

CONTEXTE: MESURER L'EMPREINTE CARBONE DE L'ESSENCE ET DU DIESEL

Dans le cadre de l'article 7a de la Directive 2009/30/CE relative à la qualité des carburants (DQC ou FQD pour Fuel quality directive), l'Union Européenne s'est engagée à réduire l'empreinte carbone des carburants de 6% à l'horizon 2020. L'empreinte carbone correspond à la somme des émissions de gaz à effet de serre (GES) causées par l'extraction, la transformation, la production et le transport de l'essence et du diesel vendus sur le marché européen.

Il va de soi que, pour réduire l'empreinte carbone, il faut préalablement pouvoir la mesurer avec précision. Il a fallu deux ans à la Commission européenne pour proposer, en octobre 2011, des méthodes de mesure détaillées qui permettront de déterminer l'empreinte carbone des différentes sources de carburants, parmi lesquelles l'essence et le diesel issus de sources fossiles qui constituent aujourd'hui 95%¹ de la demande de carburant pour le transport terrestre.

La proposition de la Commission établit l'obligation, pour les producteurs de carburants, de fournir des données relatives aux sources d'énergie fossile utilisées et à leur intensité carbone. Pour ce faire, la Commission propose d'attribuer des valeurs par défaut aux différentes sources de carburants fossiles. Les carburants non conventionnels, notamment ceux issus des sables bitumineux, des schistes bitumineux et des filières basées sur la transformation de charbon et de gaz (charbon liquéfié et gaz liquéfié), reçoivent des valeurs par défaut supérieures à celles des carburants conventionnels. Ainsi, les carburants produits à partir de sables bitumineux ont-ils une intensité carbone supérieure de 23% à celle des carburants issus des pétroles bruts conventionnels². Il faut souligner que la Commission ouvre la possibilité aux fournisseurs de carburants de déclarer leurs valeurs d'émissions réelle, s'ils peuvent apporter la preuve d'une empreinte carbone plus faible que la valeur par défaut. Cela a pour but de les inciter à utiliser des procédés plus économes en énergie. A contrario, les processus de fabrication plus polluants que la moyenne ne sont malheureusement pas pénalisés.

L'ensemble de ces mesures de reporting et de valeurs par défaut donne une vision claire de l'intensité carbone globale des carburants présents sur le marché des transports de l'Union Européenne, permettant ainsi de contrôler où sont effectuées les réductions d'émissions, et ce de façon ouverte et transparente.

¹ Les agrocarburants ne sont pas compris dans cette proposition ; une méthodologie pour calculer l'intensité en GES des agrocarburants a déjà été adoptée par les directives sur la qualité des carburants et la directive sur les énergies renouvelables.

² Ces valeurs par défaut sont basées sur les études du JEC qui établissent des analyses du cycle de vie des carburants présents sur le marché européen, y compris les agrocarburants. Les valeurs relatives aux sables bitumineux et aux schistes bitumineux sont fondées sur les résultats de l'étude indépendante menée par le professeur Adam Brandt de l'Université de Stanford et représentent les moyennes industrielles pour ces filières.

Coûts administratifs - Chaîne de contrôle

L'industrie pétrolière s'est fortement opposée à ces dispositions en soutenant, entre autres choses, que la mise en place d'une chaîne de contrôle de ses produits générerait des coûts de reporting et une charge administrative injustifiés. L'industrie affirme que ces coûts de reporting pourraient s'élever à 1 dollar par baril, ce qui engendrait « la perte de viabilité économique³ » de certaines raffineries européennes. L'industrie fonde ses allégations sur une étude de Wood Mackenzie qui n'a pas été rendue publique.

Ce type d'argumentation a mené à une impasse politique en ce qui concerne les règles de mise en œuvre. Après l'échec de la réunion des experts nationaux à Bruxelles le 23 février, la Commission réétudie ses propositions. Les Ministres de l'Environnement prendront ensuite la décision finale quant à l'approbation du règlement d'application de la directive FQD et quant aux mécanismes de reporting qui seront mis en place.

