



N° 1403

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 novembre 2018

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ⁽¹⁾

sur le **troisième « paquet Mobilité »**

ET PRÉSENTÉ

PAR M. DAMIEN PICHEREAU,
Député

(1) La composition de la commission figure au verso de la présente page.

La Commission des affaires européennes est composée de : Mme Sabine THILLAYE, *présidente* ; MM. Pieyre-Alexandre ANGLADE, Jean-Louis BOURLANGES, Bernard DEFLESSELLES, Mme Liliana TANGUY, *vice-présidents* ; M. André CHASSAIGNE, Mme Marietta KARAMANLI, M. Christophe NAEGELEN, Mme Danièle OBONO, *secrétaires* ; MM. Damien ABAD, Patrice ANATO, Mmes Sophie AUCONIE, Aude BONO-VANDORME, MM. Éric BOTHOREL, Vincent BRU, Mmes Fannette CHARVIER, Yolaine de COURSON, Typhanie DEGOIS, Marguerite DEPREZ-AUDEBERT, M. Benjamin DIRX, Mmes Coralie DUBOST, Françoise DUMAS, MM. Pierre-Henri DUMONT, Alexandre FRESCHI, Bruno FUCHS, Mmes Valérie GOMEZ-BASSAC, Carole GRANDJEAN, Christine HENNION, MM. Michel HERBILLON, Alexandre HOLROYD, Mme Caroline JANVIER, MM. Christophe JERRETIE, Jérôme LAMBERT, Mmes Constance Le GRIP, Nicole Le PEIH, MM. Jean-Claude LECLABART, Ludovic MENDES, Thierry MICHELS, Xavier PALUSZKIEWICZ, Damien PICHEREAU, Jean-Pierre PONT, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Mme Maina SAGE, MM. Raphaël SCHELLENBERGER, Benoit SIMIAN, Éric STRAUMANN, Mme Michèle TABAROT.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. VOLET « MOBILITÉ PROPRE » : POUR UNE EUROPE PLUS AMBITIEUSE EN MATIÈRE DE RÉDUCTION DES ÉMISSIONS LIÉES AU TRANSPORT ROUTIER	7
A. RÉDUCTION DES ÉMISSIONS DE CO₂ DES VÉHICULES LOURDS : PARACHEVER LE MÉCANISME EUROPÉEN VISANT À RÉDUIRE LES ÉMISSIONS DU TRANSPORT ROUTIER.	7
1. Des enjeux communs aux véhicules lourds et aux véhicules légers justifient la définition de standards de performance en matière d'émissions de CO ₂ des véhicules lourds.....	7
a. Un enjeu climatique	7
b. Un enjeu de santé publique	9
c. Un enjeu de politique industrielle.....	13
2. Une proposition de la Commission européenne contestée par l'industrie, crainte par les transporteurs et jugée insuffisante par les ONG	14
3. Une proposition initiale qui doit être renforcée par les co-législateurs	15
a. Un champ d'application, limité à ce stade, qui doit être rapidement élargi	15
b. Un horizon temporel, fixé uniquement à 2025 et 2030 et marqué par un souci de flexibilité, qui doit être durci	16
c. Des dispositifs d'appui pour faciliter l'acceptabilité des nouvelles règles, au risque d'une réduction du niveau d'ambition de la proposition de règlement	18
B. MIEUX COORDONNER LES RÉGLEMENTATIONS TRAITANT DES LIMITES D'ÉMISSIONS : L'EXEMPLE DE L'ÉTIQUETAGE DES PNEUMATIQUES	20
1. L'étiquetage des pneumatiques en relation avec l'efficacité en carburant et d'autres paramètres essentiels	20
2. Une mise à jour qui tient compte enfin des émissions de particules	21

II. VOLET « INFRASTRUCTURES » : UNE PROPOSITION BIENVENUE DE RATIONALISER LA RÉALISATION ET LA GESTION DES INFRASTRUCTURES MAIS DES MOYENS INADÉQUATS	23
A. ACCÉLÉRER LA RÉALISATION DU RÉSEAU TRANSEUROPEËN DE TRANSPORT : UNE PROPOSITION DE STANDARDISATION INADAPTÉE AUX ENJEUX	23
1. Le réseau transeuropéen de transport : un schéma ambitieux, une lente mise en œuvre.....	23
a. Un schéma ambitieux.....	23
b. Une mise en œuvre difficile	24
2. Les propositions de la Commission européenne : standardiser et raccourcir les procédures administratives.....	24
a. Trois axes d’action.....	24
b. Des moyens inadéquats.....	25
B. LA GESTION DE LA SÉCURITÉ DES INFRASTRUCTURES : UN ALOURDISSEMENT ET UNE COMPLEXIFICATION DES PROCÉDURES CONTREPRODUCTIFS	27
1. Mieux former les usagers de la route et mieux outiller les autorités	27
2. Améliorer la sécurité générale des véhicules à moteurs	28
3. Améliorer la gestion des infrastructures : préférer une évolution proportionnée à une révolution rigide	29
a. La Commission européenne propose d’appliquer une évaluation du risque standardisée au-delà du seul réseau transeuropéen de transport.....	29
b. Le dispositif actuel, qui a fait la preuve de son efficacité, pourrait être consolidé grâce à des mesures adaptées et proportionnées.....	30
C. LE VÉHICULE AUTONOME : L’UNION EUROPÉENNE DOIT SE DOTER D’UN CADRE JURIDIQUE EUROPÉEN COMMUN, MAIS IL EST IMPÉRATIF DE LE FAIRE DE MANIÈRE STRUCTURÉE.	33
1. L’absence de cadre juridique européen commun.....	33
a. Un cadre réglementaire multilatéral concentrique.....	33
b. Des distorsions de concurrence avec et au sein même de l’Union européenne	33
c. Une réelle prise de conscience européenne.....	34
2. Les éléments attendus d’un cadre européen.....	35
TRAVAUX DE LA COMMISSION	39
CONCLUSIONS	47
ANNEXE	51
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	53

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Complétant le processus de refonte du secteur européen des transports pour une mobilité plus sûre et plus propre, fondée sur des systèmes de transports moins émetteurs de CO₂, enclenché avec les mesures publiées en mai et novembre 2017, le troisième « paquet Mobilité » présenté par la Commission européenne le 17 mai 2018 comporte notamment :

- le **dernier élément de la « Mobilité propre »** relative au système européen de **lutte contre les émissions de CO₂ liées au transport routier**, en application des engagements pris dans l'Accord de Paris, avec l'introduction de normes minimales en matière d'émissions de CO₂ pour les **poids lourds** et le renforcement de **l'étiquetage énergétique des pneumatiques** ;
- un **volet « gestion des infrastructures »** dont l'élément notable est la **proposition de règlement visant à rationaliser les procédures de délivrance de permis pour la mise en œuvre des projets prioritaires relevant du réseau central du réseau transeuropéen de transport (RTE-T)**, mais aussi une **révision de la directive sur la sécurité des infrastructures** ;
- et enfin, un **volet « Mobilité connectée et automatisée »**, avec une communication et deux initiatives législatives sur la sécurité des véhicules et des piétons (règlement) ainsi que sur la sécurité des infrastructures (directive), dont l'objectif de long terme est de faciliter la mobilité automatisée (qui rend indispensable une communication normalisée entre le véhicule et l'infrastructure routière et entre véhicules).

Les rapports sur les deux premiers « paquets Mobilité »⁽¹⁾ faits par votre Rapporteur depuis le début de cette législature ont présenté le cadre dans lequel s'inscrivent ces propositions échelonnées de la Commission européenne, à partir de la *Stratégie européenne pour une mobilité à faibles émissions* publiée le 20 juillet 2016.

L'Union européenne – et au premier chef la France – porte des objectifs ambitieux en matière de réduction des gaz à effet de serre, d'amélioration des infrastructures notamment routières et de réinvention de l'industrie automobile.

(1) *Rapports d'information sur les premier et deuxième paquets Mobilité, déposés, au nom de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale, par M. Damien Pichereau, respectivement, le 8 février 2018 (n° 657) et 7 juin 2018 (n° 1033).*

La transition vers des transports routiers innovants, sûrs, sobres en carbone, au service de la mobilité durable et de la protection du climat est une priorité affirmée de la Présidence autrichienne. Et la feuille de route des réformes à conduire assignée au ministère de la transition écologique et solidaire à l'occasion du comité interministériel du 29 octobre inclut en priorité la mise en œuvre du « Plan Climat » adopté en juillet 2017.

Ce troisième ensemble de textes porte une partie de la traduction concrète de ces engagements. Votre Rapporteur est convaincu qu'un des enjeux majeurs des élections européennes de mai 2019 sera la tenue des engagements pris. Il invite donc la commission des affaires européennes à prendre, par le biais de conclusions, une position politique sur ces cinq initiatives législatives, bouclant ainsi la boucle de ses travaux sur les propositions en matière de transports routiers de la Commission Juncker.

I. VOLET « MOBILITÉ PROPRE » : POUR UNE EUROPE PLUS AMBITIEUSE EN MATIÈRE DE RÉDUCTION DES ÉMISSIONS LIÉES AU TRANSPORT ROUTIER

A. RÉDUCTION DES ÉMISSIONS DE CO₂ DES VÉHICULES LOURDS : PARACHEVER LE MÉCANISME EUROPÉEN VISANT À RÉDUIRE LES ÉMISSIONS DU TRANSPORT ROUTIER

La Commission européenne a publié le 17 mai 2018, dans le cadre du troisième « paquet Mobilité », une proposition de règlement établissant des niveaux de performance d'émissions de CO₂ pour les véhicules lourds neufs ⁽¹⁾.

Cette proposition intervient après la publication du règlement (UE) n° 2017/2400 relatif à la détermination des émissions de CO₂ et de la consommation de carburant des véhicules utilitaires lourds, et l'adoption du règlement (UE) 2018/956 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 concernant la surveillance et la communication des données relatives aux émissions de CO₂ et à la consommation de carburant des véhicules utilitaires lourds neufs ⁽²⁾.

Les émissions de CO₂ et la consommation de carburant des véhicules lourds neufs mis sur le marché européen n'étaient pas jusqu'à présent soumises à homologation, ni valeur limite. Pourtant les enjeux sont similaires aux émissions de CO₂ des véhicules légers.

1. Des enjeux communs aux véhicules lourds et aux véhicules légers justifient la définition de standards de performance en matière d'émissions de CO₂ des véhicules lourds

a. Un enjeu climatique

Le règlement du « partage de l'effort » (ESR) fixe l'ambition de l'Union européenne dans la réduction des gaz à effet de serre des secteurs non couverts par le marché carbone européen (ETS), c'est-à-dire principalement les transports, l'agriculture, le bâtiment et les déchets.

Si ce règlement ne prévoit pas d'objectif sectoriel pour le transport, la Commission européenne a modélisé dans son étude d'impact en 2016 une trajectoire construite sur un scénario dans lequel le secteur routier doit réduire ses émissions de 25 % en 2030 par rapport à 2005.

(1) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des normes de performance en matière d'émissions de CO₂ pour les nouveaux véhicules lourds (COM(2018) 284 final).

(2) Voir le rapport d'information (n° 657) présenté, au nom de la commission des affaires européennes, par M. Damien Pichereau, sur le premier « paquet Mobilité », le 8 février 2018.

Les poids lourds transportent actuellement 70 % du fret terrestre, et la croissance attendue de ce type de transport est de 56 % entre 2010 et 2050. **Ces véhicules représentent aujourd'hui 6 % des émissions de gaz à effet de serre de l'Union, 26 % des émissions du secteur des transports, avec une hausse attendue de 1 % par an d'ici à 2050 en l'absence d'action.**

La hausse constatée en 2017 des émissions de gaz à effet de serre (+ 0,6 %) par rapport à 2016 est principalement due à l'augmentation de la consommation de carburants dans le transport routier, selon les données préliminaires publiées par l'Agence européenne de l'Environnement (AEE) le 26 octobre dernier. Au total, si l'objectif général de réduction des émissions des GES fixé pour 2020 devrait être respecté, il en va autrement pour l'objectif 2030, qui pourrait être compromis si la majorité des États membres ne redoublent pas d'efforts ⁽¹⁾, selon l'AEE.

Il est donc impératif qu'ils soient couverts par un système contraignant de réduction des émissions, dont les objectifs de réduction doivent être suffisamment ambitieux pour contribuer à la réduction plus générale des émissions du transport, en cohérence avec les objectifs 2030 de l'Union pour les secteurs non couverts par le marché carbone et avec les engagements de l'Accord de Paris.

Ces objectifs doivent être d'autant plus ambitieux que :

- **Le rapport spécial sur le réchauffement de 1,5 °C du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)** publié le 8 octobre dernier démontre que des efforts supplémentaires en matière de limitation et d'adaptation sont d'ores et déjà nécessaires. L'Accord de Paris vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre de manière à limiter l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels, en s'efforçant de ne pas dépasser 1,5 °C. Non seulement la réalisation des engagements actuels dans le cadre de l'Accord de Paris, tels que présentés dans les « *Contributions déterminées au niveau national* », ne suffira pas à limiter le réchauffement climatique à 1,5 °C – si chaque pays maintient sa copie, le réchauffement pourrait atteindre jusqu'à 3 °C d'ici 2100 ⁽²⁾ –, mais les émissions humaines de CO₂ devraient diminuer de 45 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 2010 pour atteindre les objectifs, soit bien au-delà des engagements actuels pris à la COP21 à Paris ;

(1) En 2017, une augmentation des émissions a été enregistrée dans 17 États membres, avec l'Espagne, suivie par la France et la Pologne dans le trio de tête. À l'inverse, le Danemark, la Finlande et le Royaume-Uni ont connu les plus fortes réductions d'émissions, selon l'AEE.

(2) Au rythme actuel d'émissions, le réchauffement dépassera 1,5 °C entre 2030 et 2052. Or les systèmes humains et naturels pâtiront davantage d'un réchauffement de 2 °C que d'un réchauffement de 1,5 °C, selon le GIEC.

- **Les conclusions sur le changement climatique** adoptées par le Conseil Environnement le 9 octobre et endossées par le **Conseil Européen le 18 octobre soulignent qu'il est plus urgent que jamais d'intensifier les efforts consentis au niveau mondial pour éviter les dangereux effets du changement climatique**. Ces conclusions constituent le fondement de la position de l'Union européenne en vue de la COP24 de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Tout en appelant **toutes les parties, à l'échelle mondiale, à revoir leurs ambitions à la hausse**, ces conclusions ne précisent toutefois pas si et comment l'Union européenne s'engagera à augmenter son objectif climatique.

