

Prise de position

Plans nationaux intégrés énergie-climat: comment mettre en place des transports à émission zéro?

Les plans nationaux intégrés énergie-climat (PNEC, ou *NECPs* en anglais) sont des outils de planification sur 10 ans (de 2021 à 2030) par lesquels les États membres définissent la manière dont ils vont contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union Européenne en matière de climat et d'énergie, et établissent quelles politiques et mesures ils prévoient de mettre en place pour atteindre ces objectifs.

À la suite de l'augmentation de l'ambition climatique de l'UE (loi européenne sur le climat, « *Fit for 55* »), les pays de l'UE sont appelés à actualiser leurs plans nationaux intégrés énergie-climat, avec une première version à soumettre à la Commission européenne d'ici la fin juin 2023.

Ce document présente les actions essentielles que les États membres doivent prévoir dans leurs nouveaux PECN pour s'aligner sur les nouvelles ambitions climatiques de l'UE et mettre en place un secteur des transports à émission zéro. Il recommande également l'adoption de normes minimales de gouvernance au niveau national afin de garantir l'appropriation nationale et publique des politiques prévues et d'assurer une mise en œuvre, un suivi et une révision solides des politiques.

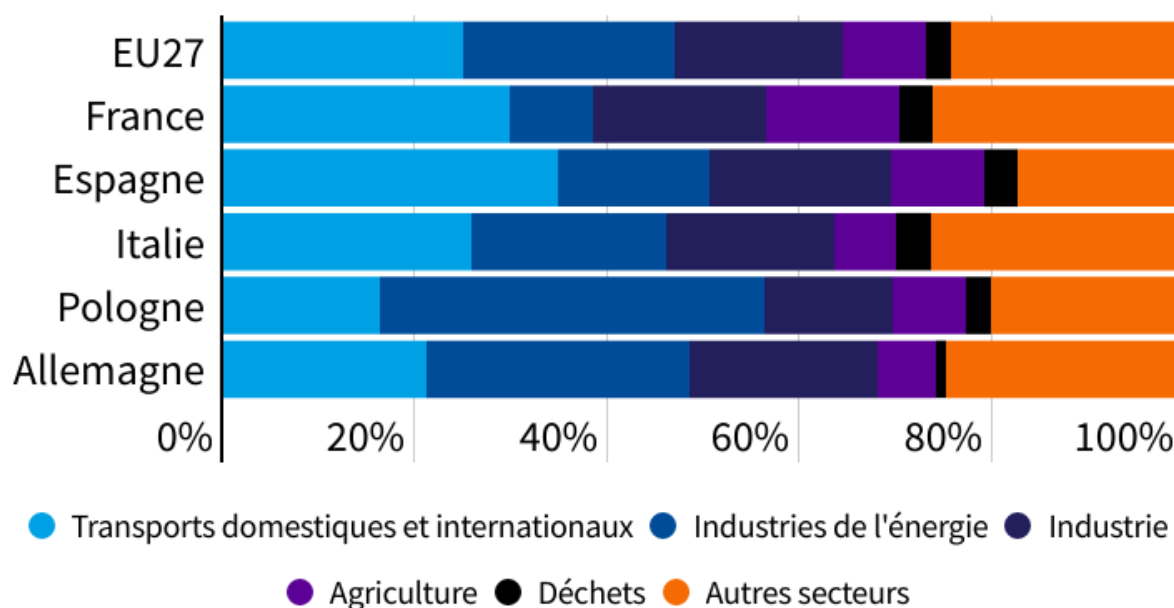
Les politiques et mesures nécessaires sont présentées par mode de transport et par thème :

- [Transport routier](#)
- [Transport maritime](#)
- [Aviation](#)
- [Rail](#)
- [Énergies renouvelables](#)
- [Questions transversales](#)
- [Gouvernance](#)

Le transport constitue la plus grande source d'émissions de gaz à effet de serre de l'UE et ses États membres et doit être décarboné plus rapidement.