Examen des coûts administratifs

Devant l'absence d'analyse indépendante de la question des coûts induits par la « charge administrative », T&E a commissionné CE Delft, Carbon Matters et le Energy Research Centre of Netherlands (ECN) pour mener un examen des coûts impliqués par les activités de reporting requises tout au long de la chaîne de raffinage et d'approvisionnement dans l'hypothèse où les mesures proposées par la Commission seraient adoptées dans leur état actuel.

L'objectif de l'étude était d'identifier les informations faisant déjà l'objet d'un reporting de l'industrie pétrolière, de lister les informations supplémentaires requises par la proposition de la Commission et d'analyser les coûts et l'effort nécessaires pour fournir ces données. Le rapport analyse également l'impact des mesures d'applications de la directive FQD sur le secteur du raffinage européen.

LES PRINCIPALES CONCLUSIONS DU RAPPORT

La plupart des informations requises sont déjà disponibles

L'étude conclut que les informations nécessaires sont déjà disponibles pour la grande majorité des pétroles bruts importés par l'UE. Dans le respect des règlements existants (en matière de douanes et de sécurité énergétique), l'industrie pétrolière assure déjà un reporting sur toutes ses importations de pétrole brut. L'information manquante concerne les produits finis et intermédiaires qui représentent 20 à 25% des importations européennes. Néanmoins, la plupart des compagnies pétrolières contrôlent déjà l'intensité carbone – y compris pour ces produits - pour leurs propres rapports de développement durable. L'élément manquant est l'information sur l'origine du carburant raffiné, qui doit être transmise tout au long de la chaîne d'approvisionnement et être déclarée séparément.

L'objectif de réduction carbone de la directive est rentable et la proposition permet de réduire les coûts de mise en conformité

Fixer un objectif de réduction des gaz à effet de serre (GES) des carburants, comme le fait la Directive FQD, est une stratégie plus judicieuse que de forcer l'utilisation d'une technologie en particulier, comme le fait la Directive sur les Energies Renouvelables avec les agrocarburants. La Directive FQD offre davantage d'options aux fournisseurs de carburants pour réduire les émissions de GES, ce qui leur permet d'alléger les coûts de mise en conformité avec la législation européenne.

³ Lien vers la présentation de Europia aux représentants permanents à Bruxelles le 27 mars <http://www.scribd.com/doc/88097707>

La proposition de mise en œuvre de la Commission offre de nouveaux outils pour la mise en conformité. Si toute l'essence et tout le diesel issus de sources fossiles était traités de la même façon, le seul recours possible serait de les mélanger avec des agrocarburants ou bien de fournir de l'électricité à faible intensité carbone. A l'opposé, la possibilité de développer des combustibles fossiles à moindre intensité carbone et de comptabiliser l'impact positif associé à la réduction des pratiques de torchage (flaring) dans les procédés d'extraction constituent deux options supplémentaires pour atteindre les 6% de réduction et permettent de réduire les coûts de mise en conformité.

Mesurer correctement l'empreinte carbone des différents carburants est une étape essentielle dans l'établissement d'un marché équitable pour les carburants fossiles et renouvelables. Pour le moment, il n'y a pas de règle de reporting pour les carburants fossiles, alors qu'un règlement existe pour les agrocarburants dans les directives FQD et RED⁴. Comme les carburants fossiles représentent 95% de la consommation de carburants en UE, la proposition de la Commission stimulera les réductions d'émission de GES dans tout le marché des carburants destinés aux transports de l'UE.

Les coûts de reporting s'élèvent à un centime d'euro le baril

L'étude mène à la conclusion que les coûts associés aux exigences en matière de reporting - telles qu'elles sont prévues par la proposition de la Commission - et pris en charge par les fournisseurs de carburants sont très modérés. Ils s'établissent entre 0,8 et 1,6 centime d'euro par baril de pétrole. Pour le consommateur final, cela se traduirait par un surcoût compris entre un quart et un demi-centime d'euro pour un « plein » de 50 litres ; l'impact sur les automobilistes serait donc à peu près nul. Ces chiffres portent sur le coût des procédures administratives et de vérification. Les coûts de mise en conformité ne sont pas inclus puisqu'ils correspondent à la réalisation des objectifs de la directive et non pas aux mesures de mise en œuvre.