Cette COP24 appelle, de la part de l'Union européenne, une prise de position commune ambitieuse pour demander que le niveau d'ambition des États dans leur lutte contre le changement climatique soit mis à jour. Ainsi, l'Union européenne pourra continuer à avoir à la fois un rôle de moteur et de pilote dans ce processus. Le Parlement européen a, pour sa part, adopté une proposition de résolution demandant qu'à l'échelon mondial, les émissions nettes de gaz à effet de serre soient réduites à zéro d'ici 2050, que les contributions déterminées au niveau national soient améliorées d'ici 2020 et que l'objectif de réduction des émissions de l'Union soit porté de 40 % à 55 % d'ici 2030.

Le même 9 octobre, un accord sur une réduction des émissions de CO₂ des véhicules légers ⁽¹⁾, qui constitue une importante avancée, a d'ailleurs été trouvé lors du Conseil « Environnement ». Il convient donc de faire de même pour les véhicules lourds.

b. Un enjeu de santé publique

En octobre 2013, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a classé la pollution de l'air extérieur comme cancérigène certain pour l'homme. Les polluants atmosphériques, et en particulier les particules, représentent donc un enjeu sanitaire majeur. L'OMS entend placer aujourd'hui cet enjeu au centre de l'agenda politique international, au même rang que le réchauffement climatique, comme le montre son rapport publié le 29 octobre dernier, à la veille de la première conférence mondiale sur la pollution de l'air jamais organisée.

Le transport routier est l'un des principaux contributeurs d'émissions d'oxydes d'azote, de matières particulaires et de dioxyde de carbone, *via* le processus de combustion du carburant, ainsi que les phénomènes d'évaporation et de re-suspension.

(1) Sur ce point, voir le rapport d'information (n° 1033) présenté, au nom de la commission des affaires européennes, par M. Damien Pichereau, député, sur le deuxième « paquet Mobilité » publié le 8 novembre 2017 par la Commission européenne, le 7 juin 2018.

Depuis les années 1990, les normes Euro ont permis de réduire drastiquement les émissions polluantes à l'échappement des véhicules neufs, à l'exception des émissions de NOx des véhicules Diesel. Une attention aux nouveaux polluants (NO₂, NH₃, etc.) émerge aujourd'hui, et vient compléter la **préoccupation croissante déjà portée aux particules émises hors échappement** : usure des freins, des pneumatiques et des chaussées, remise en suspension au passage des véhicules.

L'industrie du pneu estime à au moins 3 millions de tonnes le poids des particules de gomme émises chaque année dans l'atmosphère au niveau mondial.

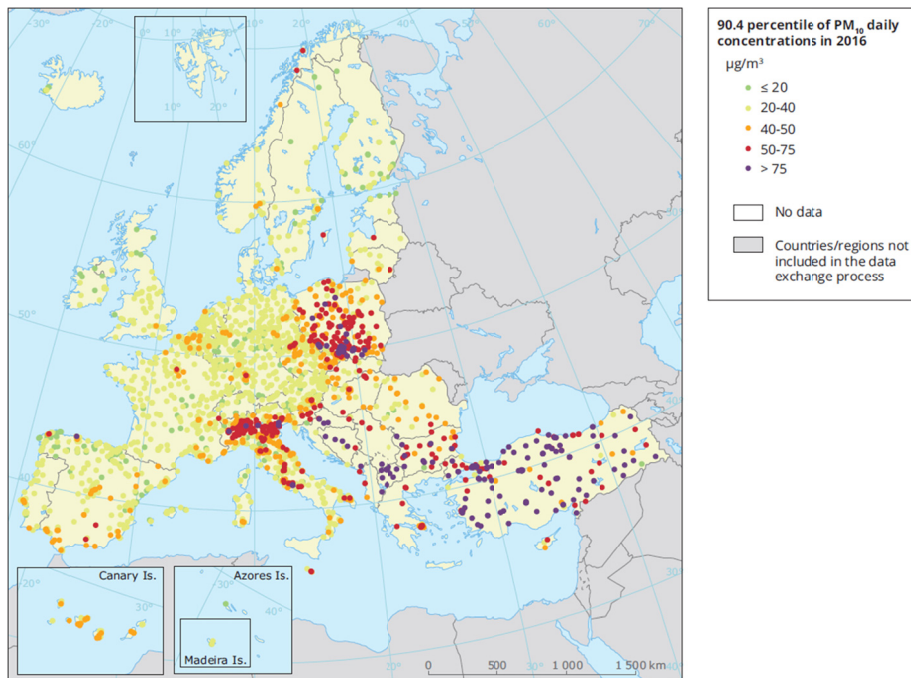
Le Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA) évalue pour sa part à un peu plus de 15 000 tonnes les PM₁₀⁽¹⁾ libérées en France en 2016 par l'abrasion des freins, additionnée à celle des pneus et à l'érosion des revêtements routiers, soit 46,5 % des particules fines émises par le transport routier en France⁽²⁾.

Or la France dépasse les seuils d'émissions de PM₁₀ autorisés par les autorités européennes dans plusieurs zones, malgré les efforts des citoyens, des entreprises, des élus et de l'État.

(1) Particules dont le diamètre est inférieur à dix micromètres.

(2) Freins et pneus, l'autre pollution aux particules fines, *L'express L'expansion*, 5 octobre 2018.

CONCENTRATION MOYENNE DE PARTICULES FINES PM 10 (2016)



Source : *Qualité de l'air en Europe, rapport 2018, Agence européenne de l'Environnement, 29 octobre 2018.*

Elle fait à ce titre l'objet d'une procédure devant la Cour de Justice de l'Union européenne pour non-respect des limites maximales journalières pour ces particules dans dix zones ⁽¹⁾.

Décisions en matière d'infractions : Qualité de l'air – dépassement des limites en matière de PM10

29/04/2015 Avis motivé complémentaire art. 258 du TFUE

21/02/2013 Mise en demeure complémentaire art. 258 du TFUE

19/05/2011 Saisine de la Cour art. 258 du TFUE

28/10/2010 Avis motivé art. 258 du TFUE

20/11/2009 Mise en demeure art. 258 du TFUE

http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/

Mais elle agit d'ores et déjà, en s'inspirant d'ailleurs de ce qui existe dans l'Union européenne.

(1) Paris, Lyon, Grenoble, Marseille, Martinique, Rhône-Alpes–ZUR (Vallée de l'Arve), PACA–ZUR (Zone urbaine régionale), Nice, Toulon, Douai–Béthune–Valenciennes.

La loi annoncée d'orientation des Mobilités proposera en effet un dispositif nouveau, les « Zones à Faibles Émissions » (ZFE), caractérisées par une interdiction d'accès, le cas échéant sur des plages horaires déterminées, pour certaines catégories de véhicules polluants qui ne répondent pas à certaines normes d'émissions.

Plus de 220 de ces zones sont déployées en Europe. Elles y ont fait la preuve de leur efficacité comme dispositif souple mais structurant pour repenser progressivement la mobilité et améliorer très significativement la qualité de l'air. Seules trois existent en France à l'heure actuelle. Quinze territoires se sont engagés à déployer ou à renforcer une première ZFE d'ici fin 2020.

« *L'évaluation des impacts sur la qualité de l'air diffère d'une ZFE à une autre mais, selon les cas, des réductions de concentrations dans l'air de NO₂ et PM₁₀ jusqu'à 12 % et de 15 % de PM_{2,5} peuvent être observées* », selon le Gouvernement ⁽¹⁾.

Quant à la prime à la conversion – plus de 250 000 demandes sont attendues en 2018, alors que le Gouvernement s'était fixé un objectif de 100 000 demandes cette année, 70 % des demandes concernant des ménages non imposables –, déjà renforcée au cours des discussions budgétaires de première partie, il a été annoncé par le Premier Ministre le 14 novembre qu'elle passerait à 4 000 euros pour un foyer non imposable.

En l'espace de deux mois, trois institutions ont sonné – à nouveau – l'alarme :

- La **Cour des Comptes européenne**, avec son rapport spécial n° 23/2018 : « *Pollution de l'air : notre santé n'est toujours pas suffisamment protégée* ». La Cour y fait le constat que les principales raisons pour lesquelles les citoyens européens continuent de respirer de l'air pollué résident dans le caractère peu contraignant de la législation et dans une mise en œuvre inadéquate de la politique. Ses recommandations visent à renforcer les dispositions de la directive sur la qualité de l'air ambiant et à promouvoir davantage d'actions efficaces de la Commission européenne et des États membres, notamment l'amélioration de la coordination des politiques et de l'information du public ;
- L'**Organisation mondiale de la Santé**, avec le rapport « *Pollution de l'air et mortalité infantile* » publié le 29 octobre rassemblant pour la première fois l'ensemble des connaissances scientifiques autour du risque de particulière vulnérabilité des enfants aux effets délétères de la pollution de l'air ;

(1) *Déploiement des zones à faibles émissions, l'État et les collectivités s'engagent pour l'amélioration de la qualité de l'air, loi Mobilités, ministère de la Transition écologique et solidaire, 8 octobre 2018.*

- **L'Agence Européenne de l'Environnement**, avec son rapport 2018 sur la qualité de l'air en Europe, qui, tout en notant une légère amélioration générale, met l'accent sur les émissions de particules causées par le transport. « *La pollution atmosphérique est un tueur invisible et nous devons intensifier nos efforts pour agir sur ses causes. En ce qui concerne la pollution atmosphérique, les émissions issues du transport routier sont généralement plus nocives que celles provenant d'autres sources, car elles se produisent au niveau du sol et le plus souvent en ville, à proximité de la population. C'est pourquoi il est si important que l'Europe redouble d'efforts pour réduire les émissions causées par le transport [...] et investisse pour rendre ces secteurs plus propres et plus durables.* » rappelle ainsi M. Hans Bruyninckx, directeur exécutif de l'AEE en cette fin d'octobre 2018 ⁽¹⁾.

c. Un enjeu de politique industrielle

Des standards ont déjà été mis en place dans les principaux pays (États-Unis, Chine, Japon, Inde, Canada).

Or, de façon paradoxale, la concentration du marché (avec six principaux constructeurs, avec une production située principalement dans six États membres - Allemagne, Italie, Pays -Bas, France, Suède et Espagne), est perçue par la Commission européenne comme un frein à l'innovation technologique dans un contexte de cycle de production plus long et de kilométrage très nettement supérieur aux véhicules légers.

Plusieurs constructeurs développent des projets de camions à faibles ou zéro émissions, mais l'offre est encore quasi inexistante à ce stade (les annonces faites par les constructeurs concernent des modèles électriques pour de petits camions destinés à la logistique urbaine, qui ne sont pas aujourd'hui couverts par cette proposition de règlement). De nombreuses technologies sont déjà disponibles ⁽²⁾ pour réduire la consommation de carburant et de ce fait les émissions de CO₂ mais leur taux de pénétration est faible.

Votre Rapporteur estime qu'il est important pour la compétitivité des constructeurs européens d'améliorer l'efficacité énergétique des véhicules lourds, et donc d'inciter les constructeurs européens à innover technologiquement pour cette dimension.

Pour le commissaire au Climat, Miguel Arias Cañete, « *ces standards représentent une opportunité pour l'industrie européenne de consolider son*

(1) *Qualité de l'air en Europe, rapport 2018, Agence européenne de l'Environnement, 29 octobre 2018.*

(2) *Pneus à faible résistance au roulement, meilleurs lubrifiants, améliorations en matière d'aérodynamisme, efficacité du moteur et des systèmes de post-traitement des émissions.*

leadership sur les technologies innovantes »⁽¹⁾. Votre Rapporteur en est également convaincu.

2. Une proposition de la Commission européenne contestée par l'industrie, crainte par les transporteurs et jugée insuffisante par les ONG

• Tout en soutenant l'approche par étapes, **l'Association des constructeurs européens d'automobiles (ACEA)** déplore que ces objectifs « *ne prennent pas en compte la nature et les spécificités du marché des camions* ». La lenteur du renouvellement du parc⁽²⁾ et les délais de R & D et de production les rendraient « *inatteignables* », plaident les constructeurs, qui préconisent de **viser une baisse deux fois moins rapide, avec un objectif « ambitieux et réaliste » de réduction des émissions de CO₂ de 7 % en 2025 et de 16 % en 2030, ce dernier étant soumis à revalidation en 2022.**

L'ACEA s'inquiète particulièrement des sanctions prévues contre les fabricants si les objectifs ne sont pas atteints, et réfute leur mode de définition (comparaison des émissions de CO₂ des utilitaires et des camions, mesurées en grammes de CO₂ par kilomètre, qu'elle considère trompeuse, un camion – plus lourd – portant une charge plus grande étant plus efficace qu'une camionnette). Elle demande une mesure des émissions en grammes de CO₂ par tonne kilomètre.

MAN, constructeur allemand de camions, a ainsi calculé que les amendes fixées à 6 800 € par gramme de CO₂ dépassé/tonne kilomètre risquent de s'accumuler rapidement, et atteindre des centaines de millions pour les fabricants, faisant courir à certains le risque de faillite⁽³⁾.

L'ACEA refuse enfin que la procédure d'essai de vérification « sur route » pour les poids lourds – afin de vérifier si les paramètres fournis pour les calculs VECTO correspondent à la réalité – soit un moyen de vérifier la conformité de la production, dont les fabricants sont responsables, et demande que cette activité ne serve qu'à la vérification du concept retenu par la Commission pour simuler la performance CO₂ des véhicules complets et des combinaisons de véhicules en fonction des hypothèses retenues pour leurs configurations et missions.

• La position des clients est contrastée. Les **transporteurs**, en majorité des PME, craignent l'impact sur les prix. À l'inverse, la décision est applaudie par les **grandes entreprises** qui y voient l'opportunité de réduire leur facture de transport. Carrefour, Nestlé, Unilever, Ikea ou encore Alstom, ont adressé un courrier au président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker,

(1) *Émissions polluante : les camions désormais dans le viseur*, Les Échos, 17 mai 2018.