Entre 2013 et 2019¹, les émissions des transports n'ont cessé d'augmenter. Parmi les modes de transport nationaux, seuls le maritime domestique et le rail ont réduit leurs émissions depuis 1990. Les projections montrent qu'**en l'absence de mesures supplémentaires et opportunes, les émissions du secteur des transports continueront d'augmenter jusqu'en 2025** et dépasseront de 9 % les niveaux de 1990 en 2030. Si les États membres ne commencent pas à donner la priorité aux secteurs aérien et maritime dans leurs politiques nationales, la plus forte augmentation des émissions jusqu'en 2030 proviendra de ces deux secteurs².

2019 Émissions de GES par secteur, pays sélectionnés



Source: UNFCCC

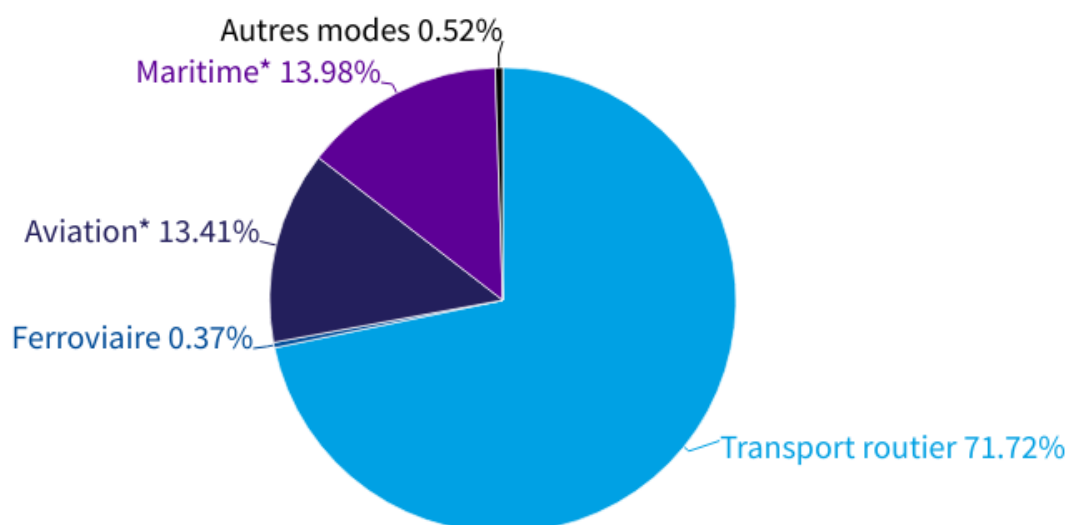
Les émissions provenant du transport routier sont les plus préoccupantes, car elles représentaient les trois quarts de toutes les émissions de GES de l'UE liées au transport en 2019³.

¹ Période de référence considérée jusqu'en 2019 afin d'exclure l'impact exceptionnel du Covid-19 sur les émissions.

² EEE, 2022, Émissions de gaz à effet de serre dues aux transports en Europe. [Lien](#)

³ Dans le domaine du transport intérieur, de l'aviation internationale et du transport maritime.

└ Pourcentage des émissions par mode de transport dans l'UE27, 2019



*Comprend l'aviation et le transport maritime nationaux et internationaux

Source: UNFCCC

Les chiffres ci-dessus permettent de tirer deux conclusions principales. Premièrement, il est nécessaire d'**accélérer le rythme de la décarbonation des transports**. Deuxièmement, les **États membres doivent commencer à s'attaquer aux émissions provenant de tous les modes de transport dans leurs plans nationaux** et apporter des solutions aux questions transversales ayant un impact sur le transport. Il est donc essentiel que l'évaluation analytique, la définition des objectifs et la planification politique effectuées par les États membres dans leurs plans ne laissent aucun mode de transport de côté.

Une mauvaise planification et une mauvaise mise en œuvre des PECN risquerait de ne pas relever le défi climatique en 2030 et à long terme.

