du niveau des services et l'absence d'investissements dans les transports publics ont rendu les autres moyens de transport peu attrayants. La densité de la circulation qui s'en est suivie a, à son tour, multiplié les problèmes d'encombrement, qui se traduisent par des pertes d'efficacité et une augmentation de la consommation.

4. Devant cet état de choses, seul un ensemble de mesures permettra de réduire les émissions de CO₂ résultant de la circulation routière. En principe, ces mesures peuvent viser à limiter l'usage de la voiture, à modifier le style de conduite (p. ex. la vitesse), et à rendre les voitures plus performantes sur le plan de la consommation, par la combinaison de mesures techniques et non-techniques. En ce qui concerne le transport des passagers, une stratégie globale doit inclure l'amélioration du transport public dans un plan d'ensemble portant sur l'intermodalité et la promotion d'un changement de mode de déplacement en faveur des moyens de transport publics et non-motorisés, comme mentionné par la Commission dans la récente édition d'un Livre vert; une augmentation des prix des carburants afin d'inciter le public à une utilisation plus rationnelle de la voiture; les applications télématiques dans le domaine des transports, s'inscrivant dans des plans généraux des transports au niveau local et régional afin de réduire les encombrements de circulation; une plus grande flexibilité dans les horaires de travail et enfin le recours au télétravail pour désengorger le trafic aux heures de pointe. A long terme, "la société d'information" pourrait rendre superflus bon nombre de mouvements de transport. En fait, les mesures discutées dans cette communication ne visent pas à réduire la mobilité des citoyens européens mais plutôt à rationaliser leurs choix de façon à réduire les externalités du transport. C'est pourquoi les différentes mesures sont partiellement inter-dépendantes. Par exemple, les politiques fiscales ne peuvent être efficaces pour atteindre les objectifs de réduction de CO₂ que si le consommateur a un choix clair entre différentes alternatives de transport. De plus, il faut permettre au consommateur d'exercer ce choix grâce à la transparence et à l'information.

La Commission souhaite souligner le besoin d'approche globale pour pallier aux émissions de CO₂ provenant du transport de passagers et qui passe par la prise de décisions à des multiples niveaux. Le premier stade de contrôle de CO₂ devrait, notamment, inclure des mesures qui comprennent des coûts économiques les moins élevés, et qui en même temps, pourraient susciter des bénéfices dans d'autres secteurs politiques. A cet égard une attention particulière devrait être portée à l'exploitation des possibilités techniques les plus efficaces par rapport aux coûts. Il n'en reste pas moins que l'amélioration des performances des voitures sur le plan de la consommation, par une application des techniques existantes, est par conséquent un élément fondamental de la stratégie visant à limiter les émissions de CO₂ dans le secteur des transports. En même temps un programme d'amélioration d'efficacité énergétique du système de transport apportera des bénéfices supplémentaires à celui de la réduction de CO₂. Il permettra de réduire entre autres, les émissions dans l'air d'autres polluants que ceux de CO₂, et également le bruit, d'améliorer la sécurité énergétique, et pourra renforcer la compétitivité industrielle. Il contribuera à rétablir l'impulsion des divers efforts de conservation d'énergie qui se sont considérablement ralentis depuis la chute des prix énergétiques au milieu de la décennie 1980. Il faut cependant reconnaître qu'en se limitant au problème de la consommation des voitures particulières, la présente communication ne traite qu'un aspect de la question.

Par ailleurs, on peut argumenter entre autres, sur les questions de coûts-efficacité et de concurrence en faveur du développement d'un cadre communautaire pour la diminution de la consommation des voitures particulières.

5. Le Conseil et le Parlement européen ont tous deux invité la Commission à proposer une mesure destinée à réduire les émissions de CO₂ des voitures particulières. Déjà les directives 89/458/CEE et 91/441/CEE du Conseil contenaient un engagement dans ce sens. En décembre 1994, le Conseil "Environnement" a précisé cet engagement en demandant à la Commission de chercher les moyens de réduire fortement la consommation des voitures neuves à l'horizon 2005. L'objectif fixé par douze Etats membres et par le Parlement européen était d'atteindre une consommation moyenne de 5 l/100 km pour les voitures à essence et de 4,5 l/100 km pour les voitures diesel (ce qui équivaut à 120 g de CO₂/km).

La Commission pense, elle aussi, qu'il faut faire quelque chose pour améliorer les performances des voitures sur le plan de la consommation. Dans son document de travail sur la stratégie de l'Union européenne dans le domaine des changements climatiques⁴, la Commission a déjà indiqué qu'une initiative communautaire destinée à réduire les émissions de CO₂ des voitures particulières serait une option particulièrement prometteuse. Le Conseil "Environnement" de juin 1995 a invité la Commission à préciser les propositions contenues dans le document de travail précité. La présente communication est à la fois une réponse aux demandes du Conseil et du Parlement, et l'expression des soucis que l'augmentation des émissions de CO₂ produites par les

⁴ SEC (95) 288 final, du 1.3.1995.

voitures particulières font naître pour la Commission eu égard à la stratégie générale de la Communauté dans ce domaine, et des engagements qu'elle a pris sur le plan international en cette matière.

6. La présente communication a pour objet de préparer la discussion au Conseil et au Parlement européen sur la stratégie à adopter pour améliorer le comportement des voitures au niveau de la consommation⁵. La Commission estime que cette stratégie doit être basée sur l'application d'une combinaison de mesures qui, prises à l'échelle de la Communauté et des Etats membres, doivent se renforcer mutuellement. Elle doit être cohérente et tenir compte des autres objectifs politiques qui pourraient en être influencés.

Pour préparer le débat au sein du Conseil et du Parlement, la Commission expose dans la présente communication les coûts et les avantages qui découleraient d'une réduction importante de la consommation des voitures particulières, et analyse les différents instruments dont on dispose pour y arriver. Elle résume ensuite une stratégie cohérente pour réduire sensiblement à court et à moyen terme la consommation moyenne des voitures particulières d'une manière efficace par rapport aux coûts. Et enfin, elle identifie les actions que la Commission a l'intention de prendre afin de poursuivre le développement de cette stratégie.

II. Objectifs politiques associés

7. La poursuite de certains objectifs en matière d'économies de carburant ne doit pas nuire à celle d'autres objectifs, notamment en ce qui concerne la réduction des émissions nocives des véhicules à moteur et la sûreté des voitures. Ces autres objectifs pourraient en effet être compromis par la fixation d'un objectif trop ambitieux en matière de consommation en combinaison avec un mauvais choix des instruments à utiliser pour l'atteindre.