(2) *Selon l'ACEA, les camions ont une durée de vie environ six fois plus longue que les voitures et prennent donc plus de temps à être remplacés.*

(3) *Les constructeurs de camions rechignent à réduire les émissions de CO₂*, Frédéric Simon, Euractiv.com, 29 août 2018.

l'appelant à imposer une réduction de 24 % des émissions de CO₂ pour les poids lourds d'ici à 2025.

• Pour le **Réseau Action Climat**, au contraire, « *les actuelles propositions de la Commission européenne sont trop timorées [...], alors que le respect de l'Accord de Paris nécessiterait une trajectoire de réduction plus ambitieuse* ».

Le large éventail de dispositifs dérogatoires permettra aux constructeurs de contourner les niveaux d'ambition retenus, qui sont eux-mêmes trop faibles. En y ajoutant l'absence de quota contraignant, le RAC considère « *qu'un constructeur tel que Daimler ne devrait vendre annuellement que 860 "véhicules zéro émission" – soit 1,6 % de l'ensemble de ses ventes – en une seule année pour être en accord avec la réglementation* »⁽¹⁾.

Une action véritablement ambitieuse supposerait donc, de leur point de vue : un objectif d'au moins 20 % en 2025 et d'au moins 40 % en 2030 ; un système de malus ; la mesure des émissions en conditions réelles de conduite pour les émissions de CO₂.

3. Une proposition initiale qui doit être renforcée par les co-législateurs

Pour la première fois, les émissions des véhicules utilitaires lourds immatriculés dans l'Union européenne seront mesurées et surveillées d'une manière normalisée. Mais la Commission européenne s'est voulue prudente dans cette première réglementation des émissions de CO₂ des véhicules lourds, pour lesquels les données ne sont pas à ce stade entièrement disponibles, ce qui justifie à ses yeux une approche par étapes.

Si votre Rapporteur soutient l'élaboration de cette législation, qui concourt à l'atteinte des objectifs globaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) en France et dans l'Union européenne, il considère néanmoins que l'ambition proposée doit être accentuée pour produire les résultats attendus.

a. Un champ d'application, limité à ce stade, qui doit être rapidement élargi

L'outil de simulation VECTO⁽²⁾ distingue dix-huit catégories de véhicules lourds. La Commission européenne a choisi d'appliquer l'exigence de réduction des émissions aux **quatre principaux groupes**⁽³⁾ de véhicules.

Si ces quatre groupes représentent aujourd'hui **65 à 70 % des émissions des véhicules lourds**, le champ d'application ainsi défini **exclut du mécanisme**

(1) Source : <https://reseauactionclimat.org/emissions-co2-vehicules-legers-poids-lourds> - 26 juin 2018.

(2) Vehicle Energy consumption Calculation Tool, VECTO, règlement (UE) 2017/2400 de la Commission.

(3) Véhicules utilitaires lourds ayant une configuration analogue des essieux et du châssis, ainsi qu'une masse en charge maximale techniquement admissible similaire. Sont ici concernées les catégories Vecto 4, 5, 9 et 10.

de supervision, dans un premier temps, les bus, autocars, petits camions et les véhicules professionnels.

La Commission européenne inclut les cars et autobus et les véhicules professionnels non pas dans les obligations d'émissions elles-mêmes mais dans le mécanisme incitatif de « supercrédit », mis en place (*cf. infra*) pour les véhicules non couverts par l'objectif de réduction d'émissions afin de donner un signal supplémentaire à l'industrie pour accélérer les investissements dans les véhicules à niveau d'émission faible ou nul.

Or les véhicules lourds de transport de personnes sont déjà couverts par l'outil VECTO.

Pour votre Rapporteur, il est indispensable que les véhicules de transports de personnes soient rapidement intégrés dans les obligations d'émissions. La Commission Environnement du Parlement européen avait ajouté les bus urbains dans le champ d'application de la proposition, et proposé que 50 % des nouveaux bus soient électriques à partir de 2025, et 75 % d'ici 2030, lors de son vote le 18 octobre dernier sur la proposition de règlement ⁽¹⁾, mais le Parlement européen ne l'a pas suivi sur ce point lors du vote en plénière le 14 novembre.

Les bus zéro émission sont déjà disponibles sur le marché et leur utilisation est encouragée par le biais de mesures visant à augmenter la demande, comme les marchés publics. La France a d'ores et déjà précisé des objectifs nationaux de réduction des émissions de CO₂ de ce type de véhicules en ce sens. En effet, la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte pose le développement et le déploiement des transports en commun à faibles émissions de gaz à effet de serre comme une priorité au regard des exigences de la transition énergétique. Elle impose ainsi des autobus et des autocars à faibles émissions dans le cas d'un renouvellement de flotte dans la proportion minimale de 50 % du renouvellement dès 2020 puis en totalité à partir de 2025. Une offre se développe également pour l'usage d'autocars électriques sur les lignes régulières de moyenne distance ; cet usage doit également être encouragé.

b. Un horizon temporel, fixé uniquement à 2025 et 2030 et marqué par un souci de flexibilité, qui doit être durci

Prenant 2019 comme année de référence, la proposition contient deux objectifs de réduction des émissions, contraignants mais selon un niveau de contrainte inégal.

(1) Le rapporteur, M. Bas Eickhout (Pays-Bas, Verts/ALE) proposait pour sa part une part minimale contraignante de 100 % d'autobus à émission nulle dans le parc de nouveaux véhicules de ce type d'un constructeur à compter du 1^{er} janvier 2030.

La Commission propose en effet de fixer :

- à partir du **1^{er} janvier 2025**, un objectif de **15 % de réduction** des émissions de CO₂ ;
- à partir du **1^{er} janvier 2030**, un **objectif de réduction « d'au moins 30 % »** « *sous réserve du réexamen visé à l'article 13* » : cet objectif indicatif est soumis à une confirmation dans le cadre de la clause de revue de 2022 ⁽¹⁾.

Considérant que le délai de 2025 laisse suffisamment de temps aux constructeurs pour développer les technologies et modèles nécessaires, qu'il peut de toute façon être atteint avec les seules technologies entièrement disponibles aujourd'hui et qu'il prend en compte l'enjeu de durée des cycles de développement, la Commission européenne considère que ce premier objectif doit être contraignant. Elle se montre en revanche plus souple pour l'objectif 2030 (considérant 14), qui doit être compris comme un signal pour l'industrie et un niveau de référence pour leurs investissements dans l'attente d'études complémentaires pour déterminer le niveau optimal du point de vue coût-efficacité.

Pour votre Rapporteur, il est nécessaire de **fixer des objectifs plus ambitieux pour 2025 et 2030, et de prévoir aussi un objectif pour 2050, pour intégrer une perspective de plus long terme dans la réglementation.**

Un tel objectif 2050 permettrait en effet d'amplifier les efforts engagés pour décarboner les transports et formaliserait que la neutralité carbone doit être atteinte à cet horizon, conformément à l'Accord de Paris, et en ligne d'ailleurs avec le Plan Climat du Gouvernement. Cela favoriserait une dynamique d'innovation dans ce domaine. Cette visibilité de long terme permettrait par ailleurs au secteur de la construction de véhicules lourds d'établir une trajectoire industrielle pérenne, en particulier de déploiement de motorisation alternative au diesel.

Une partie des États membres – dont la France –, et le rapporteur au Parlement européen, M. Bas Eickhout (Pays-Bas, Verts/ALE), veulent en rehausser le niveau d'ambition, et votre Rapporteur partage tout à fait cette position, même s'il ne retient pas les mêmes pourcentages que ce dernier.

Monsieur Eickhout, dans son projet de rapport à la commission Environnement publié le 29 août, proposait un objectif de réduction de 25 % d'ici 2025 et 45 % d'ici 2030 ⁽²⁾.

(1) *Qui doit permettre en particulier d'évaluer le potentiel de développement des véhicules lourds électriques à horizon 2030.*

(2) *Cette position était soutenue par quatre États, les Pays-Bas, l'Irlande, la Lituanie et le Luxembourg. Ces pays ont écrit à la Commission européenne pour défendre un objectif de 24 % pour 2025 et 35 ou 45 % pour 2030.*

Il n'a pas été totalement suivi par la **Commission Environnement (ENVI) du Parlement européen, qui propose un objectif de réduction de 35 % des émissions moyennes de CO₂ en 2030, avec un objectif intermédiaire de 20 % d'ici 2025**. Le Parlement européen réuni en plénière le 14 novembre a endossé la position de la Commission.

Votre rapporteur partage cette position sur les objectifs pour 2025 et 2030, qui doivent être contraignants.

Il regrette qu'un objectif n'ait pas été fixé pour 2050, permettant d'atteindre la neutralité carbone à cet horizon.

À tout le moins, si cela s'avérait n'être pas possible dès à présent dans le cadre de la négociation entre co-législateurs (les discussions en cours sur la réduction des émissions des véhicules légers montrent la persistance d'une résistance de certains pays de l'Union où l'industrie automobile pèse un poids notable dans l'économie, en dépit des annonces faites au niveau politique⁽¹⁾), il conviendrait d'insérer une **clause de révision des valeurs limites d'émissions de CO₂ des véhicules lourds dès 2020-2021**. Grâce au règlement relatif à la détermination des émissions de CO₂ et de la consommation de carburant des véhicules utilitaires lourds, une première phase de surveillance sur la période 2019-2020, disponible en 2020-2021, permettra de disposer d'une base de données étayée.

c. Des dispositifs d'appui pour faciliter l'acceptabilité des nouvelles règles, au risque d'une réduction du niveau d'ambition de la proposition de règlement

i. Un double mécanisme de mise en réserve et de pénalité financière

Plutôt qu'un système de groupement entre constructeurs ou de marché d'échange de quotas (susceptible selon elle d'entraîner un risque de distorsion de concurrence du fait de la concentration du marché), la Commission européenne propose :

- d'une part, **un mécanisme de crédit/débit d'émissions** (mise en réserve) sur une période de dix ans, offrant des possibilités de compensation.

(1) La Chancelière allemande, Angela Merkel, s'est exprimée contre des objectifs climatiques plus ambitieux lors d'un entretien à la télévision publique ARD le 26 août dernier, tout en soutenant néanmoins l'idée d'une transition vers des transports propres. « Je ne suis pas particulièrement heureuse de cette nouvelle proposition [de Miguel Arias Cañete, commissaire au climat, de faire passer de 40 à 45 % l'objectif de réduction des émissions de CO₂ d'ici 2030]. Je pense que nous devrions garder les objectifs que nous nous sommes déjà fixés. Je ne pense pas qu'il soit logique de changer tout le temps d'objectifs », a indiqué la chancelière Angela Merkel, qui a toutefois insisté sur la décarbonisation du secteur des transports. « Nous avons besoin d'une Verkehrswende [transition des transports], c'est très clair », a-t-elle expliqué, ajoutant que de nouvelles formes de mobilité doivent être graduellement introduites. « L'électromobilité va se généraliser très rapidement ». Merkel s'oppose à l'ambition climatique de l'UE, Claire Stam, Euractiv.com, 27 octobre 2018.

MÉCANISME DE CRÉDIT ET DE DÉBIT D'ÉMISSIONS PROPOSÉ

1 ^{er} janvier 2019 - 31 décembre 2024	Aucun objectif applicable Acquisition de crédits sur la base d'une trajectoire linéaire entre les émissions de référence en 2019 et l'objectif 2025 Utilisation pour les émissions de l'année 2025 (pas de transférabilité au-delà)
1 ^{er} janvier 2025 – 31 décembre 2029	Objectif 2025 applicable Acquisition de crédits ou situation de débit sur la base d'une trajectoire linéaire entre l'objectif 2025 et l'objectif 2030, selon que les émissions de l'année sont supérieures ou inférieures aux émissions de la trajectoire. Report possible de ces débits/crédits jusqu'en 2029 Cas spécifique de l'année 2029 : débits non autorisés ; acquisition de crédits possible, utilisables en 2030
À partir du 1 ^{er} janvier 2031	Objectif 2030 applicable Les émissions doivent lui être inférieures ou égales

Les **dettes d'émission sont plafonnées chaque année à 5 % d'écart de la cible** (objectif d'émission spécifique du constructeur en 2025 multiplié par le nombre de véhicules lourds du constructeur pour cette même année) : **si ce niveau est dépassé, le constructeur doit s'acquitter d'une pénalité financière.**

- d'autre part, un **système de pénalités financières**, qui doivent inciter les industriels à doter leurs véhicules de dispositifs à même de réduire les émissions. Ce système est établi sur la base de celles définies pour les véhicules légers, mais prend en compte la différence de kilométrage moyen (six fois supérieur pour un camion par rapport à une voiture) et la charge moyenne d'un camion (12 tonnes). **La pénalité est fixée à 6 800 €/g/CO₂/km.**

CAS D'APPLICATION DES SANCTIONS FINANCIÈRES

2025-2028	Si la différence entre les débits et les crédits est supérieure à 5 % de l'objectif 2025
2029	Si la différence entre les débits et les crédits est supérieure à 0
2031	Les émissions spécifiques ne sont pas inférieures ou égales à l'objectif 2030

Le Parlement européen en plénière a privilégié une approche en deux temps, avec une pénalité amoindrie entre 2025 et 2029 (5 000 €/g/CO₂/km).

ii. Une prise en compte partielle des véhicules à faible ou zéro émission via un mécanisme incitatif

La Commission propose un mécanisme de « supercrédit » pour les types de véhicules aujourd'hui absents du marché, afin de stimuler leur déploiement. Cela concerne :

- d'une part, les véhicules zéro émission (définis comme n'ayant pas de moteur à combustion interne ou émettant moins de 1 g CO₂/kWh – définition complexe mais qui permet d'intégrer les véhicules à hydrogène, les émissions de ce type de véhicule étant très légèrement supérieures à 0) sont comptabilisés comme deux véhicules, les véhicules faibles émissions sont comptabilisés entre un et deux véhicules selon leur niveau d'émissions ;

- d'autre part, des catégories de véhicules non couvertes par l'objectif (bus, cars, camions de petite taille, VUL, véhicules professionnels).

L'objectif de ce « supercrédit » pour des véhicules non couverts par l'objectif est de donner un signal supplémentaire à l'industrie pour accélérer les investissements. Cette incitation est complémentaire des objectifs sur l'achat de véhicules faibles et zéro émissions dans les flottes publiques actuellement discutés dans le deuxième paquet Mobilité ⁽¹⁾.