Les États membres ont tendance à considérer les PECN comme une charge administrative sans faire preuve d'un véritable engagement vis-à-vis de ce moment crucial de planification politique. Cependant, les plans sont essentiels pour mettre en œuvre la législation climatique de l'UE et leur impact va même au-delà. Leur mise à jour offre aux pays une occasion unique d'identifier une trajectoire nationale vers une économie à émission zéro et de développer une stratégie cohérente avec une approche systémique et intersectorielle. Les pays sont par exemple également appelés à évaluer les besoins et la disponibilité des ressources pour éviter la concurrence entre les secteurs en matière de ressources rares. En outre, les PECN créent un cadre stable et prévisible pour les investissements des entreprises et la planification de la transition écologique. Autre point non moins important, un plan adapté pour passer à une économie propre serait la réponse appropriée des

gouvernements à l'appel de 93 % de citoyens de l'UE qui estiment que le changement climatique est un problème grave (voir l'enquête Eurobaromètre de 2021).

La gouvernance est essentielle pour que l'atténuation du changement climatique ne reste pas un concept théorique.

[Une enquête récente](#) a mis en évidence un manque important de transparence et d'accessibilité de la société civile au processus d'élaboration des PECN, alors que certains États membres sont en passe de ne pas respecter le délai de soumission et que d'autres n'ont pas mis en place d'organes consultatifs scientifiques nationaux chargés de fournir des avis scientifiques indépendants sur les plans. De même, les [évaluations des précédents PECN](#) ont mis en évidence un manque de participation du public, de transparence des données, d'approche systémique et intersectorielle, ainsi que l'inadéquation de la structure de suivi et d'évaluation en place.

La gouvernance inclusive garantit que l'ensemble du gouvernement (y compris les parlements nationaux), les niveaux infranationaux de gouvernement, la société civile, les parties prenantes et les citoyens s'approprient les décisions fondamentales prises pour décarboner le secteur des transports et l'économie. Des règles de suivi régulier, de contrôle des progrès et d'examen des politiques sont essentielles pour corriger la ligne de conduite si elle s'avère insuffisante. Dans les sections suivantes, nous apportons des recommandations clés sur la manière de réduire les émissions dans tous les modes de transport.

T&E recommande de planifier des politiques et des mesures pour tous les modes de transport dans les plans nationaux de développement économique.

Transport routier

- **Accélérer l'adoption de véhicules à émission zéro** en fixant une date pour l'élimination progressive des ventes de voitures particulières et de véhicules utilitaires légers neufs émettant du CO₂ avant 2035 par le biais de mesures fiscales telles que le bonus-malus CO₂, des taxes plus élevées sur les véhicules polluants, soutenant l'adoption de voitures et de camionnettes électriques à batterie;
- Fournir **des aides et des incitations ciblées aux ménages à faibles revenus** pour qu'ils puissent accéder à des véhicules à émission zéro, tels que des systèmes de location sociale pour les VEB (véhicules électriques à batterie);
- **Adopter des mesures visant à électrifier toutes les flottes d'entreprises à l'horizon 2030**, par exemple en fixant des mandats nationaux ou en adoptant des [mécanismes fiscaux](#) tels que l'imposition d'un avantage en nature favorable aux véhicules de société électriques à batterie et la suppression de l'amortissement fiscal pour les voitures de société à moteur à combustion interne et les véhicules hybrides

rechargeables;

- Introduire des incitations et des objectifs pour que les autorités publiques n'achètent que des véhicules à émission zéro d'ici 2030 (par exemple, les gouvernements nationaux et infranationaux, les agences publiques et les administrations);
- **Adopter des mesures pour stimuler la demande de camions électriques à émission zéro (ZET)**, telles que des exonérations fiscales ou des aides financières pour l'achat de ZET, le déploiement d'un système public de recharge pour les camions électriques dans les centres urbains et le long des principaux axes routiers. Éviter de soutenir les camions à gaz très polluants et le biométhane⁴;
- **Mettre en œuvre des péages différenciés en fonction des émissions de CO₂ à l'horizon 2024**, conformément à la législation de l'UE, afin que les camions contribuent à la réalisation des objectifs PECN. Une réduction de 50 % à 75 % des péages pour les camions à émission zéro, tout en augmentant les taxes sur le CO₂ pour les camions à moteur à combustion interne, est nécessaire pour passer à des camions propres;
- Pour les véhicules légers, les objectifs basés sur le parc automobile définis dans le règlement sur les infrastructures pour carburants de substitution (AFIR) doivent couvrir toutes les régions d'un État membre. Pour les véhicules utilitaires lourds (VUL), les États membres doivent fonder leurs plans d'infrastructure de recharge publique sur le règlement AFIR et veiller à les adapter à la flotte de VUL prévue sur les routes et aux volumes de trafic;
- Imposer que seuls des bus à émission zéro soient déployés dans les villes en 2027.