La Communauté a progressivement établi des normes plus sévères pour les émissions nocives des véhicules à moteur qui permettront de réduire considérablement la pollution atmosphérique dans l'Union européenne au cours des prochaines années. Se basant sur les résultats d'une importante évaluation qui a été faite des problèmes qui subsistent en ce qui concerne la qualité de l'air et des moyens les plus efficaces par rapport aux coûts qui existent pour atteindre les objectifs fixés en cette matière (Programme européen Auto-Oil), la Commission soumettra d'ici peu ses propositions concernant les normes

⁵ Cette communication fait référence aux voitures particulières comme véhicules motorisés de la catégorie M, définis à l'annexe I de la directive du Conseil 70/156/CEE. En décidant de la portée de l'application notamment des instruments fiscaux proposés dans la présente communication, une attention particulière devra être portée à des véhicules qui ne répondent pas formellement aux critères attribués aux voitures particulières mais qui sont utilisées comme telles (voire certaines camionnettes à plateau et les voitures 4x4).

d'émissions des voitures particulières et les spécifications relatives à la qualité des carburants qui devront entrer en vigueur en l'an 2000. Les efforts visant à réduire les émissions nocives limitent dès à présent les effets de l'utilisation des voitures sur l'évolution du climat puisqu'il s'agit dans certains cas d'émissions de gaz à effet de serre ou de précurseurs à des gaz à effet de serre. Cependant, ces efforts ont été largement contrebalancés par la croissance des émissions de CO₂ provenant des voitures. Le CO₂ est le principal gaz à effet de serre, et les efforts entrepris dans le cadre de la convention des Nations unies relative aux changements climatiques visent avant tout à limiter les émissions de CO₂.

L'objectif visant à améliorer le comportement des voitures sur la plan de la consommation pourrait entrer en conflit avec les efforts déployés pour lutter contre les émissions nocives si une mesure destinée à réduire les émissions de CO₂ devait avoir pour conséquence de ralentir le renouvellement du parc automobile. En effet, seule la pénétration rapide du parc automobile par des modèles nouveaux et moins polluants permettra d'atteindre les objectifs visés en matière de qualité de l'air à moyen et à court terme. Un instrument qui ralentirait le renouvellement du parc automobile aurait donc pour effet de rendre plus ardues les efforts à déployer pour améliorer la qualité de l'air.

Les voitures diesel émettent moins de CO₂ que les voitures à essence. Une diminution limitée de la consommation moyenne de carburant peut être due à l'effet des modifications dans le profile de la flotte de voitures en faveur des voitures diesel. Cependant, les émissions de CO₂ par les moteurs diesel doivent aussi être améliorées. La Communauté ne peut pas atteindre les objectifs pour le CO₂ simplement en passant au tout-diesel.

8. Le souci d'assurer la sécurité des véhicules a toujours occupé une place importante dans les règles établies par la Communauté pour la réception des véhicules à moteurs. Dans ce domaine, l'industrie automobile européenne a fait des progrès marquants. La sécurité contribue pour une bonne part à la sûreté globale d'un véhicule. La Commission a présenté deux propositions de directive concernant respectivement la résistance des véhicules à la collision latérale et à la collision frontale⁶. En général, le recherche d'une meilleure sécurité passive tend à alourdir les véhicules, même si d'autres caractéristiques jouent un rôle important au niveau de la conception. Les propositions ultérieures qui seront élaborées dans un avenir proche comprennent une proposition relative aux parties frontales des voitures sécurisant le piéton.

Aucune mesure destinée à réduire la consommation de carburant ne doit compromettre la recherche d'une meilleure sécurité passive. Une fois adoptées, les deux directives proposées offriront une garantie à cet égard. Mais, en même temps, à la lumière de ces propositions, un certain équilibre est nécessaire à court terme entre les objectifs de sécurité et les économies de carburant puisque ces propositions de directives pourront limiter les possibilités de chercher à réduire la consommation de carburant par un allègement des véhicules, bien que l'utilisation de matériaux nouveaux et plus légers

⁶ COM(94) 519 final, du 13.12.1994, et COM(94) 520 final, du 13.12.1994

pourrait offrir de nouvelles perspectives. On peut cependant obtenir une diminution sensible de la consommation, même dans l'état actuel du parc automobile, en privilégiant le recours aux meilleures pratiques, et en favorisant les modèles les moins puissants dans chaque catégorie de voiture.

Compte tenu de ce qui précède, la Commission estime que lorsque les nouvelles normes communautaires relatives au comportement de la structure des véhicules seront entrées en vigueur, il sera possible de concilier le souci de la sécurité des véhicules avec la volonté de réduire les émissions de CO₂ et la consommation de carburant. La Commission souligne que, à l'avenir, des dispositifs de sécurité supplémentaires seront inévitablement ajoutés dans les véhicules pour répondre au souci du public de disposer de véhicules sûrs. Le défi de concilier cet objectif avec la nécessité de diminuer la consommation sera permanent.

9. Comme la Commission l'a déjà indiqué⁷, le défi technologique qui doit être relevé par l'industrie automobile consiste à optimiser ses produits de manière à rendre les voitures plus confortables, plus fiables, plus sûres, plus propres et plus sobres, et à faire ainsi qu'elles restent des produits socialement et écologiquement acceptables. Il existe actuellement un certain nombre de technologies qui permettent de rendre les voitures plus performantes sur le plan de la consommation sans nuire aux autres aspects. Mais comme aux prix actuels des carburants les consommateurs ne sont pas incités à demander des voitures qui consomment moins, ces technologies n'ont pas encore été appliquées dans les modèles actuels. Il faut donc une action politique pour veiller à ce que les nouveaux modèles de voitures consomment moins sans compromettre la poursuite des autres objectifs.

III. Faisabilité technique et coûts

10. Conformément à la proposition faite par les Etats membres et le Parlement européen, la Commission a considéré l'objectif de ramener d'ici à l'an 2005 la consommation moyenne à 5 l/100 km pour les voitures neuves à essence et à 4,5 l/100 km pour les voitures neuves à diesel. Les experts consultés par la Commission s'accordent pour dire qu'il y a moyen d'arriver à un niveau de consommation moyenne de cet ordre en utilisant les meilleures techniques disponibles. Cette amélioration pourrait pour l'essentiel résulter des changements techniques et d'un rééquilibrage en faveur des véhicules moins puissants dans chaque segment du marché. Accessoirement, la commercialisation de véhicules plus légers et/ou plus petits, pourrait contribuer à faire baisser la consommation.

⁷ Communication sur l'industrie automobile dans l'Union européenne, COM(94) final du 23.2.1994.

Les améliorations techniques destinées à réduire la consommation exigeront un certain temps avant de pouvoir être intégrées dans les modèles courants et pénétrer la gamme des modèles. Cela dépendra beaucoup du cycle de vie des produits des différents constructeurs. Des progrès importants pourront sans aucun doute être réalisés sur le plan de la consommation des voitures d'ici à 2005, mais il faudra sans doute un peu plus de temps pour que les nouvelles technologies soient appliquées dans tous les modèles.