L'ensemble de ces bonus est toutefois plafonné respectivement à 3 % et 1,5 % par rapport à l'objectif général de réduction (pour éviter des effets de distorsion de concurrence, certains constructeurs n'ayant pas la totalité de la gamme – certains ne construisent pas de bus, par exemple). Ces bonus n'ont pas, a priori, vocation à être pérennisés et feront l'objet d'une évaluation spécifique dans la clause de revue.

Votre Rapporteur appelle à une **grande vigilance sur ces deux mécanismes, afin d'éviter une réduction trop importante du niveau d'ambition de la proposition de règlement**. Si les sanctions financières n'appellent pas de commentaires particuliers de sa part, il rappelle qu'il est très attaché à la mise en place d'une procédure de mesure des émissions de CO₂ en conditions d'utilisation réelles pour les émissions sur route.

Il regrette également que **les réglementations traitant des limites d'émissions de CO₂, d'émissions polluantes et d'efficacité énergétique ne fassent pas l'objet de propositions mieux coordonnées** pour garantir une cohérence globale. La proposition de règlement sur l'étiquetage des pneumatiques montre pourtant que c'est possible.

B. MIEUX COORDONNER LES RÉGLEMENTATIONS TRAITANT DES LIMITES D'ÉMISSIONS : L'EXEMPLE DE L'ÉTIQUETAGE DES PNEUMATIQUES

1. L'étiquetage des pneumatiques en relation avec l'efficacité en carburant et d'autres paramètres essentiels

Depuis le 1^{er} novembre 2012 ⁽²⁾, tous les pneus de tourisme neufs doivent porter une étiquette européenne normalisée, qui comporte des informations en matière d'efficacité énergétique – **20 % de l'utilisation du carburant est imputable aux pneus** –, de sécurité et de bruit.

(1) Voir sur ce point le rapport d'information (n° 1033) présenté, au nom de la commission des affaires européennes, par M. Damien Pichereau, député, sur le deuxième « paquet Mobilité » publié le 8 novembre 2017 par la Commission européenne, le 7 juin 2018.

(2) Règlement (CE) n° 1222/2009 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'étiquetage des pneumatiques en relation avec l'efficacité en carburant et d'autres paramètres essentiels (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE).

Le but de cette nouvelle réglementation est d'augmenter la sécurité, l'efficacité environnementale et économique du transport routier en favorisant les pneus sûrs et à faible consommation de carburant, avec des niveaux de bruit de roulement faibles.

2. Une mise à jour qui tient compte enfin des émissions de particules

Avec sa proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'étiquetage des pneumatiques en relation avec l'efficacité en carburant et d'autres paramètres essentiels et abrogeant le règlement (CE) n° 1222/2009 (COM(2018) 296), la Commission européenne :

- **élargit le champ d'application de la réglementation.** Aujourd'hui l'étiquetage est obligatoire pour les pneus de tourisme neufs. La proposition de la Commission européenne veut l'étendre aux pneus fournis en première monte sur les véhicules neufs, aux pneus pour véhicules utilitaires lourds (catégorie C3) ainsi qu'aux pneus rechapés.

- **propose des tests plus poussés et une information plus disponible.** La Commission européenne entend durcir les tests aujourd'hui effectués par les manufacturiers. Ces derniers devront réaliser les essais dans des laboratoires homologués et fournir une documentation technique plus complète. La Commission européenne veut également rectifier tous les critères d'étiquetage et modifier les seuils de chaque note.

Tous les pneus et leur étiquetage devraient être disponibles en ligne, au sein d'une base de données officielle commune à chaque pays de l'Union Européenne. Ils seraient facilement retrouvables en ligne grâce à un QR code dont la présence deviendrait obligatoire sur les nouvelles étiquettes. L'étiquetage européen des pneumatiques serait un peu plus visible de tous puisque la Commission européenne propose l'obligation de l'afficher sur tous les supports publicitaires affichant un pneu en particulier.

- **introduit de nouveaux critères de notation.** Au bruit de roulement, au freinage sur sol mouillé et à la résistance au roulement s'ajouteraient des informations concernant l'adhérence sur la neige et le verglas ainsi que l'inclusion du kilométrage du pneu et son **abrasion**.

Ce dernier point a particulièrement retenu l'attention de votre Rapporteur.

C'est en effet une avancée, car l'abrasion des pneumatiques est une source majeure de rejet de microplastiques dans l'environnement et d'émissions de particules fines. Agir sur les émissions issues des pneumatiques est donc un – petit – pas dans la bonne direction.

Votre Rapporteur, dans ses rapports sur les deux premiers « Paquets Mobilité » a présenté les autres axes d'amélioration indispensables, qu'il s'agisse

d'augmenter l'efficacité du système de transport grâce aux technologies numériques, à l'application d'une tarification routière tenant mieux compte des principes du « pollueur-payeur », ou encore à la promotion des véhicules propres grâce aux achats publics, par exemple.

II. VOLET « INFRASTRUCTURES » : UNE PROPOSITION BIENVENUE DE RATIONALISER LA RÉALISATION ET LA GESTION DES INFRASTRUCTURES MAIS DES MOYENS INADÉQUATS

A. ACCÉLÉRER LA RÉALISATION DU RÉSEAU TRANSEUROPEEN DE TRANSPORT : UNE PROPOSITION DE STANDARDISATION INADAPTÉE AUX ENJEUX

Dans son troisième paquet Mobilité, la Commission européenne présente un projet de règlement proposant des mesures de simplification visant à accélérer la réalisation du réseau transeuropéen de transport (RTE-T). Elle souhaite proposer des solutions notamment en termes de rationalisation des procédures pour faciliter la mise en œuvre des projets sur le RTE-T.

1. Le réseau transeuropéen de transport : un schéma ambitieux, une lente mise en œuvre

a. Un schéma ambitieux

Depuis 2013, la politique de l'Union européenne en matière d'infrastructures de transport prévoit une structure à deux niveaux pour les grands axes, avec la mise en place d'un réseau central et d'un réseau global.

Le réseau global est un réseau multimodal à relativement haute densité qui assure à toutes les régions de l'Union une accessibilité porteuse de développement économique, social et territorial. Sa conception se fonde sur un certain nombre de critères communs (par exemple les seuils en volume pour les terminaux et les besoins en matière d'accessibilité). Les projets s'inscrivant dans le réseau global devraient être achevés d'ici à la fin de 2050.

Le réseau central rassemble les parties du réseau global présentant la plus haute importance stratégique pour les flux de transport européens et mondiaux. L'objectif que poursuit le développement des infrastructures le long du réseau central est d'assurer des connexions sans rupture pour offrir des services de transport efficaces et de haute qualité aux citoyens et aux opérateurs économiques. Ce réseau devrait être achevé d'ici à la fin de 2030.

En outre, en 2013 neuf corridors multimodaux principaux ont été établis en tant que nouvel instrument politique visant à faciliter la mise en œuvre coordonnée de projets situés sur le réseau central. Ces corridors ont pour objectif de rassembler des acteurs publics et privés pour qu'ils mettent leurs ressources en commun au service du développement du réseau central.

Compte tenu de sa situation géographique au cœur de l'Europe, la France est particulièrement concernée.

b. Une mise en œuvre difficile

L'une des difficultés de mise en œuvre d'un tel réseau réside :

- dans son coût dans un contexte de contrainte budgétaire forte : pour l'ensemble du réseau, les investissements à réaliser au niveau européen s'élevaient à environ 500 milliards d'euros (c'est sur ce point qu'entre en jeu le règlement établissant le mécanisme d'interconnexion en Europe (MIE), instrument européen géré directement par la Commission européenne, qui soutient des projets d'intérêts communs dans le cadre de la politique de réseau de transports) ;
- dans la longueur et la diversité des procédures.

C'est ce dernier point que la Commission européenne souhaite améliorer dans le cadre de ce troisième paquet avec sa proposition de règlement (applicable donc directement) établissant des règles communes sur les procédures autorisant les projets d'intérêt commun ⁽¹⁾ (PIC) du réseau central du RTE-T ⁽²⁾.

2. Les propositions de la Commission européenne : standardiser et raccourcir les procédures administratives

a. Trois axes d'action

Afin de réduire les retards dans la réalisation des PIC du réseau central ainsi que des projets bénéficiant de fonds européens ou ceux inscrits dans les priorités des coordonnateurs (considérés par nature d'utilité européenne), la Commission européenne propose d'agir sur :

- les procédures d'octroi de permis, avec en particulier la mise en place d'un « guichet décisionnaire unique national » pour la délivrance des autorisations tant nationales que communautaires (cette autorité unique serait chargée de coordonner les projets et de mieux synchroniser les différents intervenants), ainsi que l'octroi aux PIC d'un statut prioritaire (là où les projets font déjà l'objet d'un classement de priorité) impliquant le traitement administratif le plus rapide possible ;
- l'encadrement des délais de procédure, réduits à trois ans maximum (une première phase de deux ans couvrant le début de la procédure jusqu'au dépôt du dossier de demande complet puis une seconde phase d'un an pour que l'autorité compétente unique rende sa décision),

(1) Un projet d'intérêt commun, au sens de l'article 7 du règlement (UE) n° 1315/2013, est un projet couvrant un tronçon transfrontalier qui est mis en œuvre par une entité conjointe.

(2) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant des mesures de rationalisation en vue de progresser dans la réalisation du réseau transeuropéen de transport (COM(2018) 277 final – E 13117).

recours exclus. En outre, pour les PIC impliquant deux États membres ou plus, les États membres devraient définir un planning commun ;

- les règles applicables en matière de marchés publics, pour les projets transfrontaliers. En effet les disparités des mesures de transposition de la directive 2014/24/UE sur la passation des marchés publics ⁽¹⁾ font que deux législations nationales différentes peuvent devoir être appliquées au même projet transfrontalier. La Commission européenne suggère donc l'application d'un seul cadre juridique en matière de passation de marchés publics.

Le champ d'application de ce règlement est large : il inclut en effet les projets liés à l'aménagement du territoire, d'une part, et il couvre toutes les étapes de la procédure d'autorisation, y compris donc l'étude d'impact environnemental, d'autre part. La Commission souligne suivre ici une approche déjà permise par la législation déjà existante sur ce sujet dans le domaine de l'énergie.

b. Des moyens inadéquats

Si l'objectif poursuivi par la Commission européenne (garantir la réalisation du réseau central dans l'horizon temporel fixé de 2030) n'est pas critiquable, les moyens retenus pour y arriver sont eux clairement inadéquats pour votre Rapporteur.

- **Le lien fait par la Commission européenne entre procédure administrative et retard des projets est un raccourci rapide.** D'autres causes expliquent ainsi l'allongement des délais, qu'il s'agisse des procédures judiciaires ouvertes par les opposants aux projets ou bien des exigences des législations environnementales, notamment relatives aux études d'impact environnemental.

- **La complexité des infrastructures de transport a une nécessaire traduction dans la gestion des projets.**

Elle oblige à une approche progressive de leur conception, intégrant des phases de participation du public et une itération des études – qu'elles soient techniques, environnementales ou socio-économiques – pour améliorer le projet ou en favoriser l'acceptabilité.

En conséquence, seules des démarches ou décisions successives permettant d'améliorer le projet ou d'en favoriser l'acceptabilité sont concevables, et ce d'autant plus qu'il convient de laisser aux porteurs de projets le temps nécessaire pour fournir le niveau et la qualité d'étude demandés en réponse à la complexité et la multiplicité des enjeux, notamment en matière d'études environnementales.

(1) Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE.

Or la Commission européenne propose au contraire un format unique, une décision unique, et une limite temporelle très contraignante. Et ce, alors que ses propositions sont floues quant au champ couvert, qu'il s'agisse du type de procédures à prendre en compte dans le délai de trois ans avant de faire l'objet d'une décision globale, la définition prévue à l'article 2 permettant d'inclure à la fois les appels d'offres, les expropriations, les consultations publiques, les décisions de l'autorité environnementale, etc.

● **Au vu de ces limites dans l'analyse de la Commission européenne, il est essentiel, pour votre Rapporteur, *a minima*, que :**

- **le champ de ce règlement soit restreint aux projets à véritable valeur ajoutée européenne**, soit principalement les projets transfrontaliers sur le RTE-T central. La formulation « projets d'intérêt commun » n'est pas assez circonscrite précisément sur le plan juridique, même au regard de la définition du règlement RTE-T. En effet, à la différence du RTE-Énergie, pour lequel il existe une liste ciblant spécifiquement un nombre restreint de projets d'intérêt commun, il n'y a pas de liste similaire au titre du RTE-T ;
- **la nature des décisions concernées soit clarifiée, ainsi que l'articulation attendue des compétences des différentes autorités concernées**, la notion de coordination avancée par la Commission européenne étant antinomique avec le concept de « décision globale ». En particulier, l'inclusion des évaluations environnementales dans la durée totale pour la délivrance des autorisations administratives devrait être appréciée par les États membres et, pour tenir compte de la diversité des organisations administratives des États membres, il est nécessaire d'introduire davantage de souplesse en permettant par exemple de déconcentrer une partie des décisions et de désigner une autorité compétente par catégorie de projets et par secteur géographique ;
- **le délai maximum retenu soit réaliste et suffisant** pour mener à bien les procédures d'autorisation. Ce point est d'importance pour votre Rapporteur compte tenu du flou sur la nature des décisions concernées, en particulier si les évaluations environnementales doivent être incluses dans ce délai de trois ans ! Il ne doit donc pas s'imposer aux porteurs de projets et il doit laisser des capacités d'instruction suffisantes pour les autorités chargées des autorisations.

Votre Rapporteur ne partage pas la position du rapporteur sur ce texte pour la Commission Transport et Tourisme du Parlement européen, Dominique Riquet (France, ADLE). Ce dernier non seulement approuve les moyens proposés par la Commission européenne, mais veut même les renforcer au plan opérationnel, puisqu'il propose une procédure unique - inadaptée aux yeux de votre Rapporteur à l'hétérogénéité des projets de transports -, ainsi qu'une

priorisation des projets susceptible pour votre Rapporteur d'avoir l'effet inverse de celui recherché (les PIC ne doivent pas se substituer aux projets prioritaires définis par les États et la prise en considération des critères de maturité de sélection des projets établis par le mécanisme pour l'interconnexion en Europe pourrait inciter à ne sélectionner que des projets mûrs ou faciles au détriment de projets plus complexes mais prioritaires).