Transport maritime

- **Donner la priorité à l'infrastructure de soutage pour l'hydrogène vert et l'ammoniac électrique** dans l'élaboration des plans AFIR pour la consommation de carburants propres dans le secteur du transport maritime. À cette fin, il convient d'investir dans des stations de recharge à terre, des usines de production d'hydrogène/d'e-ammoniac et des nouvelles infrastructures d'avitaillement dans les ports;
- **Fixer des objectifs pour les ports de recharge électrique pour tous les types de navires dans tous les ports d'ici à 2030** (et pas seulement pour les navires porte-conteneurs et les navires à passagers dans des parties limitées des ports, comme le prévoit le AFIR);
- **Mettre un terme à tous les investissements dans de nouvelles infrastructures de soutage de GNL dans les ports.** Justifier ces investissements par le méthane synthétique est trompeur; c'est une solutions non durable et difficile à mettre en oeuvre;

⁴ Le biométhane ne peut pas être suffisamment développé en raison de son potentiel limité sur le plan des matières premières et au vu son coût élevé ; il serait donc préférable de l'allouer à l'industrie.

-
- **Ne pas allouer les biocarburants au transport maritime**, car la fraude concernant l'origine et la durabilité des biocarburants provenant des fournisseurs de sources maritimes à l'intérieur et à l'extérieur de l'Europe est très répandue;
 - **Publier une feuille de route nationale de décarbonation et un objectif national d'émission zéro pour tous les trajets de transport maritimes** faisant escale dans chaque port du pays et pour la chaîne d'approvisionnement terrestre;
 - **Fixer des dates d'élimination progressive des émissions dans les ports**, de sorte que d'ici 2035 ou 2040, tous les navires devront n'émettre aucune émission lorsqu'ils sont à quai ou qu'ils manœuvrent dans les zones portuaires;
 - Veiller à ce que la **part des carburants renouvelables d'origine non biologique (RFNBO)** dans la quantité totale d'énergie fournie au secteur maritime soit d'au moins 1,2 % dans le cadre de la mise en œuvre par les États membres de la directive sur les énergies renouvelables (RED);
 - **Mettre en œuvre des régimes de subvention tels que les contrats de différence (CfD)** pour couvrir l'écart de coût entre les carburants propres et les carburants conventionnels pour les e-carburants innovants à émission zéro.

Pour en savoir plus sur la décarbonation du transport maritime, cliquez [ici](#).

Aviation

- **Inclure toutes les émissions de l'aviation au départ du pays ou de l'UE** dans les objectifs climatiques nationaux du pays;
- Imposer aux entreprises enregistrant le plus grand nombre de voyageurs de se fixer un objectif de réduction des émissions liées au transport aérien de 50 % par rapport aux niveaux de 2019;
- **Augmenter les taxes sur les billets et appliquer une taxe sur le kérosène** pour remédier à l'absence de tarification appliquée au secteur ;
- Introduire des taxes sur les billets avec **un taux plus élevé pour les vols plus longs** (> 6000 km), y compris pour les passagers en transfert et les vols extracommunautaires. Des coefficients multiplicateurs augmentant la taxe devraient être appliqués pour tenir compte de l'impact disproportionné des classes premium et affaires et des vols en jet privé;
- **Rendre obligatoire l'utilisation d'une technologie à émission zéro d'ici 2030** (c'est-à-dire aucun avion à moteur fossile) **pour les jets privés** qui entrent et sortent du pays;
- Élaborer des **feuilles de route de soutien industriel pour les carburants durables d'aviation** avec des investissements publics prioritaires pour soutenir l'e-kérosène issu de la capture du dioxyde de carbone dans l'air (DAC) et les technologies d'aviation à émission zéro. Toute aide publique accordée au secteur de l'aviation devrait être conditionnée à l'adoption de technologies qui réduisent considérablement les émissions du secteur, telles que l'utilisation d'e-carburants et