11. D'autre part, le coût des changements techniques à réaliser pour atteindre l'objectif des 5 l/100 km pour les voitures à essence et des 4,5 l/100 km pour les voitures diesel doit également être pris en compte. Le supplément de prix à payer à l'achat d'un véhicule qui consomme moins est compensé par les économies de carburant réalisée pendant la durée de vie du véhicule. Aux conditions de prix actuelles des carburants dans l'Union européenne, une réduction de la consommation dans la mesure susmentionnée permettrait d'économiser 3 000 écus sur la durée de vie du véhicule. Une première analyse semble indiquer qu'on a de bonnes chances de réaliser des économies de carburant d'un niveau suffisant ("seuil de non-regret") pour que le coût plus élevé à consentir à l'achat d'une voiture moins gourmande soit compensé par les économies de carburant sur la durée de vie du véhicule (cf. annexe). Ce n'est que si les changements apportés dépassent ce seuil que les automobilistes devront déboursier davantage. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que ce "seuil de non-regret" n'est pas un repère univoque, mais qu'il varie en fonction de l'évolution du prix des carburants.

12. Compte tenu de ce qui précède, la Commission considère qu'un effort significatif devrait être accompli vers l'objectif de consommation moyenne de carburant de 5 l/100 km pour les voitures neuves à essence et de 4,5 l/100 km pour les voitures neuves à diesel. Cet objectif semblera d'autant plus réaliste si l'on tient compte des efforts de R&D qui seront entrepris sous la pression d'une mesure communautaire visant à réduire les émissions de CO₂ des voitures particulières. Il faut toutefois convenir que l'objectif d'y arriver d'ici à 2005 est peut-être trop ambitieux. Par contre, en visant un horizon plus lointain, on facilitera le renouvellement de la gamme des modèles sans imposer un renouvellement du parc automobile vers les petites cylindrées. Mais en même temps, la Communauté et les Etats membres devront prendre les mesures nécessaires pour modifier la composition du parc automobile dans cette voie.

IV. Critères d'évaluation des moyens d'action

13. La Commission a envisagé une série de moyens qui pourraient en principe être utilisés pour réduire les émissions de CO₂ des voitures particulières en améliorant leurs performances sur le plan de la consommation. Chacun de ces moyens présente des avantages et des inconvénients. Leur efficacité dépend aussi de la rigueur avec laquelle ils seraient appliqués. Pour essayer de déterminer quelles mesures devraient être appliquées, la Commission a pris pour référence l'objectif de ramener d'ici à l'an 2005 la consommation à 5 l/100km pour les voitures à essence et à 4,5 l/100km pour les voitures diesel dans son analyse des différents moyens d'action envisagés (cf. infra).

Pour permettre au Conseil et au Parlement européen de débattre en connaissance de cause des options stratégiques visant à améliorer les performances des voitures particulières sur le plan de la consommation, la Commission entend présenter ci-après tous ces instruments avant de proposer son choix. Les mérites et les démérites intrinsèques des différents instruments seront évalués selon les critères suivants :

- * La mesure doit être efficace par rapport aux coûts. (Il est à noter que les commentaires faits dans cette communication à cet égard sont basés sur une évaluation qualitative plutôt que sur une analyse quantitative.)
- * La mesure doit tenir compte de l'importance de la voiture dans la société contemporaine et ne pas interdire l'accès à la voiture à certains groupes sociaux (principe d'équité). Il faudra par exemple éviter que les mesures proposées nuisent aux besoins des personnes âgées ou handicapées

V. Options fiscales

14. Les taxes automobiles varient considérablement d'un Etat membre à l'autre, non seulement en termes de poids fiscal, mais également au niveau de la diversité des taxes mêmes. La plupart des Etats membres ont recours à l'ensemble ou à certaines des taxes suivantes: taxes sur l'acquisition (p.ex. TVA, taxes d'immatriculation), taxes de propriété (p.ex. taxes de circulation, taxes routières, taxes sur l'assurance), et taxes d'utilisation (p.ex. taxes sur les carburants, péages). Par ailleurs, les facteurs qui influencent la politique fiscale en matière automobile varient d'une manière significative entre les Etats membres, s'inspirant bien souvent des éléments traditionnels, sociaux et culturels en plus des considérations plus évidentes comme les facteurs économiques, industriels et fiscaux. Les services de la Commission ont entamé une étude approfondie des systèmes de taxation automobile appliqués par les Etats membres afin d'identifier les conséquences de ces différences sur le bon fonctionnement du marché intérieur. Cet exercice tiendra également compte de la possibilité d'utilisation d'une taxe automobile pour soutenir d'autres politiques communautaires qui englobe les préoccupations environnementales.

Malgré le caractère intégré des politiques fiscales en matière automobile dans les Etats membres, un certain nombre de possibilités pour introduire une mesure fiscale visant à réduire les émissions de CO₂ et favoriser la baisse de consommation des carburants sont présentées pour réflexion dans ce chapitre. En principe, les instruments fiscaux permettraient de moduler la charge financière du consommateur dérivant de l'acquisition ou de la possession d'un véhicule en fonction des émissions spécifiques de CO₂ ou de la consommation de carburants des véhicules. Cette modulation augmentera la demande des consommateurs pour des voitures plus économes en carburant. De tels facteurs encourageants/décourageants peuvent être intégrés aux taxes de circulation annuelles ou appliqués comme incitants fiscaux conjointement à une norme de référence pour le CO₂.

La réalisation de toute option fiscale présentée dans la présente communication marquerait une étape importante dans l'internalisation des coûts externes des transports et dans l'élargissement du champ d'application des instruments économiques dans la poursuite des objectifs environnementaux. Sur base d'un Livre vert qui sera publié dans un futur proche, la Commission a l'intention de procéder à une large consultation à ce sujet.

1. Modulation des taxes à l'achat ou à l'immatriculation

15. On pourrait inciter fortement les consommateurs à demander des voitures à faible consommation de carburant, et donc pousser les constructeurs à les produire, si l'on modulait le coût d'acquisition d'une voiture en fonction de sa consommation. Cela pourrait être fait par l'application d'une taxe à l'achat ou à l'immatriculation qui serait fonction de la consommation. Plusieurs Etats membres appliquent actuellement des taxes à l'achat ou à l'immatriculation. Dans un Etat membre (l'Autriche), la taxe à l'achat est déjà liée aux performances du véhicule sur le plan de la consommation.

Afin d'assurer l'efficacité de la modulation des taxes d'achat/d'immatriculation en termes de réduction d'émissions de CO₂ provenant des véhicules particuliers, un cadre communautaire devrait :

- * fixer une valeur de référence des émissions de CO₂, appelée à être progressivement abaissée selon un calendrier précis, qui servirait de base au calcul de la taxe à l'achat ou à l'immatriculation sur la base des émissions de CO₂,
- * baliser la voie pour la modulation des taux de taxation en fonction des émissions de CO₂, et
- * définir les plages à l'intérieur desquelles les Etats membres pourraient faire varier le rapport entre le barème de taxation et la valeur de référence des émissions de CO₂.