B. LA GESTION DE LA SÉCURITÉ DES INFRASTRUCTURES : UN ALOURDISSEMENT ET UNE COMPLEXIFICATION DES PROCÉDURES CONTREPRODUCTIFS

Dans la *Déclaration de La Valette sur la sécurité routière* de mars 2017, les gouvernements des États membres de l'Union se sont engagés à réduire encore la mortalité et le nombre de blessés graves sur les routes et ils ont demandé à la Commission de coordonner les actions à l'échelle de l'Union européenne.

La Commission européenne a donc en réponse présenté des propositions pour favoriser la réalisation de cet objectif de sécurité routière.

Lutter de manière efficace et harmonisée contre l'insécurité routière sur l'ensemble du réseau routier européen implique une approche globale de sécurité routière permettant d'actionner les principaux leviers, réglementaires ou non, pour obtenir des résultats probants.

Une telle approche doit ainsi s'attacher à :

1. Mieux former les usagers de la route et mieux outiller les autorités

Une meilleure protection implique de développer les outils indispensables pour, en même temps :

- améliorer la formation de tous les usagers de la route et la protection des utilisateurs vulnérables comme les piétons, les cyclistes et motocyclistes, les enfants et les personnes âgées. La Commission européenne a ainsi proposé en 2017 une révision de la directive sur la qualification initiale et la formation continue des conducteurs routiers professionnels, dont l'adoption, en avril 2018 ⁽¹⁾, a été soutenue par la France ;
- mettre fin, à l'échelle de l'Union européenne, à l'impunité des contrevenants routiers non-résidents dans le pays où l'infraction au code de la route a eu lieu. La mise en œuvre d'un instrument de reconnaissance mutuelle de la déchéance du droit de conduire et de la

(1) Directive (UE) 2018/645 du Parlement européen et du Conseil du 18 avril 2018 modifiant la directive 2003/59/CE relative à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs de certains véhicules routiers affectés aux transports de marchandises ou de voyageurs ainsi que la directive 2006/126/CE relative au permis de conduire (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE).

perte de points afin de lutter de manière efficace et harmonisée contre l'insécurité routière sur l'ensemble du réseau routier européen a été soutenue par la Commission européenne dès 2015.

2. Améliorer la sécurité générale des véhicules à moteurs

Deux des propositions législatives de ce paquet entrent dans ce cadre.

- La première est la **proposition de règlement sur l'étiquetage des pneumatiques** ⁽¹⁾ (*voir supra, page 20*). Ce projet d'amélioration des dispositifs d'étiquetage des pneumatiques permet notamment de renforcer les exigences en matière de sécurité et d'efficacité des pneumatiques.

Cette amélioration pourrait utilement être complétée par l'ajout de la nécessité de tester les pneumatiques dans leur état usé (en plus des tests à l'état neuf) afin de garantir leur efficacité, et donc la sécurité, tout au long de leur durée de vie.

- La deuxième concerne les **prescriptions en matière de sécurité exigibles** en vue de la réception par type des véhicules à moteur ⁽²⁾.

Cette modification des normes de sécurité des véhicules homologués dans l'Union européenne, afin qu'elles portent sur les dispositifs de sécurité les plus récents, est accueillie très favorablement par votre Rapporteur. Elle vise en effet à améliorer la sécurité générale des véhicules à moteurs avec une large part dédiée à la protection des usagers vulnérables (sécurité active : déploiement des alertes et freinages automatiques d'urgence vis-à-vis des piétons et des cyclistes, amélioration de la visibilité de l'extérieur pour les conducteurs des véhicules lourds et alertes en cas de marche arrière et de surveillance des angles morts ; sécurité passive : diminution des blessures des piétons en cas de choc contre une voiture ou une camionnette). La mise en place de tels dispositifs est particulièrement utile dans le déploiement des mobilités actives.

(1) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'étiquetage des pneumatiques en relation avec l'efficacité en carburant et d'autres paramètres essentiels et abrogeant le règlement (CE) n° 1222/2009 (COM(2018) 296 final).

(2) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux prescriptions applicables à la réception par type des véhicules à moteur et de leurs remorques, ainsi que des systèmes, composants et entités techniques distinctes destinés à ces véhicules, en ce qui concerne leur sécurité générale et la protection des occupants des véhicules et des usagers vulnérables de la route, modifiant le règlement (UE) 2018/... et abrogeant les règlements (CE) n° 78/2009, (CE) n° 79/2009 et (CE) n° 661/2009 (COM (2018) 286 final).

Votre Rapporteur souhaite en voir rehausser l'ambition sur deux points :

- **le délai pour l'introduction des mesures permettant d'améliorer la visibilité et donc la sécurité des usagers les plus fragiles**, qui pourrait être raccourci d'un an en prévoyant une entrée en vigueur du règlement vingt-quatre mois (et non pas trente-six) après sa publication ;
- le phénomène de **surcharge des véhicules utilitaires légers (VUL)**, pour lesquels il réitère sa proposition d'introduire un **outil pédagogique** ⁽¹⁾. Ce « **pesage embarqué** » permettrait au **conducteur, particulier ou professionnel, d'éviter la surcharge survenant très souvent par méconnaissance du poids réel des marchandises transportées** par ces VUL, permettant de **réduire ce facteur aggravant en cas d'accident routier**. Leur développement facilitera, à terme, le contrôle et la sanction.

3. Améliorer la gestion des infrastructures : préférer une évolution proportionnée à une révolution rigide

Avec le dernier élément de ce paquet Mobilité 3 ⁽²⁾, la Commission européenne souhaite améliorer la sécurité routière en proposant une évaluation du risque théorique et standardisée à appliquer au réseau routier au-delà du seul réseau transeuropéen de transport (RTE-T).

a. La Commission européenne propose d'appliquer une évaluation du risque standardisée au-delà du seul réseau transeuropéen de transport

La directive actuellement en vigueur (n° 2008/96/CE) concernant la gestion de la sécurité des infrastructures routières vise à réduire les accidents au sens du dysfonctionnement du système usager/véhicule/infrastructure.

Elle définit des dispositions en matière d'évaluation d'incidences, d'audit de sécurité, d'inspection de sécurité sur les infrastructures incluses dans le RTE-T.

Outre une amélioration de la transparence et du suivi des procédures de gestion de la sécurité des infrastructures et l'obligation nouvelle de la prise en compte des usagers de la route vulnérables dans toutes les procédures de gestion de la sécurité routière, les modifications proposées se caractérisent aussi par :

- une **extension notable du champ d'application** actuel au-delà du seul RTE-T, afin de couvrir les autoroutes et routes principales, ainsi que toutes les routes situées hors zones urbaines construites, en tout ou en

(1) Voir sur ce point le rapport « *les Véhicules utilitaires légers : pour une meilleure régulation et des usages maîtrisés* », de M. Damien Pichereau, parlementaire en mission auprès de la Ministre chargée des transports, avec le concours de M. Romain Sevestre, direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, et de Mme Myriam Souami, collaboratrice parlementaire, avril 2018.

(2) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2008/96/CE concernant la gestion de la sécurité des infrastructures routières (COM(2018) 274 final).

partie, à l'aide de fonds de l'Union. En couvrant ainsi 15 % d'infrastructures de plus que dans la directive actuelle, cela devrait permettre de prendre en compte plus d'un tiers des accidents (39 %), selon la Commission européenne ;

- une **nouvelle approche proactive**, avec l'introduction d'une évaluation de l'ensemble du réseau routier, d'une procédure de **cartographie systématique** des risques en vue d'évaluer la **sécurité intrinsèque** des routes concernées, la prise en compte obligatoire et systématique des usagers de la route vulnérables dans toutes les procédures de gestion de la sécurité et enfin d'un suivi obligatoire et transparent des procédures de gestion de la sécurité des infrastructures. Il s'agit ici de définir des priorités d'action selon une démarche de planification, elle-même basée sur une échelle de quantification des risques, avec l'idée de conception d'infrastructures plus sûres par nature ;
- la fixation d'**exigences générales de performance** en matière de signalisation et de marquage.

b. Le dispositif actuel, qui a fait la preuve de son efficacité, pourrait être consolidé grâce à des mesures adaptées et proportionnées

La mise en place de procédures adéquates est essentielle pour améliorer la sécurité des infrastructures routières sur le réseau routier européen.

Les États membres sont déjà attentifs à cette question, et surveillent leurs infrastructures routières, comme en témoigne, pour la France, le rapport d'audit externe sur l'état de son réseau routier national non concédé remis mi-juillet 2018 à la ministre des transports, Mme Élisabeth Borne, ainsi que les nécessaires décisions budgétaires qui en découlaient prises dans le projet de loi de finances pour 2019 ⁽¹⁾.

Certes, cela est fait de manière inégale selon les États membres, mais des progrès dans un cadre constant apporteraient déjà un résultat notable. Des marges de progrès existent, il faut sans doute améliorer la mise en œuvre de la directive. Or ce que propose la Commission européenne va bien au-delà.

• Le champ d'application doit être proportionné aux enjeux et aux contextes nationaux.

Le réseau « national » au sens où il relève de l'État et aujourd'hui couvert par la directive ne représente que 2 % du réseau français (la France est en effet dans sa transposition allée plus loin que la directive, qui se limitait au seul RTE-T). Le reste des 15 % du réseau visé par la proposition de la Commission européenne concerne des routes gérées par les collectivités locales, qui devront

(1) Voir sur ce point l'avis (n° 1285) présenté, au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, sur le projet de loi de finances pour 2019 (n° 1255), tome VI, Écologie, développement et mobilité durables – Transports terrestres et fluviaux, par M. Damien Pichereau, député.

donc mettre en œuvre ces nouvelles exigences de maintenance et d'amélioration des routes posées par la directive, sans que la Commission européenne ne les accompagne des moyens financiers correspondants.

Si votre Rapporteur comprend l'intérêt d'une extension du périmètre d'application de la directive, cela ne peut se faire à ses yeux qu'en veillant au respect du principe de subsidiarité, notamment au regard de l'impact d'une telle mesure sur les collectivités locales, et en appréciant cela au regard de l'économie de l'ensemble des dispositions proposées (surcharge administrative, complexité de la nouvelle procédure d'évaluation exhaustive, exigences de *reporting*, coûts associés).

En conséquence, il juge préférable de **laisser les États membres définir leurs routes principales**, ces derniers étant les plus à même d'évaluer l'intérêt d'inclure telle ou telle route compte tenu du volume de trafic, des circonstances particulières, etc.

• Les méthodes d'évaluation et de gestion doivent privilégier la réalité du risque.

Pour la Commission européenne, le droit des citoyens à voyager partout dans l'Union légitime une action d'uniformisation.

En conséquence, elle privilégie une approche théorique sur une attitude pragmatique, ce qui a pour conséquence de :

- Partir du postulat selon lequel toutes les infrastructures sont potentiellement une source d'insécurité routière. Or aujourd'hui seuls 3 % des accidents trouvent leur cause directe dans l'infrastructure routière, selon le délégué interministériel à la sécurité routière, M. Emmanuel Barbe ;
- vouloir garantir le même niveau de sécurité sur toutes les routes. Or le critère pertinent n'est pas celui-là, mais bien d'améliorer le niveau de sécurité de façon générale.

Votre Rapporteur est au contraire d'avis qu'il convient de **préserver une gestion et une méthode d'évaluation fondées sur le risque réel** d'insécurité routière grâce à la prise en compte de l'accidentologie constatée sur les routes et, d'une manière générale, **des procédures souples et adaptées** à l'hétérogénéité des situations.

L'introduction d'**éléments de nature proactive ou théorique** dans la démarche d'évaluation **ne doit pas remplacer mais venir en appui** des éléments actuels fondés sur le risque réel.

Une évaluation du risque d'insécurité routière uniquement théorique et systématique sur tout le réseau se ferait à son sens *in fine* au détriment de la sécurité routière, car ce serait une méthode contre-productive :

- fixer des obligations de garantie de niveaux de sécurité et de performance est inapproprié et pose des questions majeures quant à la responsabilité des gestionnaires de réseaux routiers ;
- en la combinant à l'extension du champ d'application et aux éléments contraignants de classification du niveau de risque du réseau excessivement détaillés, cela représente potentiellement un coût très important voire disproportionné.

En effet, les gains potentiels sont minimes (seuls 3 % des accidents sont liés à l'infrastructure) et les sommes potentielles très importantes : la DG MOVE avance un coût de 50 euros au kilomètre, mais les analyses poussées sur des sections ciblées du réseau coûtent aujourd'hui entre 1 000 et 1 600 euros du kilomètre en France.

• Dans cette optique, votre Rapporteur est circonspect quant à la proposition de Mme Daniela Aiuto (Italie, ELDD) d'étendre la présente directive à la surveillance des ouvrages même s'il en comprend le sens compte tenu de l'émotion suscitée en Italie et dans toute l'Union européenne par le terrible effondrement du pont autoroutier survenu à Gênes cet été. Cette mesure de surveillance, aussi importante soit elle au regard des risques associés, relève de la politique et des procédures de gestion du patrimoine des États. La surveillance des ouvrages a pour objectif d'éviter toute détérioration ou dysfonctionnement majeur de l'ouvrage pouvant avoir des conséquences graves sur les usagers alors que la présente directive vise à réduire les accidents résultant d'un dysfonctionnement du système usager/véhicule/infrastructure. Ce n'est donc pas le bon vecteur.

• Enfin, sur la **question des marquages et de la signalisation**, la Commission européenne souhaite en fait ici encadrer une partie des conditions de fonctionnement des véhicules autonomes, celles liées à la signalétique routière, compte tenu du nécessaire besoin d'harmonisation pour permettre la circulation de tels véhicules sur l'ensemble des routes européennes.

L'idée sous-jacente de la Commission européenne est de **déployer plus facilement des systèmes de mobilité coopérative, connectée et automatisée**. Ce point rencontre une large opposition des États membres, dont la France, non pas sur le fond, mais sur la forme : en effet, il leur apparaît que **le vecteur juridique est inapproprié**.

C. LE VÉHICULE AUTONOME : L'UNION EUROPÉENNE DOIT SE DOTER D'UN CADRE JURIDIQUE EUROPÉEN COMMUN, MAIS IL EST IMPÉRATIF DE LE FAIRE DE MANIÈRE STRUCTURÉE.