d'avions à émission zéro, et financée selon le principe du pollueur-payeur;

- **Élaborer des stratégies nationales pour mettre en place des infrastructures d'aviation à émission zéro** (électricité et hydrogène) dans les aéroports;
- **Introduire une stratégie de réduction des effets non-CO₂**, notamment en lançant un projet pilote visant à réduire la teneur en aromatiques du kérosène.

Pour en savoir plus sur la décarbonation de l'aviation, cliquez [ici](#).

Rail

Le transport ferroviaire devrait jouer un rôle plus important dans les plans nationaux de décarbonation. Le transfert des voitures particulières, des camions et de l'aviation vers les trains contribue grandement à la réduction des émissions dans le secteur, sans tenir compte des avantages d'un transfert modal sur le plan de la décongestion des routes urbaines et extra-urbaines. Les actions suivantes permettraient d'accroître la contribution du transport ferroviaire au transport durable. Les PECN devraient comprendre des mesures visant:

- Au renouvellement et à la disponibilité du matériel roulant;
- À la promotion des trains de voyageurs pour la mobilité urbaine et régionale;
- À la promotion des trains de marchandises;
- À la promotion de l'intermodalité avec le vélo et les transports publics;
- À l'amélioration des connexions transfrontalières;
- À la poursuite de l'électrification.

Énergies renouvelables

La directive sur les énergies renouvelables (RED III) est en train d'être mise à jour par l'UE. Il appartiendra ensuite aux États membres de la mettre en œuvre, en adoptant des politiques ambitieuses sans impact négatif sur l'environnement (notamment en matière d'utilisation des sols et de foresterie). Les États membres doivent:

- **Abaisser l'objectif global pour les énergies renouvelables dans les transports** à une part maximale de 16 % d'énergie renouvelable ou à un objectif d'intensité de GES de 8 %, en autorisant uniquement les carburants avancés réellement durables [électricité renouvelable, hydrogène vert, e-carburants (dits carburants renouvelables d'origine non biologique) et biocarburants avancés] à contribuer à l'objectif global de la RED pour les transports ; la RED permet aux États membres d'abaisser l'objectif en supprimant progressivement les aides accordées aux biocarburants à bases de matières premières alimentaires humaines ou animales;
- **Éliminer progressivement les biocarburants issus de l'huile de palme avant 2030 et exclure le soja et les autres biocarburants issus de cultures de l'objectif de la RED III**, notamment en supprimant toute incitation fiscale en faveur des biocarburants à bases de matières premières alimentaires humaines ou animales;

-
- **Ne pas fixer d'objectifs trop élevés pour les biocarburants avancés** (à partir de déchets et de résidus durables, de graisses animales et d'huiles de cuisson usagées) afin d'éviter le risque d'utiliser des matériaux non durables comme matières premières. Avant de fixer un objectif pour les biocarburants avancés, il est recommandé de procéder à une évaluation de l'impact environnemental, climatique et économique des différentes options technologiques, en tenant compte notamment de la disponibilité des ressources au niveau national;
 - **Inclure le chargement privé dans le système de crédit pour l'utilisation de l'électricité renouvelable** dans les transports qui doit être mise en œuvre dans le cadre de la RED III récemment adoptée;
 - **Promouvoir l'utilisation d'électrocarburants (RFNBO) dans les modes de transport les plus difficiles à électrifier, tels que l'aviation et le transport maritime**, tout en préférant une consommation directe d'électricité plus efficace chaque fois que cela est possible, comme dans le cas du transport routier (véhicules électriques à batterie) et du transport ferroviaire.