D'après des estimations réalisées pour la Commission par le groupe "Émissions des véhicules à moteur" et par un consultant indépendant la différence d'impôt pour atteindre l'objectif des 5 l/100 km pour les voitures à essence et des 4,5 l/100 km pour les voitures diesel d'ici à 2005 devrait se situer autour de 45 écus par gramme supplémentaire de CO₂ émis au kilomètre (soit 1050 écus par litre supplémentaire d'essence et 1180 écus par litre supplémentaire de gazole aux cent kilomètres).

16. Efficacité par rapport aux coûts : Comme l'imposition d'une taxe sur le CO₂ à l'achat ou à l'immatriculation modifie le coût d'acquisition d'une voiture neuve, on peut penser que cette mesure aurait un effet direct important sur le choix des consommateurs. Un instrument fiscal visant la décision d'achat compense le fait que le consommateur ne prend pas entièrement en compte, au moment de l'achat, les économies de carburant qu'il lui est possible de réaliser après que le véhicule ait été acheté. Un tel instrument entraînerait donc un coût moins élevé. Elle inciterait également les constructeurs à appliquer certaines technologies permettant de réduire la consommation, car le supplément de prix qui en découlerait serait compensé par un taux d'imposition plus

faible à l'achat. L'efficacité réelle de la mesure dépend de l'importance des écarts de taxation. La valeur de référence annuelle commune dans un cadre communautaire devrait donner à l'industrie automobile et aux consommateurs une indication claire des améliorations attendues en matière d'économies de carburant.

Cependant, comme cet instrument a pour effet d'augmenter le prix des voitures neuves, du moins à partir d'un certain niveau de consommation, il pourrait entraîner un ralentissement généralisé du renouvellement du parc automobile, ce qui serait mal venu du point de vue de la limitation du CO₂ et des émissions nocives : en effet, cela voudrait dire que les voitures anciennes, qui polluent plus et qui sont moins sobres, resteraient plus longtemps en service. La modulation de la taxe à l'achat/à l'immatriculation introduite d'une manière neutre sur les recettes pourrait compenser cet effet parce que, en moyenne, le prix des voitures n'augmentera pas et l'effet sur le renouvellement du parc automobile sera probablement neutre. Si cette option était choisie, elle aurait un impact variable en fonction des Etats membres, reflétant la structure différente de chaque industrie nationale et son parc de véhicules à moteur.

17. Principe d'équité : L'acceptabilité sociale de l'instrument dépendra dans une large mesure des taux de taxation choisis. Le fait que cet instrument permettrait aux voitures qui consomment peu d'être entièrement ou partiellement exonérées de toute charge fiscale supplémentaire devrait la rendre socialement plus acceptable. Même si un Etat membre choisit d'imposer une taxe sur toutes les voitures neuves, les consommateurs auront la possibilité de réduire le supplément à payer en achetant un modèle plus performant sur le plan de la consommation.

2. Modulation des taxes de circulation annuelles en fonction des émissions de CO₂

18. Tous les Etats membres perçoivent des taxes de circulation annuelles. Les critères qui servent de base à leur établissement diffèrent selon les pays. Les plus courants sont le nombre de chevaux fiscaux, la cylindrée, la masse du véhicule et l'âge du véhicule. D'autres différences concernent les régimes fiscaux, les taux, la progressivité des taxes et le régime réservé aux voitures diesel. Comme la consommation de carburant dépend en partie de la cylindrée, de la puissance des moteurs et de la masse des véhicules, les taxes de circulation existantes sont pour la plupart déjà plus ou moins liées aux émissions de CO₂. Cependant la modulation existante des taxes de circulation est trop faible pour avoir un effet significatif sur les émissions de CO₂.

La taxe de circulation annuelle pourrait servir de base à la mise en place d'un instrument destiné à réduire les émissions de CO₂ des voitures particulières grâce à l'amélioration de leurs performances sur la plan de la consommation. Dans cette perspective, les émissions de CO₂ constitueraient une base importante pour le calcul de la taxe de circulation annuelle.

Comme pour l'option relative aux taxes à l'achat/à l'immatriculation mentionnée ci-dessus, et pour les mêmes raisons un cadre communautaire devrait :

- * fixer une valeur de référence des émissions de CO₂, appelée à être progressivement abaissée selon un calendrier précis, qui servirait de base au calcul de la taxe de circulation annuelle sur la base des émissions de CO₂,
- * baliser la voie pour la modulation des taux de taxation en fonction des émissions de CO₂, et
- * définir les plages à l'intérieur desquelles les Etats membres pourraient faire varier le rapport entre le barème de taxation et la valeur de référence des émissions de CO₂

Le calcul de la différence d'impôt nécessaire pour atteindre l'objectif des 5 l / 100 km pour les voitures à essence et des 4,5 l / 100 km pour les voitures diesel à travers une taxe de circulation basée sur les émissions de CO₂ devrait prendre pour base l'écart de taxation fixé pour la taxe sur le CO₂ à l'achat ou à l'immatriculation (cf. supra). La conversion de cet écart en termes de taxe de circulation devra tenir compte de la mesure dans laquelle les consommateurs tiennent compte des coûts ultérieurs à l'achat. Dans l'hypothèse où les consommateurs seraient sensibles à ces coûts⁸, il faudrait prévoir un supplément de taxe de circulation de l'ordre de six écus par gramme supplémentaire de CO₂ au kilomètre (soit 140 écus par an par litre de carburant supplémentaire consommé au 100 km pour les voitures à essence, et 160 écus par an par litre de carburant supplémentaire consommé au 100 km pour les voitures diesel) pour pouvoir atteindre les objectifs mentionnés ci-dessus en matière d'économie de carburant. S'il s'avère que les consommateurs ne seraient sensibles qu'aux coûts encourus, par exemple, au cours des quatre premières années, la différence devrait être de l'ordre de douze écus par gramme supplémentaire de CO₂ au kilomètre (soit 280 écus par an par litre de carburant supplémentaire consommé au 100 km pour les voitures à essence, et 315 écus par an par litre de carburant supplémentaire consommé au 100 km pour les voitures diesel).

19. Efficacité par rapport aux coûts : L'expérience dans certains Etats membres montre que la taxe de circulation annuelle a une certaine influence sur la composition du parc automobile. Etant donné que les niveaux de taxe annuelle de circulation sont, dans bon nombre de cas, plutôt bas, il est difficile de mesurer leur influence.

L'efficacité d'une taxe de circulation annuelle basée sur les émissions de CO₂ dépend de plusieurs facteurs. S'il est vrai qu'au moment de l'achat, les consommateurs ne tiennent pas pleinement compte des coûts qu'ils auront sur la durée de vie du véhicule, la charge fiscale totale sur la durée de vie du véhicule devra être plus forte que la charge fiscale à l'achat pour produire le même effet (cf. supra). D'autre part, la valeur à la revente d'un véhicule dépend en partie de son coût en charges fiscales. Si, lorsqu'ils achètent un véhicule, les consommateurs tiennent compte du prix qu'ils pourront en

⁸ Sur la base d'une durée de vie du véhicule de dix ans et d'un taux d'actualisation de 8%.

obtenir au moment de le revendre, il seront sensibles aux futures charges fiscales permanentes qu'ils auront à payer, y compris la taxe de circulation annuelle. Dans l'ensemble, il est toutefois clair que la taxe de circulation annuelle est un moyen moins direct d'influencer le choix des acheteurs que les taxes à l'acquisition ou à l'immatriculation.