1. L'absence de cadre juridique européen commun

a. Un cadre réglementaire multilatéral concentrique

La circulation automobile n'est pas régie par le droit de l'Union mais par le droit international :

- la convention de Paris de 1926, entrée en vigueur le 24 octobre 1930, remplacée – pour ceux des États qui en sont signataires –, par la convention de Genève, signée le 19 septembre 1949 ;
- les conventions de Vienne de 1968, l'une sur la circulation routière et l'autre sur la signalisation routière, la première ayant été complétée en 1971 par un accord européen amendé pour la dernière fois le 28 mars 2006. Cet accord a été ouvert à la signature uniquement des États parties à la convention de 1968, à condition qu'ils soient aussi membres de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (CEE-ONU).

La CEE-ONU comporte deux structures plus particulièrement dédiées à la conduite⁽¹⁾, qui adoptent progressivement des modifications à la convention de Vienne et une réglementation dérivée qui recouvre, à ce stade 140 règlements en vigueur dont certains traitent de l'automatisation de fonctions du véhicule.

Les pays qui en sont membres peuvent donc s'adapter aux évolutions en cours, mais un forum réunissant des dizaines d'États légifère à un rythme plus lent qu'un État qui n'est tenu par aucune règle.

b. Des distorsions de concurrence avec et au sein même de l'Union européenne

Jusqu'à récemment, la convention de Vienne était incompatible avec la conduite sans chauffeur (son article 8 disposait en effet que « *tout véhicule en mouvement ou tout ensemble de véhicules en mouvement doit avoir un conducteur* »). Aucune limite de droit international n'entravait donc la recherche dans les pays non tenus par la convention de Vienne.

La Chine, les États-Unis, l'Australie et le Japon, ainsi que cinq États membres de l'Union européenne (Chypre, Espagne, Irlande, Malte et Royaume-Uni) n'ont pas ratifié la Convention de Vienne, et appliquent donc la Convention de Paris.

(1) Le « Groupe de travail pour la sécurité de la circulation routière », dénommé « WP.1 », et le « Forum mondial sur l'harmonisation des Règlements concernant les véhicules » ou « WP.29 ».

Ces neuf pays pouvaient donc offrir à leurs opérateurs des conditions d'expertise à l'origine d'une incontestable distorsion de concurrence, entre l'Union européenne et ses concurrents, d'une part, mais aussi au sein même de l'Union européenne, d'autre part. Aucun constructeur n'est en effet obligé d'effectuer les essais sur le territoire de son État d'origine.

Les organismes britanniques et chinois chargés de la conduite intelligente (respectivement ITS UK et China ITS Industry Alliance) ont signé un accord de coopération fin 2017. Le Royaume-Uni affiche en effet une ambition planétaire en matière de conduite sans chauffeur. La première étape remonte à juillet 2015, avec l'énoncé de règles détaillées organisant les essais de véhicules sans chauffeur. Une stratégie nationale en ce sens a été explicitée le 30 mars 2017 et dotée de subventions supérieures à 100 millions de livres au départ.

Les États-Unis ont pris une avance juridique déterminante. Ainsi, le *Self Drive Act*, adopté à l'unanimité par la Chambre des Représentants le 6 septembre 2017, permet la circulation à titre expérimental de 100 000 véhicules sur toutes les voies des États-Unis, en réduisant la compétence des autorités locales. Six jours plus tard, la NHTSA publiait de nouvelles lignes directrices pour la conduite sans chauffeur, moins d'un an après le premier document de cette nature. Enfin, un texte législatif favorisant la commercialisation de véhicules sans chauffeur a été adopté par le Congrès.

Un amendement destiné à traiter des dispositifs d'aide ou d'assistance à la conduite est toutefois entré en vigueur le 23 mars 2016. Il traite d'équipements et/ou de dispositifs techniques embarqués dans les véhicules, d'ores et déjà homologués et inscrits dans les Accords internationaux relatifs à la réglementation technique des véhicules qui sont aussi des instruments juridiques de la CEE-ONU.

Mais ce paragraphe 5 *bis* inséré à l'article 8 de la Convention a fait l'objet d'interprétations différentes d'un pays à l'autre, d'un constructeur automobile à l'autre, d'un équipementier à l'autre : pour certains aucune automatisation de fonctions de conduite ne peut être comprise dans cet amendement ; pour d'autres, ceci est envisageable dès l'instant que la décision finale d'engager telle tâche de conduite reste du niveau du conducteur.

c. Une réelle prise de conscience européenne

Avec des enjeux cruciaux pour les télécommunications, le traitement des données personnelles et la robotisation, l'Union européenne n'est pas restée inactive.

L'action européenne dans ce domaine a mobilisé, jusqu'à présent, trois principaux registres.

- la spécification des services d'information prioritaires pour les objectifs de sécurité routière, de gestion des réseaux, et de développement de l'intermodalité, sous forme de points d'accès nationaux aux données (dans le cadre de la directive 2010-1940/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 concernant le cadre pour le déploiement de

systèmes de transport intelligents dans le domaine du transport routier et d'interfaces avec d'autres modes de transport) ;

- le développement de spécifications fonctionnelles et techniques des cas d'usage ou des services (dans le cadre des projets pilotes financés par le mécanisme d'interconnexion européen - MIE), avec notamment la mise en commun de compétences et des rapprochements capitalistiques parmi les industriels automobiles ou numériques européens (création de quatre vastes alliances d'acteurs publics et privés, expérimentations conduites *in situ* à l'instar de celle qui a été présentée à votre Rapporteur, conduite par la Métropole de Rouen, Renault, Transdev et la Matmut) ;
- l'identification des politiques publiques à mettre à l'agenda européen, sur les enjeux liés aux données, la standardisation, la certification, l'acceptation publique et la confiance, la gestion du trafic, les obstacles à surmonter et la coopération internationale.

Mais le **Conseil Transport a tout de même constaté la nécessité d'une approche « plus coordonnée » entre États membres**, avec sa *Déclaration d'Amsterdam* d'avril 2016 ⁽¹⁾.

L'enjeu, crucial, est :

- d'éviter la fragmentation juridique de l'espace européen ;
- d'offrir un environnement favorable au secteur des télécommunications ;
- de proposer à l'industrie automobile un espace d'expérimentation en conditions réelles à grande échelle.

2. Les éléments attendus d'un cadre européen

Deux composantes essentielles du cadre réglementaire du véhicule automatisé relèvent du niveau international (CEE-ONU) : les règles de conduite et la réglementation technique des véhicules, ce qui se justifie par la nécessité pour l'industrie de disposer d'un minimum d'harmonisation sur des marchés qui sont d'échelle mondiale.

(1) Cinq objectifs : travailler à la mise en place d'un réseau cohérent destiné à la conduite automatique et connectée (des couloirs transeuropéens expérimentaux destinés aux voitures connectées), si possible à l'horizon 2019 ; mettre en commun les développements obtenus en matière de transport automatique et connecté, afin de d'améliorer la sécurité routière, la fluidité du trafic et de réduire le coût environnemental du transport routier ; adopter une approche fondée sur le principe « apprendre par l'expérience » incluant la coopération transfrontalière et l'élaboration du guide pratique destiné à garantir l'interopérabilité des systèmes et des services ; soutenir l'innovation afin de renforcer la place de l'industrie européenne dans le marché global ; protéger les données nominatives et la vie privée.

Pour autant, ce processus d'élaboration et de validation à la CEE-ONU est un processus très long, au regard du rythme de déploiement anticipé. Ainsi, s'est posée la question d'un régime transitoire de portée européenne, à l'initiative de la Commission européenne, permettant de définir le cadre d'homologation des véhicules automatisés à plus court terme qu'au sein de la CEE-ONU.

La France et la Commission européenne ont chacune publié en mai dernier à quelques jours d'intervalle leur *Stratégie pour le véhicule autonome*, répondant ainsi – mais sans que cela soit organisé – au vœu exprimé dès mars dernier par le Président de la République, pour lequel « *la voiture autonome [...] est une bataille essentielle [...]. Nous avons, en la matière, une stratégie française qui va donc se déployer, mais qui doit très rapidement devenir une stratégie franco-allemande et une stratégie européenne [...]. Si nous voulons garder l'équilibre européen et la capacité à réguler qui est la nôtre, il faut absolument construire ce cadre de régulation [...].* »⁽¹⁾

La stratégie nationale, élaborée sous la direction de Mme Anne-Marie Idrac et présentée le 14 mai dernier, mise sur la **flexibilité, un élan commun de l'industrie et des territoires et parie sur une dynamique européenne similaire, avec un cadre commun souple pour être adaptable et robuste pour à la fois ne pas pénaliser les acteurs européens et être créateur des normes plutôt que simples exécutants des choix chinois ou américains.**

La question est bien celle du curseur entre, d'une part, les cadres contractuel et réglementaire et, d'autre part, les niveaux nationaux et européen pour assurer la transposabilité ou l'interopérabilité des données des véhicules, pour permettre la gestion du trafic, la sécurité routière, la surveillance des infrastructures, etc.

Les contours du cadre européen tel qu'il apparaît souhaitable dans la Stratégie française sont les suivants :

- 1) une **harmonisation européenne** pour ce qui touche à l'**interopérabilité des systèmes** et aux **exigences communes de sécurité**, notamment en matière d'homologation des véhicules.

De ses entretiens, votre Rapporteur retient qu'un régime transitoire de portée européenne, à l'initiative de la Commission, permettant de définir le cadre d'homologation des véhicules automatisés à plus court terme qu'au sein de la CEE-ONU, est sans doute hors de portée, faute *a minima* d'une coordination adéquate au niveau des DG de la Commission, et peut-être aussi de volonté politique.

Il est sans doute plus réaliste de concentrer nos efforts sur les forums onusiens, en demandant alors à l'Union européenne de

(1) Discours du Président de la République sur l'Intelligence Artificielle au Collège de France le 29 mars 2018.

coordonner les positions des États membres. Ce ne sera pas facile, car les États membres sont en fait peu coopératifs.

À cet égard, avec sa proposition de directive sur la gestion des infrastructures, la Commission européenne présuppose de manière prématurée que le marquage au sol est un élément déterminant pour le véhicule autonome et nous fait courir un risque de normalisation de dispositifs techniques qui pourraient se trouver en concurrence à court terme avec la réglementation élaborée dans les forums onusiens.

Il est clair que les réseaux doivent être interopérables et que les véhicules autonomes doivent pouvoir franchir les frontières des États membres sans s'arrêter net une fois cette dernière franchie. Mais **cette directive est un vecteur juridique inapproprié.**

- 2) la **primauté à la subsidiarité** pour ce qui touche aux **priorités de cas d'usage** et à la **place des services de mobilité automatisée et connectée** dans les politiques de déplacements, la **gestion des réseaux et l'équipement des infrastructures** ;
- 3) des **financements européens** pour les expérimentations et des projets pilotes, en partie mutualisés entre acteurs, selon des modalités et une gouvernance à définir, dans laquelle il importe que les autorités publiques, nationales et locales, soient bien représentées pour exprimer les attentes en matière de cas d'usage et de sécurité ;
- 4) la **transposabilité** ou **l'interopérabilité** des **modalités techniques d'échanges de données** issues du véhicule autonome et connecté entre acteurs, publics et privés, auxquels l'accès à ces données serait possible, afin notamment d'assurer la fluidité transfrontières ;
- 5) l'examen au **niveau européen des questions de responsabilité**, parce que cela aura des impacts directs, sur les textes dans le domaine des assurances par exemple. Une étude est d'ailleurs en cours à la Commission pour mieux évaluer l'impact sur le cadre réglementaire.

La **proposition de directive sur la gestion des infrastructures** en fournit un **bon exemple de la nécessité d'une approche globale structurée** : **l'article 6 quater fait in fine porter la responsabilité, en cas d'accident, sur le gestionnaire d'infrastructures.**

Mais, plus généralement, ce dernier point est un point crucial. Face à des initiatives privées multiples en matière d'intelligence artificielle – dont nous ont parlé nos collègues Sophie Auconie et

Christine Hennion dans leur récent rapport⁽¹⁾ – la puissance publique peut, et doit même intervenir, comme l’a rappelé le Président Macron à l’occasion du sommet « *AI for Humanity* » à Paris en mars dernier.

Une réflexion est en cours en France, dont le rapport de la mission parlementaire confiée par le Premier ministre à Cédric Villani, député⁽²⁾, constitue un jalon important. La Finlande, le Royaume-Uni et bientôt l’Allemagne ont également entamé une telle réflexion sur les questions éthiques – et donc de responsabilité – que pose le véhicule autonome.

Or une approche non coordonnée pourrait engendrer des stratégies d’éthique à la carte.

Or, selon votre Rapporteur, une carte à jouer, pour un marché bien plus fort à l’échelle européenne face aux États-Unis et à la Chine, est bien celle de l’exigence commune de sécurité, facteur crucial d’acceptabilité par nos concitoyens en la matière.

S’il est clair à ses yeux que la régulation doit jouer un rôle, reste à trancher sa forme, entre régulation stricte, normalisation, etc.

*

* *

(1) *Rapport d’information (n° 1293) présenté, au nom de la commission des affaires européennes, par Mmes Christine Hennion et Sophie Auconie, députées, sur la politique européenne en matière d’innovation de rupture le 4 octobre 2018.*

(2) *Donner un sens à l’intelligence artificielle, Pour une stratégie nationale et européenne, 28 mars 2018*

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le jeudi 15 novembre 2018, sous la présidence de Mme Sabine Thillaye, Présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

M. Damien Pichereau, rapporteur. Nous examinons aujourd'hui un nouvel élément du processus de refonte du secteur européen des transports routiers. Encore un, me direz-vous ! La Commission européenne a fait le choix de présenter ses initiatives de manière échelonnée en mai, novembre 2017 et mai 2018. Complétant le processus de refonte du secteur européen des transports pour une mobilité plus sûre et plus propre, le troisième « paquet Mobilité » comporte notamment le dernier élément de la « Mobilité propre » relative au système européen de lutte contre les émissions de CO₂ liées au transport routier et le renforcement de l'étiquetage énergétique des pneumatiques ; un volet « gestion des infrastructures » dont l'élément notable est la proposition de règlement visant à rationaliser les procédures de délivrance de permis pour les projets prioritaires du réseau central du réseau transeuropéen de transport et une révision de la directive sur la sécurité des infrastructures ; et enfin, un volet « Mobilité connectée et automatisée », avec un règlement sur la sécurité des véhicules et des piétons et une directive sur la sécurité des infrastructures pour faciliter la mobilité automatisée. La transition vers des transports routiers innovants, sûrs, durable est une priorité affirmée de la Présidence autrichienne. Et la feuille de route du ministère de la transition écologique et solidaire à l'occasion du comité interministériel du 29 octobre dernier inclut en priorité la mise en œuvre du « Plan Climat » de juillet 2017. Ce troisième ensemble de textes porte une partie de la traduction concrète des engagements que nous portons.