La proposition de la Commission place les raffineries européennes sur un pied d'égalité

Le rapport établit que si les raffineries hors UE sont traitées de la même façon que les raffineries UE – ce que prévoit la proposition de la Commission - les raffineries européennes ne subiront pas de désavantage concurrentiel. Les règles proposées pour le reporting des carburants fossiles reflètent celles déjà en place pour les agrocarburants, où tous les fournisseurs sont traités de la même manière.

L'impact sur l'origine des importations en pétrole de l'UE

Le rapport montre que, à court terme, la proposition de la Commission aura un impact fort limité sur l'origine des combustibles fossiles, étant donné que l'Union Européenne importe très peu de combustibles non conventionnels.

En revanche, cette proposition pourra infléchir les décisions d'investissement de long terme de l'industrie pétrolière du fait de l'avantage dont jouiront sur le marché l'essence et le diesel à faible empreinte carbone, tout comme c'est le cas pour les carburants à faible teneur en soufre. Se doter de procédures consistantes en matière de reporting et de comptabilité pour les carburants à haute empreinte carbone, tels que les sables bitumineux et les schistes bitumineux, avant que le marché ne se développe davantage, devrait constituer un élément-clé de la stratégie de l'UE pour réduire ses émissions de GES dans le secteur des transports.

⁴ Directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (RED pour Renewable Energy Directive)

Autres propositions de législation actuellement débattues

L'Italie et les Pays-Bas ont aussi remis leurs propres propositions de mise en œuvre de la Directive sur la Qualité des Carburants et celles-ci ont été débattues par les experts nationaux. Ces propositions étant considérées par les États membres comme des alternatives potentielles à celle de la Commission, elles méritent d'être analysées, notamment en raison des impacts négatifs qu'elles entraîneraient si elles étaient appliquées.

Les deux propositions ont pour projet (à quelques différences techniques près) de libérer les raffineurs et les chaînes d'approvisionnement de la charge des mesures de reporting et de transférer cette charge vers la Commission (projet italien) ou vers les États membres (projet hollandais.) En ce sens, ces propositions s'éloignent de l'esprit de la directive FQD, selon laquelle les fournisseurs de carburants ont la responsabilité du reporting pour le carburant qu'ils distribuent et de la réalisation des objectifs de réduction d'émissions de GES. Par ailleurs, contrairement à la logique du "pollueur-payeur", les deux propositions n'induiraient pas d'avantage sur le marché des carburants à ceux dont l'empreinte carbone est la plus faible et, par conséquent, n'inciteraient pas à investir dans des pratiques qui réduiraient les émissions de GES.

Si ces propositions étaient adoptées, elles créeraient une discrimination fondamentale entre les carburants fossiles et les agrocarburants. Enfin, elles vont à l'encontre des principes fondamentaux du droit environnemental européen, inscrits dans le Traité de Lisbonne, à savoir les principes de précaution et de pollueur-payeur.

Les conclusions et recommandations de T&E

Les bénéfices de la proposition actuelle pour l'application de la directive FQD l'emportent largement sur les coûts et la charge administrative des mesures de reporting. La proposition alignerait le traitement des carburants fossiles sur celui des agrocarburants et rendrait l'atteinte des objectifs européens moins chère pour les compagnies pétrolières, du fait qu'elles pourront valoriser le recours à des combustibles fossiles à faible impact carbone et la réduction des émissions liées aux pratiques de torchage (flaring) et d'évacuation de gaz (venting).

T&E recommande dès lors que la proposition d'application de la FQD de la Commission soit adoptée dans son état actuel et soit suivie par une mise en œuvre rigoureuse de la part des États membres.

<http://www.transportenvironment.org/what-we-do/dirty-oil>