À court terme, l'application d'une taxe de circulation annuelle basée sur les émissions de CO₂ pourrait avoir pour effet de ralentir le remplacement du parc automobile si elle était appliquée seulement aux voitures neuves afin de ne pas pénaliser les propriétaires des voitures déjà en circulation (bien que la taxe pourrait être appliquée à tout le parc automobile dès le début). A partir du moment où elle s'appliquerait à l'ensemble des voitures, elle aurait pour effet d'améliorer le parc automobile sur le plan de la consommation en favorisant la mise à la ferraille des voitures plus gourmandes en carburant.

20. Principe d'équité : L'augmentation du taux des taxes nécessaire pour inciter les consommateurs à acheter des voitures plus performantes sur le plan de la consommation rendrait plus onéreuse la possession d'une voiture relativement plus gourmande en carburant. L'acceptabilité sociale d'une taxe de circulation annuelle basée sur les émissions de CO₂ dépend en fait de son rapport avec la valeur de référence des émissions de CO₂. De toute façon, les consommateurs auraient toujours la possibilité d'éviter des frais supplémentaires en optant pour une voiture à faible consommation.

3. Normes de référence pour les émissions de CO₂ et système d'incitations fiscales

21. Une telle mesure serait basée sur l'établissement d'une norme de référence pour la réception des véhicules à moteur; elle serait liée à la masse, à la cylindrée ou à la puissance du véhicule. Des avantages fiscaux seraient alors accordés aux véhicules qui émettent moins de CO₂ que la norme. Cette norme serait abaissée par étapes, selon un calendrier précis et dans des proportions plus fortes pour les plus grosses voitures. Des incitations fiscales pourraient être appliquées dans le cadre des taxes de circulation annuelle, d'acquisition ou d'immatriculation.

Contrairement aux taxes d'acquisition/d'immatriculation et de circulation annuelle, la réception par type pour les voitures particulières est déjà harmonisée dans la législation communautaire.⁹ Le développement d'un cadre communautaire harmonisé en matière d'incitations fiscales visant à la réduction d'émissions de CO₂ provenant de voitures particulières exigerait uniquement l'inclusion de normes de référence pour le CO₂ dans la procédure existante de réception par type. En pratique, ceci implique :

⁹ Directive du Conseil 70/220/CEE, modifiée en dernier lieu par la Directive 94/12/CE.

- * à établir une norme de référence pour les émissions de CO₂ et les étapes prévues pour son abaissement et,
- * à établir un cadre d'incitations fiscales, comprenant l'indication du montant maximum des avantages fiscaux pouvant être accordés par les Etats membres aux véhicules dont les émissions de CO₂ sont inférieures à la norme de référence dans le cadre des taxes de circulation annuelle, d'acquisition ou d'immatriculation.

L'établissement d'une norme de référence devrait permettre de donner un signal clair, à la fois aux consommateurs et au secteur industriel automobile, sur les objectifs visés en matière de consommation de carburant.

L'utilisation de normes liées à certaines caractéristiques des véhicules (masse, cylindrée, chevaux fiscaux) pour réduire les émissions de CO₂ comporte un inconvénient inhérent à cette méthode, à savoir la possibilité d'induire des "effets paradoxaux". Il se peut, en effet qu'une voiture de grosse cylindrée puisse satisfaire à la norme de référence et bénéficier, en conséquence, d'un avantage fiscal alors qu'un véhicule de petite cylindrée n'arrive pas à satisfaire à la norme (plus sévère) qui lui est applicable et ne bénéficie donc pas d'un avantage fiscal alors qu'elle émet moins de CO₂.

22. Efficacité par rapport aux coûts : L'efficacité de la mesure dépend des normes de référence fixées chaque année et des mesures d'incitation fiscales qui sont appliquées. Les normes de référence devraient être établies sur la base des économies de carburant réalisées par les véhicules les plus sobres dans chaque catégorie, et être abaissées en fonction des progrès techniques attendus.

Le coût social devrait être plus élevé que celui qui serait dû aux instruments économiques, car cette mesure laisse peu de marges de manoeuvre aux constructeurs et au consommateurs pour s'adapter en souplesse.

23. Principe d'équité : Cet instrument n'imposerait aucune charge fiscale supplémentaire. Au contraire, les avantages fiscaux auraient pour effet de rendre meilleur marché la possession d'une voiture performante sur la plan de la consommation.

24. Dans le cadre d'une stratégie générale, les Etats membres pourraient avoir le choix entre l'un ou l'autre des instruments fiscaux mentionnés ci-dessus, ou bien encore une combinaison de ceux-ci, afin de favoriser l'introduction sur le marché de voitures plus performantes sur le plan de la consommation. Cela apportera des solutions mieux adaptées aux conditions particulières prévalant dans chaque Etat membre. Par ailleurs, un cadre communautaire fournira aux Etats membres un éventail plus large de choix quant aux détails de l'instrument fiscal y compris la modulation des taxes et le montant des avantages fiscaux.

4. Droits d'accise sur les carburants

25. En modelant l'utilisation de la voiture, et en incitant à chercher à améliorer les performances sur la plan de la consommation, les prix du carburant ont une incidence sur les émissions de CO₂. Actuellement le prix des carburants est dans une très large mesure influencé par les droits d'accise sur les huiles minérales. La directive 92/82/CEE du Conseil fixe les taux d'accises minimaux sur l'essence et le gazole. Les Etats membres ont cependant le droit d'appliquer des taux plus élevés, et la plupart d'entre-eux le font. Pour utiliser les accises comme un instrument visant à améliorer les performances des véhicules à moteur sur la plan de la consommation, on pourrait s'appuyer sur une révision à la hausse des taux communautaires actuels. Par ailleurs, l'introduction des taxes carbone/énergie selon les orientations proposées par la Commission devrait inciter à réduire les émissions de CO₂ et à améliorer le rendement énergétique dans différents secteurs ; leur influence dans le secteur des transports serait cependant marginale en raison de l'importance des taxes qui pèsent déjà sur les huiles minérales.¹⁰

Il est clair que les autres instruments présentés dans ces pages demanderont des mesures d'accompagnement visant à augmenter le prix des carburants afin d'éviter que la réduction des frais de carburant due à une amélioration de la consommation n'incite les gens à utiliser davantage leur voiture.