S'agissant du Premier volet, la « Mobilité propre », la proposition sur les émissions de CO₂ et la consommation de carburant des véhicules lourds neufs mis sur le marché européen est le « troisième étage » du mécanisme proposé par la Commission, après deux textes déjà adoptés relatifs à la définition ainsi qu'à la surveillance et la consommation des émissions de CO₂ et de carburant. Des standards ont déjà été mis en place dans les principaux pays producteurs. Si l'Europe reste à la traîne, les véhicules propres du futur ne seront ni développés ni construits dans l'Union européenne. Pour la première fois, les émissions de ces véhicules seront encadrées, mesurées et surveillées d'une manière normalisée, et il faut s'en féliciter !

Mais le signal donné reste un « signal faible ». S'agissant des objectifs, la Commission européenne s'est voulue prudente et revendique une approche réaliste. Elle propose ainsi un objectif contraignant de 15 % de réduction des émissions de CO₂ pour 2025 et un objectif indicatif d'au moins 30 % pour 2030, soumis à une confirmation dans le cadre de la clause de revue de 2022. Or le

premier objectif est d'ores et déjà à portée de main avec les technologies existantes, et la Commission laisse en plus une brèche quant à la définition des niveaux de 2019 qui doivent servir de base de référence. Quant au second, il est lui aussi peu ambitieux, fondé sur une approche très conservatrice quant aux véhicules à carburants alternatifs, alors même que nous voyons sur le terrain le déploiement concret des infrastructures prévues par la directive de 2014 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs, qu'il s'agisse du développement des bornes électriques ou du plan Hydrogène. Enfin, l'horizon est un peu « rétréci », puisqu'il s'arrête à 2030, c'est-à-dire... demain !

Ces objectifs sont contestés par l'industrie, craints par les transporteurs et jugés insuffisants par les ONG. Une partie des États membres – dont la France –, et le Parlement européen veulent en rehausser le niveau d'ambition. C'est indispensable. La communication de suivi de son excellent rapport sur la transition énergétique, faite le 4 octobre dernier par notre collègue Thierry Michels, signalait à notre attention la publication annoncée du rapport du GIEC sur les conséquences concrètes du dérèglement climatique. Le Conseil Environnement du 9 octobre dernier avait à son ordre du jour un rehaussement des engagements de l'Union européenne sur les émissions de gaz à effet de serre à la COP24, qui doit se dérouler en décembre en Pologne, et une mise en œuvre concrète de nos objectifs de réduction, avec le sujet de la réduction des émissions de CO₂ des véhicules légers du paquet Mobilité 2.

Renforcer nos exigences en matière d'émissions de gaz à effet de serre issus du transport routier, cela signifie aussi une baisse de la consommation de carburant, c'est donc bon pour la Planète, notre santé et nos entreprises. Mais c'est aussi bon pour les constructeurs, l'exemple des bus suffit à le démontrer. Si nous donnons un cap trop faible, ce sont les constructeurs chinois qui seront gagnants. Il faut donc viser plus haut, avec des objectifs respectifs de -20 % en 2025 et -35 % en 2030. C'est la position adoptée hier en plénière au Parlement européen et je m'en félicite. Il faut viser plus loin, en prévoyant d'ores et déjà un objectif additionnel en 2050, en ligne d'ailleurs avec le Plan Climat du Gouvernement pour atteindre la neutralité carbone à cet horizon. C'est cette visibilité de long terme qui, compte tenu des cycles de production plus longs et des kilométrages très nettement supérieurs pour les véhicules lourds, permettra aux constructeurs d'établir une trajectoire industrielle pérenne, en particulier de déploiement de motorisation alternative au diesel. Quoi qu'ils en disent ! L'Association des Constructeurs Européens d'Automobiles (ACEA) préconise en effet une baisse deux fois moins rapide, avec respectivement -7 % et -16 %.

S'agissant des véhicules concernés, je suis dubitatif : les cars et autobus et les véhicules professionnels ne sont concernés que par le mécanisme incitatif de « supercrédit ». Nous nous sommes fixés, avec la loi relative à la transition énergétique pour une croissance verte, des objectifs nationaux pour des autobus et autocars à faibles émissions, je regrette donc que l'Union soit ici moins ambitieuse !

Les États membres agissent, la preuve la plus récente pour ce qui nous concerne, c'est le projet de loi de finances pour 2019, et les mesures de soutien à la prime à la conversion pour aider nos compatriotes, notamment les plus modestes, qui souhaitent acheter un véhicule neuf ou d'occasion qui consomme et pollue moins. Déjà renforcée au cours de nos discussions budgétaires de première partie, le Premier Ministre a annoncé hier qu'elle passerait à 4 000 euros pour un foyer non imposable ! Quant à la proposition de règlement sur l'étiquetage des pneumatiques, la mise à jour proposée par la Commission introduit de nouveaux critères de notation. Outre un renforcement des informations de sécurité, elle propose d'inclure le paramètre de l'abrasion. C'est une avancée, car l'abrasion des pneumatiques est une source majeure de rejet de microplastiques dans l'environnement et d'émissions de particules fines. La Commission agit, les États membres aussi, nous le verrons très bientôt avec le projet de loi sur les Mobilités, qui doit être présenté en Conseil des ministres le 27 novembre, et dont le dispositif de « Zones à Faibles Émissions » est une des solutions proposées pour résoudre le sujet des dépassements de normes de pollution atmosphériques qui nous a valu une saisine de la Cour de Justice de l'Union européenne.

Deuxième volet de ce Paquet, la question des infrastructures. Depuis 2013, la politique de l'Union européenne en matière d'infrastructures de transport prévoit une structure à deux niveaux pour les grands axes, avec la mise en place d'un réseau global à horizon 2050 et d'un réseau central, à horizon 2030, qui rassemble les parties du réseau global présentant la plus haute importance stratégique pour les flux de transport européens et mondiaux. En outre, neuf corridors multimodaux principaux, avec un coordinateur, ont été établis pour faciliter la mise en œuvre coordonnée de projets situés sur le réseau central de ce réseau transeuropéen de transport (RTE-T). Mettre en œuvre un tel réseau rencontre bien évidemment des obstacles. Le coût, d'environ 500 milliards d'euros, dans un contexte de contrainte budgétaire forte, en est un, mais il y a aussi la longueur et la diversité des procédures. C'est ce point que la Commission vise. Elle propose d'agir à la fois sur les procédures d'octroi de permis, avec la mise en place d'un guichet décisionnaire unique national pour la délivrance des autorisations, le délai pour l'octroi des autorisations possibles, fixé à trois ans au maximum, recours exclus, et enfin les règles applicables en matière de marchés publics, pour les projets transfrontaliers.

Si l'objectif poursuivi – garantir la réalisation du réseau central d'ici à 2030 – est justifié, les moyens retenus pour y arriver sont eux inadéquats à mes yeux. Les retards sont incontestables. Mais ce n'est pas seulement une question de procédures administratives. D'abord, les États membres ont agi, sans attendre la Commission européenne, ainsi, la France a mis en place une autorisation environnementale unique. D'autres causes expliquent l'allongement des délais, qu'il s'agisse des procédures judiciaires ouvertes par les opposants aux projets, des exigences des législations environnementales, comme l'impact environnemental, de la nature physique du terrain ou bien même de changements politiques. Le projet de tunnel Lyon-Turin, inscrit parmi les projets prioritaires du réseau transeuropéen depuis 1994, est un bon exemple.

Il est exact que tout retard entraîne des coûts supplémentaires, voire fragilise parfois les montages juridiques et financiers. Mais les États membres sont attachés à réaliser les projets dans les meilleurs délais, ne serait-ce que pour ne pas perdre les financements européens concernés !

La durée moyenne entre le début d'un projet et l'obtention des autorisations est de huit ans, selon le rapporteur du texte au Parlement européen, Dominique Riquet, que j'ai rencontré. La Commission propose, arbitrairement, mécaniquement, trois ans, en étant particulièrement floue sur le type de procédures à prendre en compte, la définition permettant d'inclure à la fois les appels d'offres, les expropriations, les consultations publiques, les décisions de l'autorité environnementale, etc. Je comprends la préoccupation mais il faut absolument que la nature des décisions concernées soit clarifiée, ainsi que l'articulation attendue des compétences des différentes autorités concernées, la notion de coordination avancée par la Commission étant antinomique avec le concept de « décision globale », et que le délai maximum retenu soit réaliste.

Deuxième texte du « paquet » sur les infrastructures, la proposition de directive concerne, elle, la gestion de la sécurité. Dans la *Déclaration de La Valette sur la sécurité routière de mars 2017*, les gouvernements des États membres se sont engagés à réduire encore la mortalité et le nombre de blessés graves sur les routes et ils ont demandé à la Commission européenne de coordonner les actions. Cette dernière présente ici en réponse deux propositions pour favoriser la réalisation de cet objectif de sécurité routière.

La première est le règlement sur les normes de sécurité des véhicules homologués dans l'Union européenne, afin qu'elles portent sur les dispositifs de sécurité les plus récents. Je crois que nous serons tous sensibles au fait que la Commission demande une amélioration de la visibilité directe des usagers vulnérables après le terrible accident survenu devant notre Assemblée. On peut toutefois être plus ambitieux, en y intégrant les véhicules utilitaires légers et en accélérant d'un an l'application. Je pense, de plus, opportun d'introduire un « outil pédagogique » pour traiter le phénomène de surcharge des véhicules utilitaires légers suite à la mission gouvernementale qui m'avait été confiée. Cela permettrait au conducteur d'éviter une surcharge très souvent par méconnaissance du poids réel des marchandises transportées, surcharge qui est un facteur aggravant en cas d'accident routier. Un tel outil facilitera, à terme, le contrôle et la sanction.

La deuxième proposition est la directive qui vise à améliorer la gestion de la sécurité des infrastructures routières. Elle se caractérise notamment par une extension notable du champ d'application actuel, au-delà du seul RTE-T, une nouvelle approche proactive et fondée sur un concept de sécurité intrinsèque des infrastructures et, enfin, la fixation d'exigences générales de performance en matière de signalisation et de marquage. Les États membres surveillent déjà leurs infrastructures, comme en témoigne, pour la France, le rapport remis cette année sur l'état des 12 000 km d'autoroutes et de routes gérées par l'État et les mesures déjà prises dans le projet de loi de finances pour 2019. Certes, cela est fait de

manière inégale selon les États membres, mais des progrès dans un cadre constant apporteraient déjà un résultat notable, il faut donc améliorer la mise en œuvre de la directive.

Pour la Commission européenne, le droit des citoyens à voyager partout dans l'Union légitime une action d'uniformisation. La plupart des États membres, et notamment la France, considèrent toutefois que se pose ici un problème de proportionnalité. Il faut bien avoir à l'esprit que le réseau « national » couvert aujourd'hui ne représente que 2 % du réseau français. Le reste des 15 % du réseau visé par la Commission concerne des routes gérées par les collectivités locales, qui devront donc mettre en œuvre ces nouvelles exigences de maintenance et d'amélioration des routes posées par la directive, sans que la Commission ne propose de moyens financiers européens. Il me semble judicieux de laisser plutôt les États membres définir eux-mêmes les réseaux entrant dans le champ, étant les plus à même d'évaluer l'intérêt d'inclure telle ou telle route compte tenu du volume de trafic, des circonstances particulières. Quant à la nouvelle approche proposée, la Commission privilégie une approche théorique, ce qui a pour conséquence de partir du postulat que toutes les infrastructures sont potentiellement une source d'insécurité routière. Or, seuls 3 % des accidents trouvent leur cause directe dans l'infrastructure routière. Combinée aux éléments contraignants de classification du niveau de risque excessivement détaillés, cela représenterait un coût disproportionné. La DG MOVE avance un coût de 50 euros au kilomètre, mais les analyses poussées sur des sections ciblées coûtent aujourd'hui entre 1 000 et 1 600 euros du kilomètre en France ! Tout cela pour *in fine* intervenir sur des portions du réseau où le gestionnaire serait de toute façon intervenu.

Je crois pour ma part qu'il convient surtout d'intervenir à bon escient ! Je suis donc dubitatif sur la position retenue par la rapporteure italienne du Parlement européen, Mme Aiuto – mais je comprends bien pourquoi elle fait ses propositions compte tenu du drame survenu cet été à Gênes –, qui propose notamment d'inclure les routes urbaines principales et de créer un système, accessible en ligne, par lequel les usagers des routes pourraient notifier immédiatement de potentiels dangers, comme pour le trafic automobile avec certaines applications.

Enfin, sur la question des marquages et de la signalisation, la Commission souhaite en fait ici encadrer une partie des conditions de fonctionnement des véhicules autonomes, celles liées à la signalétique routière, compte tenu du besoin d'harmonisation pour permettre la circulation sur l'ensemble des routes européennes. L'idée sous-jacente de la Commission, avec ces deux textes, c'est bien de déployer plus facilement des systèmes de mobilité coopérative, connectée et automatisée. Ce point rencontre une large opposition des États membres, dont la France : en effet, il leur apparaît que le vecteur juridique est inapproprié.