Questions transversales

- **Modifier le système fiscal pour encourager l'utilisation de sources d'énergie renouvelables dans les transports**, en particulier en favorisant l'approvisionnement des secteurs de l'aviation et du transport maritime en e-carburants et en hydrogène vert et en évitant d'encourager les biocarburants. Taxer les carburants sur la base de leur teneur en CO₂ et en énergie;
- **Se débarrasser des subventions aux combustibles fossiles** qui détournent les finances publiques des énergies d'avenir et à faible impact sur le climat;
- **Adopter des indicateurs opérationnels de la pauvreté énergétique et de la pauvreté dans les transports**, ainsi qu'une feuille de route nationale pour éradiquer ces problèmes;
- **Mettre en place des [zones à faibles émissions \(LEZ\)](#) efficaces** pour assainir l'air des villes et rendre les transports urbains moins générateurs d'émissions et plus efficaces. Fixer également un calendrier contraignant et progressif pour passer à une zone à émission zéro (LEZ) d'ici 2030 au plus tard. Les LEZ devraient être complétées par des alternatives telles que la mobilité active (vélo, marche) ainsi que les transports publics et partagés. En outre, les groupes les plus vulnérables (par exemple les ménages à faibles revenus) devraient bénéficier d'un soutien financier ciblé pour accéder à la mobilité propre;
- **Innover dans le domaine des technologies à émission zéro**, telles que des batteries plus efficaces sur le plan chimique et sur le plan du recyclage, l'hydrogène vert, les carburants synthétiques, le captage direct de l'air, les technologies permettant de réduire les effets non-CO₂ de l'aviation, et le stockage de l'énergie pour l'équilibrage du réseau. Traduire les priorités identifiées en matière

d'innovation en mesures concrètes avec une allocation adéquate des fonds;

- **Promouvoir l'utilisation d'énergies renouvelables supplémentaires pour électrifier les transports** en facilitant l'obtention des autorisations, l'interconnexion et l'amélioration des réseaux et le développement de réseaux intelligents.

Gouvernance

Les États membres pourraient prendre un certain nombre de mesures législatives pour améliorer leur gouvernance en matière de climat et d'énergie :

- Rendre **les hypothèses technologiques, les données et les analyses qui sous-tendent les PECN transparentes, accessibles et ouvertes à la contribution des parties prenantes;**
- Assurer une **consultation publique significative et précoce** en fixant des délais raisonnables, en garantissant une participation égale, en fournissant toutes les informations nécessaires (également à travers un site Internet dédié) et en tenant dûment compte des résultats;
- **Impliquer l'ensemble du gouvernement**, y compris les parlements nationaux, dans l'élaboration des PECN;
- **Organiser des dialogues multi-niveaux sur le climat et l'énergie** afin de discuter avec les différentes parties prenantes et les différents niveaux de gouvernement des scénarios et des options à court et à long terme;
- **Mettre en place une structure permanente au sein du gouvernement**, composée de toutes les administrations sectorielles impliquées dans la mise en œuvre et le suivi du plan, y compris les agences nationales;
- **Tenir dûment compte de l'avis de l'organe consultatif scientifique national.** Tous les pays devraient en créer un afin de garantir une élaboration des politiques fondée sur la science;
- **Aligner les PECN sur la stratégie nationale à long terme pour la neutralité carbone**, en l'actualisant par des cycles réguliers et plus courts de révision des politiques;
- **Aligner les instruments de planification requis par la législation sectorielle sur les PECN.** Cela est particulièrement nécessaire en ce qui concerne les plans sociaux pour le climat (à soumettre avant juin 2025 en vertu du règlement relatif au Fonds social pour le climat) et les plans d'infrastructure pour les carburants de substitution (à soumettre avant le 1^{er} janvier 2025 en vertu de l'AFIR);

Pour plus d'informations :

Chiara Corradi

Climate policy officer

Transport & Environment

chiara.corradi@transportenvironment.org

Téléphone mobile : +32(0)488 64 61 57