D'après les travaux que la Commission a fait réaliser par un consultant indépendant, il semblerait que si les droits d'accise sur les carburants étaient le seul moyen utilisé afin d'améliorer la performance des voitures particulières le prix du carburant à la pompe devrait être graduellement augmenté en termes réels d'environ 110% pour l'essence et de 150% pour le gazole entre 1996 et 2005 si l'on veut atteindre une consommation moyenne de 5 l /100 km pour les voitures à essence et de 4,5 l /100 km pour les voitures diesel.

26. Efficacité par rapport aux coûts : Les accises sur les huiles minérales sont des instruments efficaces par rapport aux coûts pour réduire les émissions de CO₂ dues aux transports routiers. Leur effet est cependant plus mitigé lorsqu'il s'agit d'améliorer les performances des voitures particulières sur le plan de la consommation. Le fait, en particulier, que les économies de carburant qu'on pourra faire ne sont pas pleinement prises en compte au moment où l'on achète une voiture a pour conséquence que le prix du carburant ne permet pas, à lui tout seul de pousser aussi loin qu'il faudrait la demande de meilleures performances sur la plan de la consommation. D'autre part, la mesure frappe indistinctement toute consommation de carburant alors que le but devrait être de viser les voitures les moins sobres. Même les conducteurs des voitures qui consomment le moins seraient touchés par la mesure.

¹⁰ COM(95) 172 final, du 10.5.1995

27. Principe d'équité : Une mesure basée exclusivement sur le prix des carburants, qui entraînerait des augmentation de l'ordre indiqué ci-dessus pourrait être durement ressentie, en particulier par les membres des catégories sociales moins favorisées. Parallèlement, la mesure aurait un effet discriminatoire à l'encontre des personnes qui habitent dans des régions où la voiture particulière est pratiquement le seul moyen de transport accessible. Cependant, l'impact sur toutes les couches sociales de l'augmentation des taux d'accises sur les carburants dépend largement de l'utilisation des recettes de ces taxes.

VI. Options non-fiscales

28. Autres instruments non-fiscaux peuvent être envisagés afin d'améliorer l'économie de carburants pour les voitures particulières.

1. Un accord avec l'industrie automobile

29. Un accord pourrait être conclu avec l'industrie automobile sur la réduction de la consommation de carburants pour les voitures neuves mises sur le marché. Cet accord comprendrait l'engagement de la part des constructeurs d'automobiles de réduire graduellement les émissions moyennes de CO₂ dans toutes les voitures neuves mises sur le marché afin d'atteindre l'objectif spécifié sur une période déterminée.

Déjà en 1991, les constructeurs automobiles européens avaient pris l'engagement de réduire les émissions de CO₂ de 10% entre 1993 et 2005 pour les nouveaux véhicules. En mars 1995, les constructeurs allemands ont pris l'engagement de réduire de 25% la consommation moyenne de carburants pour les voitures construites et vendues en Allemagne entre 1990 et 2005. Ces engagements ne font que confirmer l'intérêt porté par l'industrie à travailler conjointement avec les autorités publiques dans un esprit de responsabilité partagée afin de réduire les émissions de CO₂ dans le secteur de transports.

Il est cependant évident que le niveau actuel des prix du carburant ne favorise pas l'introduction de techniques nouvelles qui réduiraient sans doute la consommation, mais qui feraient augmenter le prix des voitures, du moins à court terme. Tout effort pour atteindre un objectif plus ambitieux en matière d'économies de carburant risque donc de se traduire par un échec commercial, parce que les consommateurs ne sont pas disposés à payer plus pour consommer moins, même si, à terme, les économies de carburant permettent de compenser, en tout ou en partie, le supplément à payer à l'achat. Il faudra donc prendre des mesures pour influencer l'attitude des consommateurs et soutenir ainsi l'accord conclu avec l'industrie automobile. L'accord avec l'industrie et l'application de mesures d'incitation à l'égard des consommateurs forment un ensemble indissociable. (La Commission entend présenter une communication portant sur un cadre communautaire pour des accord négociés en 1996.)

2. Recherche et développement

30. À plus long terme, on peut espérer qu'une percée importante sera réalisée en matière de consommation grâce à l'application de technologies révolutionnaires et à l'utilisation de matériaux légers. Pour focaliser et mieux coordonner dans la Communauté les efforts de R&D dans le secteur des technologies automobiles, la Commission a créé un *Groupe de travail "Voiture de demain"*. Le but stratégique est de réaliser une percée technologique, en particulier dans le domaine des systèmes de propulsion, qui devrait réduire les émissions d'une façon radicale, notamment par la mise au point de moteurs électriques fonctionnant sur batteries et sur piles à combustible, et de solutions hybrides qui permettront d'optimiser le rendement des moteurs à combustion interne. Pour certaines des techniques nouvelles, le gain obtenu en matière de réduction des émissions de CO₂ dépend fortement de la nature de l'énergie primaire utilisée.

Les recherches inspirées par le *Groupe de travail "Voiture de demain"* visent à réduire à plus long terme la consommation de carburant et les émissions de CO₂ des véhicules à moteurs à un point tel qu'on pourra parler d'un véritable saut qualitatif en la matière. Le plan d'action de ce groupe prévoit de réaliser une démonstration de technologies prototypes à l'horizon 2000 à 2005. Ce plan peut bénéficier des programmes spécifiques RTD tels que JOULE et BRITE-EURAM. Cependant les constructeurs pourraient améliorer sensiblement leurs modèles à plus brève échéance sur ce plan en exploitant les solutions techniques qui existent dès à présent. L'objectif de la stratégie mentionnée dans cette communication est de proposer une ligne d'action visant à capitaliser les potentiels technologiques existants.

Par ailleurs, d'autres programmes inscrits au 4^{ème} Programme Communautaire Cadre de R&D, tels que le programme SAVE II, et le Programme THERMIE offrent des opportunités permettant d'accroître l'efficacité énergétique du secteur transport par le développement et la démonstration de technologies conduisant à une gestion appropriée de la circulation et du transport public et à la réduction de la demande de transports par un système avancé de communication ("société d'information").

3. La labélisation de la consommation comme mesure complémentaire

31. Afin de renforcer l'efficacité de tout instrument présenté à travers cette communication, des mesures d'accompagnement pourraient être prises en appui de la stratégie proposée. Dans ce contexte, la Commission estime que la labélisation des émissions de CO₂ pourrait présenter un intérêt particulier. Le fait d'informer les consommateurs sur la consommation ou sur les émissions de CO₂ des différents modèles de voitures renforcerait en effet l'efficacité des incitations fiscales. Le poids des informations sur la consommation des voitures, qui sont généralement données par les constructeurs, pourrait être renforcé si ces informations étaient complétées par l'indication normalisée de ce que tel ou tel modèle coûte en carburant pendant sa durée de vie. Il faudrait donc prévoir de modifier dans ce sens la directive 93/116/CE relative

à la consommation des véhicules à moteur. La Commission fera les propositions législatives nécessaires.