Les règles internationales ont longtemps rendu impossible la circulation de véhicules autonomes, pour ceux des États qui en étaient signataires. Pour les autres, aucune limite n'entravait donc la recherche et surtout l'expérimentation en

conditions réelles, indispensables pour accumuler les données nécessaires à l'intelligence artificielle. Nous avons là une incontestable distorsion de concurrence, entre l'Union européenne et ses concurrents internationaux mais aussi au sein même de l'Union européenne. Et l'industrie automobile européenne courrait le double risque d'une perte de savoir et de savoir-faire et de devoir se soumettre aux protocoles de communication entre véhicules ou avec l'infrastructure développés par d'autres que ses propres opérateurs. Avec des enjeux cruciaux pour les télécommunications, le traitement des données personnelles et la robotisation, l'Union n'est pas restée inactive, mais le Conseil Transport a constaté la nécessité d'une approche « plus coordonnée » entre États membres, avec sa Déclaration d'Amsterdam d'avril 2016, afin d'éviter la fragmentation juridique de l'espace européen, d'offrir un environnement favorable au secteur des télécommunications, et de proposer à l'industrie automobile un espace d'expérimentation en conditions réelles à grande échelle.

La France et la Commission ont chacune publié en mai dernier à quelques jours d'intervalle leur Stratégie pour le véhicule autonome, répondant ainsi au vœu exprimé dès le mois de mars par le Président de la République, pour lequel *« la voiture autonome [...] est une bataille essentielle [...]. Nous avons, en la matière, une stratégie française qui va donc se déployer, mais qui doit très rapidement devenir une stratégie franco-allemande et une stratégie européenne [...] Si nous voulons garder l'équilibre européen et la capacité à réguler qui est la nôtre, il faut absolument construire ce cadre de régulation [...] »*

Il est clair que les réseaux doivent être interopérables pour pouvoir franchir les frontières sans s'arrêter net mais cette directive est un vecteur juridique inapproprié. La Commission européenne nous fait courir un risque de normalisation de dispositifs techniques qui pourraient se trouver en concurrence avec la réglementation élaborée dans les forums onusiens. Cette directive présuppose de surcroît que le marquage au sol sera un élément déterminant. C'est au véhicule autonome à s'adapter à l'infrastructure, et non l'inverse, si l'on veut favoriser un déploiement rapide.

Quels sont alors les contours du cadre européen tel qu'il apparaît souhaitable dans la Stratégie française présentée le 14 mai dernier, un cadre commun souple pour être adaptable et robuste pour à la fois ne pas pénaliser les acteurs européens et être créateur des normes plutôt que simples exécutants des choix chinois ou américains ?

Premièrement, il faut tendre vers une harmonisation européenne pour ce qui touche à l'interopérabilité des systèmes et aux exigences communes de sécurité, notamment en matière d'homologation des véhicules. Un régime transitoire de portée européenne, à l'initiative de la Commission, permettant de définir le cadre d'homologation des véhicules automatisés est sans doute hors de portée, faute d'une coordination adéquate au niveau des directions générales de la Commission (4 sont concernées). Il est sans doute plus réaliste de concentrer nos efforts sur les forums onusiens, en demandant alors à l'Union européenne de

coordonner les positions des États membres. Ce ne sera pas facile, car les États membres sont en fait peu coopératifs.

Deuxièmement, il faut respecter la subsidiarité pour ce qui touche aux priorités de cas d'usage et à la place des services de mobilité automatisée et connectée dans les politiques de déplacements, la gestion des réseaux et l'équipement des infrastructures.

Troisièmement, il faut dégager des financements européens pour les expérimentations et les projets pilotes, en partie mutualisés entre acteurs. Il importe que les autorités publiques, nationales et locales, soient bien représentées pour exprimer les attentes en matière de cas d'usage et de sécurité.

Quatrièmement, il convient d'assurer la transposabilité ou l'interopérabilité des modalités techniques d'échanges de données issues du véhicule autonome et connecté entre acteurs, publics et privés, afin notamment d'assurer la fluidité transfrontières.

Cinquièmement, l'examen des questions de responsabilité au niveau européen doit se faire, parce que cela aura des impacts directs, sur les textes dans le domaine des assurances par exemple. Une étude est d'ailleurs en cours à la Commission pour mieux évaluer l'impact sur le cadre réglementaire. La proposition de directive sur la gestion des infrastructures est un cas d'école : l'article 6 *quater* fait *in fine* porter la responsabilité, en cas d'accident, sur le gestionnaire d'infrastructures.

Telles sont les raisons pour lesquelles je vous propose d'adopter les conclusions dont le texte vous est soumis.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

M. Pierre-Henri Dumont. Merci pour vos explications et cette présentation. J'ai une question simple qui porte sur le deuxième point : le volet mobilité propre et la question des objectifs contraignants de réduction des émissions. Cet objectif, tel qu'il est proposé et apparemment voté au Parlement européen, est-il vraiment réaliste ? Ne s'agit-il pas plutôt d'un affichage politique et d'une façon d'engager le « bras de fer » avec certains pays ? Il peut aussi être question de rapport de force sur le paquet mobilité.

M. Damien Pichereau, rapporteur. Excellente question : j'étais justement encore hier avec des constructeurs pour évoquer ce point lors d'un colloque. La réponse est claire : oui, c'est un objectif réaliste, qui demande aux constructeurs d'accélérer et de mettre sur le marché plus rapidement – et avec un délai d'essai plus court qu'ils ne l'avaient prévu – certains véhicules et certaines

énergies alternatives. Cela est toutefois possible et on peut espérer que l'objectif de neutralité carbone, soit atteint dès 2025 ou 2030. Certes il faut défendre notre industrie, y compris en France, mais il faut aussi que l'on soit contraignant pour ne pas se faire doubler par d'autres, notamment les Chinois, qui sont très en pointe en la matière et pour l'instant beaucoup plus ambitieux que nous. Il faut éviter d'avoir de nouveaux constructeurs qui arrivent et inondent le marché et deviennent des concurrents extrêmement dangereux pour nos constructeurs.

À l'issue de ce débat, la commission a *autorisé* la publication du rapport d'information et a *adopté* les conclusions suivantes :

CONCLUSIONS

La commission des Affaires européennes,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les articles 90, 91, 100, 191 et 192 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant des mesures de rationalisation en vue de progresser dans la réalisation du réseau transeuropéen de transport (COM [2018] 277 final),

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des normes de performance en matière d'émissions de CO₂ pour les nouveaux véhicules lourds (COM [2018] 284 final),

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux prescriptions applicables à la réception par type des véhicules à moteur et de leurs remorques, ainsi que des systèmes, composants et entités techniques distinctes destinés à ces véhicules, en ce qui concerne leur sécurité générale et la protection des occupants des véhicules et des usagers vulnérables de la route, modifiant le règlement (UE) 2018/... et abrogeant les règlements (CE) n° 78/2009, (CE) n° 79/2009 et (CE) n° 661/2009 (COM [2018] 286 final),

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'étiquetage des pneumatiques en relation avec l'efficacité en carburant et d'autres paramètres essentiels et abrogeant le règlement (CE) n° 1222/2009 (COM [2018] 296 final),

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2008/96/CE concernant la gestion de la sécurité des infrastructures routières (COM [2018] 274 final),

Vu la communication de la Commission européenne « Une stratégie européenne pour une mobilité à faible taux d'émissions » (COM [2016] 501 final),

Vu la communication de la Commission européenne « En route vers la mobilité automatisée : une stratégie de l'UE pour la mobilité du futur » (COM [2018] 283 final),

Vu la communication de la Commission européenne « L'Europe en mouvement – une mobilité durable pour l'Europe : sûre, connectée et propre » (COM [2018] 293 final),

Vu les Orientations stratégiques nationales pour l'action publique en faveur du développement des véhicules autonomes présentées le 14 mai 2018,

Considérant les enjeux climatiques, de santé publique et de politique industrielle liés aux émissions des véhicules lourds dans l'Union européenne,

Considérant l'apport indéniable que constituera la réalisation dans les délais impartis du Réseau transeuropéen de transport (RTE-T), mais aussi la grande hétérogénéité des projets de transports concernés et l'amélioration en cours des procédures au sein des États membres,

Considérant l'impérieuse nécessité de poursuivre les efforts entrepris pour réduire le nombre de tués et de blessés, notamment de blessés graves, sur les routes européennes, et à cette fin d'agir dans le cadre d'une stratégie d'action globale,

● *Sur le volet « Mobilité propre » :*

1. Se félicite que les émissions de CO₂ des véhicules utilitaires lourds soient enfin encadrées, mesurées et surveillées d'une manière normalisée dans l'Union européenne ;
2. Appelle toutefois les États membres à retenir les objectifs contraignants de réduction des émissions, plus ambitieux que ceux proposés par la Commission européenne, adoptés par le Parlement européen, soit -20 % en 2025 et -35 % en 2030, ainsi qu'à ajouter un objectif additionnel en 2050 permettant d'atteindre la neutralité carbone à cet horizon ;
3. S'inquiète du mécanisme de « supercrédit » mis en place, pour les véhicules non couverts par l'objectif de réduction d'émissions, et appelle à la vigilance sur un éventuel amoindrissement par ce biais de l'ambition affichée ;
4. Souhaite plus généralement que les réglementations traitant des limites d'émissions de CO₂, d'émissions polluantes et d'efficacité énergétique fassent l'objet de propositions mieux coordonnées pour garantir une cohérence globale ;

● *Sur le volet « Infrastructures » :*

5. Partage le souci de la Commission européenne de voir le réseau central du RTE-T achevé dans le délai fixé de 2030, mais s'interroge fortement sur la pertinence des moyens que cette dernière propose pour ce faire ; juge en particulier indispensable que :

- le champ d'application soit concentré sur les projets transfrontaliers,
 - la nature des décisions ainsi que l'articulation attendue des compétences des différentes autorités concernées soient clarifiées afin que les procédures d'autorisation soient souples et adaptées à l'hétérogénéité des projets de transports,
 - le délai maximum retenu soit réaliste et suffisant pour mener à bien les procédures d'autorisation en respectant les exigences liées à la complexité et la multiplicité des enjeux, notamment d'acceptabilité sociale ;
6. Approuve et partage l'engagement de la Commission, du Parlement européen et des États membres à l'action pour réduire encore la mortalité et le nombre de blessés graves sur les routes ;
7. Salue la proposition de règlement modifiant les normes de sécurité des véhicules homologués dans l'Union européenne afin qu'elles portent sur les dispositifs de sécurité les plus récents ; suggère néanmoins de renforcer les propositions de la Commission européenne sur deux points : d'une part, raccourcir d'un an le délai prévu pour la mise en œuvre des différents dispositifs améliorant la visibilité des usagers vulnérables, tels que les cyclistes, et étendre aux véhicules utilitaires légers la mise en place des dispositifs visant à signaler la présence à proximité immédiate de ces usagers (alertes angle mort et collision) ; d'autre part, prévoir l'installation de dispositifs pédagogiques d'alerte à la surcharge des véhicules utilitaires légers, permettant de réduire ce facteur aggravant en cas d'accident routier, ainsi que leur développement pour faciliter, à terme, le contrôle et la sanction ;
8. S'interroge en revanche, s'agissant de la proposition de directive sur la gestion des infrastructures, sur la pertinence de son champ d'application et de l'approche préconisée ; juge préférable de laisser les États membres définir eux-mêmes les réseaux concernés, et appelle à une approche souple quant aux éléments de classification de ces derniers ;
- *Sur les dispositions relatives aux véhicules autonomes :*
9. Rappelle les contours du cadre européen tel qu'il apparaît souhaitable dans la Stratégie nationale pour le développement du véhicule autonome, et notamment la primauté à la subsidiarité pour ce qui touche à la gestion des réseaux et l'équipement des infrastructures, une harmonisation pour ce qui touche à l'interopérabilité des systèmes et aux exigences communes de sécurité, notamment en matière d'homologation des véhicules, et un examen approfondi au niveau européen des questions de responsabilité ;

10. Souligne à ce titre que la proposition de la Commission européenne en matière de marquage et de signalisation à destination des véhicules autonomes est à la fois prématurée et portée par un vecteur juridique inapproprié ; rappelle l'enjeu crucial d'un cadre commun à la fois souple, pour être adaptable, et robuste, afin de ne pas pénaliser les acteurs européens et de faire que l'Union européenne soit créatrice des normes, au lieu de les subir.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Paris

- **Cabinet de Mme Élisabeth Borne, ministre auprès du ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire, chargée des Transports**
 - M. Jonathan Gindt, conseiller diplomatique
- **Délégation à la sécurité routière**
 - M. Emmanuel Barbe, délégué à la sécurité routière
 - M. Ludovic Guillaume, sous-directeur de la protection des usagers de la route
 - M. Pierre Vaisse, adjoint au sous-directeur de la protection des usagers de la route
 - Mme Séverine Carpentier, adjointe au chef du bureau de la signalisation et de la circulation
- **Ministère de la Transition écologique et solidaire**
 - Mme Anne-Marie Idrac, ancienne ministre, haute responsable nationale pour le véhicule autonome
 - M. Xavier Delache, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, sous-directeur des études et de la prospective, direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
- **Plateforme de l'automobile***
 - M. Jean-Luc Brossard, directeur R&D, directeur du programme « véhicule à faible empreinte environnementale »
 - Mme Anne Guillaume, directrice du LAB

*Les organismes marqués par un * sont enregistrés sur le répertoire numérique national des représentants d'intérêts dont la tenue a été confiée à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).*

• Métropole de Rouen

- M. Frédéric Sanchez, président
- Mme Catherine Goniot, directrice générale adjointe Espace public et mobilité durable
- M. Bertrand Maumoury, chef de projet pour l'opérateur partenaire du projet « Véhicules Autonomes » (Transdev*)
- M. Philippe Maraval, directeur adjoint de la compagnie d'assurances partenaire du projet « Véhicules Autonomes » (Matmut)

Bruxelles**• Parlement européen**

- M. Dominique Riquet, membre de la commission des transports et du tourisme, rapporteur sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant des mesures de rationalisation en vue de progresser dans la réalisation du réseau transeuropéen de transport

• Commission européenne

- Cabinet de Mme Violetta Bulc, commissaire aux transports
 - o M. Alessandro Carano, conseiller spécial Investissements stratégiques et réseau RTE
 - o Mme Silke Obst, conseillère Mobilité durable et innovante
- Direction générale Transports
 - o Mme Elisabeth Werner, directrice « transport terrestre »
 - o Mme Fotini Ionannidou, chef d'unité « sécurité routière »
 - o M. Frédéric Versini, chef d'unité adjoint « réseaux de transport »
 - o M. Geert van der Linden, unité « transport intelligent et durable »

• Représentation permanente

- M. Fabrice Dubreuil, représentant permanent adjoint
- M. Raphaël Crinier, conseiller Transports