32. La Commission note qu'il existe une réelle possibilité de réduction de la consommation en carburant au travers d'un comportement plus attentif de la part des conducteurs à la rentabilité des carburants. C'est pourquoi elle encourage tout particulièrement l'industrie automobile et les associations automobiles à promouvoir au travers de campagnes de sensibilisation du public et de séances d'auto-écoles une conduite plus performante sur le plan de la consommation en carburant.

VII. Vers une stratégie communautaire visant l'amélioration de la consommation de carburant des voitures particulières.

33. Sur base de l'analyse présentée dans la première partie de cette communication, la Commission est d'avis qu'une stratégie communautaire globale de réduction d'émissions de CO₂ provenant des voitures particulières par l'amélioration d'économie de carburant devrait être fondée sur les éléments suivants:

- * la conclusion d'un accord avec l'industrie automobile sur des objectifs clairement définis, comportant un dispositif de contrôle;
- * la promotion d'une consommation plus faible des voitures particulières à incorporer parmi les objectifs d'une future initiative communautaire sur les taxes automobiles résultant de l'étude en cours dans ce domaine;
- * une mesure complémentaire relative à la labélisation de la consommation en carburant;
- * un effort ambitieux de RTD pour d'une part améliorer la performance des véhicules à moteur conformément au Plan d'Action du *Groupe de travail "Voiture de demain"*, et d'autre part, promouvoir une alternative intéressante au transport routier comme relevé par les *Groupes de travail* sur l' *"Intermodalité"* et sur le *"Train et réseau ferré de l'avenir."*

Seuls les trois premiers éléments mentionnés ci-dessus font l'objet de la présente communication.

34. La Commission devrait conclure un accord avec l'industrie automobile européenne et les importateurs de voitures sur la base du débat que sera mené sur la présente communication par le Conseil et le Parlement européen.¹¹ Pour l'industrie automobile de

¹¹ Concernant les importations de voitures dans l'Union européenne dans cet accord, la position particulière des importateurs de voitures sera prise en compte, eu égard aux types de véhicules importés.

l'Union européenne, il faudra conclure avec l'association des constructeurs européens d'automobiles (ACEA) un accord-cadre par lequel les constructeurs s'engagent à réduire en moyenne les émissions de CO₂ produites par leurs nouvelles voitures mises en vente dans l'Union européenne, de manière à atteindre un objectif précis au cours d'une année déterminée. Parallèlement, des accords similaires seraient conclus par la Commission avec les importateurs des voitures dans l'Union européenne. La Commission considère qu'un objectif visant à réduire d'ici à 2005 la moyenne des émissions de CO₂ des voitures neuves de 25% par rapport aux niveaux de 1990 est une base d'accord raisonnable. Ce pourcentage de réduction pourrait bien sûr être transposé en une valeur objectif d'économie de carburant à l'échelle européenne (en litres/100 km). La répartition entre les différents constructeurs des charges liées à cet objectif selon laquelle des réductions plus importantes seraient possibles plus dans certains secteurs du marché que dans d'autres en fonction des économies de carburant obtenues déjà par différents modèles, est laissée à l'industrie. Le *Groupe de Travail "Voiture de demain"*, conjointement avec la Commission et le secteur industriel, contribuera à identifier les possibilités technologiques pour atteindre certains objectifs d'économie de carburants. L'accord devrait être rendu compatible avec les règles communautaires de concurrence et être négocié d'une façon suffisamment transparente pour satisfaire les règles du GATT/OMC à cet égard.

Pour assurer la transparence et permettre un renforcement de la stratégie en cas de besoin, l'accord devra fixer une série d'objectifs indicatifs intermédiaires et établir un système de contrôle de ces objectifs. Les progrès réalisés dans la poursuite de ces objectifs et de l'objectif général concernant la réduction des émissions de CO₂ par l'industrie dans son ensemble et par chaque constructeur en particulier seront suivis conjointement par la Commission et l'industrie. La Commission informera périodiquement le Conseil et le Parlement européen des progrès réalisés. Les émissions de CO₂ seront mesurées conformément à la directive 93/116/CE relative à la consommation de carburant des véhicules à moteur¹², et les Etats membres communiqueront à la Commission les chiffres correspondants pour la réception des véhicules et le nombre de véhicules, par modèle et par année, qui ont été immatriculés pour la première fois. La Commission formulera une proposition relative à la mise en place d'un système permettant d'assurer ces échanges d'informations.

35. La Commission reconnaît que, sous la présente législation communautaire, les Etats membres disposent d'une marge de manoeuvre considérable en matière de taxes automobiles. Néanmoins, la Commission estime qu'il est possible de tirer certains bénéfices de l'élaboration d'un cadre communautaire sur les mesures fiscales visant à promouvoir la réduction des émissions de CO₂ et à réduire la consommation. La Commission reconnaît toutefois également qu'un tel cadre doit être élaboré dans le contexte de l'évolution d'une approche globale au système de taxation automobile dans la Communauté, et ce dans le souci d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur tout en tenant compte d'autres objectifs politiques.

¹² JO n° L 329 du 30.12.1993, p. 39

Les réserves qu'on peut avoir sur le plan de l'efficacité et de l'acceptabilité politique de l'option basée exclusivement sur une augmentation des accises sur les carburants ont conduit la Commission à rejeter cette voie. L'importance des taux de taxation qu'il faudrait appliquer pour que la mesure ait un effet significatif sur la consommation des voitures, et les inégalités sociales qui en découleraient rendent en effet cette option difficilement acceptable sur le plan politique. Il faudra néanmoins augmenter les prix du carburant en complément des autres mesures si l'on veut éviter que les économies réalisées grâce à l'amélioration des performances sur le plan de la consommation mettent en péril l'objectif global de réduction des émissions de CO₂. D'une manière générale, il sera peut-être nécessaire d'augmenter le prix des carburants pour contribuer à l'internalisation complète des coûts de transports externes.

La réussite de l'action visant à réduire les émissions de CO₂ dépendra essentiellement des moyens qui seront mis en oeuvre pour inciter les consommateurs à acheter des voitures plus économiques sur le plan de la consommation, d'une part, et des efforts qui seront entrepris par l'industrie pour construire et commercialiser de tels véhicules, d'autre part. La conclusion d'un accord avec l'industrie et les incitations fiscales destinées à influencer les consommateurs sont étroitement liées.

36. La Commission est d'avis que la stratégie proposée dans la présente communication ouvrira la voie à une amélioration considérable de la consommation moyenne des voitures particulières dans un avenir plus ou moins rapproché. Elle répond ainsi aux demandes du Conseil et du Parlement concernant l'établissement d'une mesure communautaire visant à réduire les émissions de CO₂ des voitures particulières.

VIII. Conclusions

37. La Commission estime que la meilleure manière de mettre en oeuvre une action communautaire en vue de réduire les émissions de CO₂ des voitures particulières par une réduction de la consommation consiste à combiner: - la conclusion d'un accord avec l'industrie automobile européenne et les importateurs de voitures dans l'Union Européenne; cet accord engagera ceux-ci à atteindre un objectif précis concernant les émissions de CO₂ des nouvelles voitures qui seront vendues dans un délai déterminé; - l'insertion de mesures fiscales promouvant les voitures particulières performantes sur le plan de la consommation dans une initiative communautaire globale sur la taxation des véhicules; - un effort spécial de la RTD pour promouvoir les véhicules à moteur à émission faible et zéro de CO₂, conformément au Plan d'Action du *Groupe de travail "Voiture de demain"*. Une meilleure information des consommateurs sur les émissions de CO₂ par un système de labélisation approprié devra compléter cette stratégie.

La Commission insiste sur l'importance qu'elle attache à l'adoption d'une mesure spécifique visant à réduire les émissions de CO₂ des voitures particulières. Une telle mesure est nécessaire si l'on veut arriver à réduire à moyen terme le volume total des émissions de CO₂ dans l'Union européenne. En développant plus en détails la stratégie proposée dans cette communication, la Commission entreprendra d'autres consultations

auprès des organismes commerciaux appropriés et auprès d'autres parties intéressées. Espérant accélérer les décisions à prendre, la Commission invite le Conseil et le Parlement européen

- * à prendre en considération les propositions contenues dans la présente communication;
- * à confirmer la stratégie globale proposée au paragraphe 33 ci-dessus;
- * à noter les initiatives à venir que la Commission se propose d'entreprendre, à savoir:
(1) une analyse complète des systèmes de taxation des véhicules dans les Etats membres en vue de définir, inter alia, un cadre fiscal dans lequel les Etats membres appliqueraient des instruments fiscaux aux véhicules afin de promouvoir l'introduction dans le parc automobile de véhicules plus performants sur le plan de la consommation, et (2) des propositions législatives pour un amendement de la directive 93/116/CEE sur la labélisation de la consommation des véhicules particuliers;
- * à collaborer avec la Commission à la réalisation de telles initiatives.

ANNEXE

Évaluation préliminaire des coûts et des avantages des mesures techniques destinées à réduire les émissions de CO₂ des voitures

Les services de la Commission ont entrepris une analyse préliminaire des coûts et des avantages des mesures techniques destinées à réduire les émissions de CO₂ des voitures par une amélioration de leurs performances sur le plan de la consommation. Les chiffres ne doivent pas être considérés comme définitifs : ils sont donnés pour indiquer les ordres de grandeur escomptés.

Possibilités techniques et coûts

Adaptés aux caractéristiques du parc automobile de l'Union européenne, les chiffres donnés par le Conseil américain de la recherche (US National Research Council) concernant les techniques spécifiques disponibles pour réduire la consommation des voitures particulières permettent d'indiquer ce qui suit :

Les améliorations au niveau des moteurs et des systèmes de transmission, de la résistance au roulement, et de aérodynamique associées à une réduction de poids de 10% par l'utilisation de nouveaux matériaux, peuvent améliorer de plus ou moins 40% le rendement des voitures à essence sur le plan de la consommation. Les technologies envisagées ont atteint le stade de la commercialisation ou sont arrivée à un stade de conception avancé. Ces chiffres confortent l'estimation faite par le Groupe "Émissions de véhicules à moteur" de la Commission.

Cette même étude permet d'augurer que la réalisation de ces améliorations sur le plan de la consommation coûtera entre 940 et 2 270 écus par véhicule.

Avantages

La Commission prévoit qu'en améliorant graduellement de 40% la consommation moyenne des nouvelles voitures entre 1996 et 2005, on pourra réduire le total des émissions finales de CO₂ produites par les voitures particulières dans l'Union européenne de 17,5% en 2005 et de 30,1% en 2010 par rapport aux tendances actuelles. L'augmentation du nombre des véhicules et du kilométrage aura cependant pour effet de faire augmenter ce total des émissions dues aux voitures particulières de 4,9% d'ici à 2005 par rapport à 1990. Il devrait par contre avoir baissé de 6,9% en 2010 par rapport à 1990.

Seuil de "non-regret"

Les économies de carburant qu'une amélioration de 40% de la consommation devraient permettre de réaliser pendant la durée de vie d'une voiture est estimée à 5 800 litres¹³. A un prix de 0,827 écus par litre, qui est la moyenne pondérée des prix de l'essence super dans l'Union européenne en 1994, et à un taux d'actualisation de 8%, cela se traduirait par une économie de 3257,22 écus sur la durée de vie du véhicule (3 724,43 écus pour un taux d'actualisation de 5%). Les économies réalisées sur la durée de vie du véhicule pourraient donc dans les conditions les plus favorables dépasser largement les coûts nécessaires pour améliorer le rendement des voitures sur le plan de la consommation.

La Commission a reçu du ministère des transports britannique une analyse par l'aval des rapports coûts-avantages des différentes améliorations techniques. Celle-ci fait apparaître qu'aux prix actuels pratiqués au Royaume-Uni (0,64 écus /l), on pourrait améliorer de 14 à 32% la consommation des voitures à essence à un prix qui serait amorti sur la durée de vie du véhicule (sur la base d'un taux d'actualisation de 8%). Si ces coûts doivent être amortis en trois ans maximum, les économies de carburant qui pourraient être réalisées par des moyens techniques appropriés seraient de 5 à 28%. Au prix plus élevé de 0,85 écus /l, (qui pourrait être atteint en 2000 si le gouvernement britannique maintient sa volonté d'augmenter d'au moins 5% par an les taxes sur les carburants), les chiffres correspondants seraient respectivement de 19 à 36% pour un amortissement sur la durée de vie du véhicule, et de 11 à 28% pour un amortissement à réaliser sur trois ans.

Il convient de noter que ces analyses dépendent grandement des coûts réels qu'il faudra effectivement consentir pour fournir ces améliorations techniques, et qu'elles n'ont donc qu'une valeur indicative. Les résultats peuvent également varier considérablement selon les hypothèses de base qui sont faites (prix du carburant, période d'amortissement, taux d'actualisation, etc.). En outre il n'est pas clairement indiqué si ces estimations incorporent des coûts annexes, tels que des frais d'entretien plus élevés, les coûts d'aménagement de l'outil et les frais de conception, ou le prix que le consommateur aurait à payer, par exemple, en matière de confort. Il est cependant clair, qu'au moins une part importante des mesures nécessaires pour améliorer de 40% le rendement des voitures sur le plan de la consommation répond au critère du "non-regret".

¹³ Sur la base d'une consommation moyenne actuelle de 9,6 l /100 km sur route (essence et diesel), d'un kilométrage annuel de 12 600 km et de la durée de vie du véhicule de douze ans.

ISSN 0254-1491

COM(95) 689 final

DOCUMENTS

FR

14 07

N° de catalogue : CB-CO-95-757-FR-C

ISBN 92-77-98637-9

Office des publications officielles des Communautés européennes

L-2985 Luxembourg

24