

Réduction des émissions des carburants dans les transports : questions / réponses

Mise en œuvre de la Directive sur la Qualité des Carburants (Article 7a)

Octobre 2011

Pourquoi l'Union européenne veut-elle réduire les émissions de gaz à effet de serre des carburants ?

En mars 2011, le Livre blanc de la Commission sur les transports s'engageait à réduire les émissions de carbone des transports, de 70% par rapport au niveau de 2008 et de 20% en 2030¹. Les transports sont le seul secteur qui a vu ses émissions augmenter ces deux dernières décennies. Les projections des émissions de gaz à effet de serre (GES) dans un scénario où l'on ne change rien aux pratiques actuelles, montrent une augmentation de 74% d'ici 2050² par rapport au niveau de 1990.

Il est non seulement nécessaire d'améliorer l'efficacité des véhicules, mais aussi de réduire les émissions provoquées par l'extraction, la production, la transformation et la distribution des carburants eux-mêmes. Etant donné qu'il y a d'importantes variations entre les différentes sources de carburants en termes d'énergie utilisée et d'émissions associées lors de leur extraction et de leur production, la politique doit consister à promouvoir intelligemment les carburants les plus propres par rapport aux plus sales.

Que dit l'article 7a de la Directive sur la Qualité des Carburants ?

Les versions antérieures du règlement sur la qualité des carburants de l'UE étaient conçues pour réduire les taux de polluants nocifs pour la santé comme le soufre. L'article 7a de la directive révisée, accepté en 2008/9, oblige pour la première fois les fournisseurs à réduire d'ici 2020, de 6% par rapport à 2010, l'intensité des émissions de gaz à effet de serre dans le cycle de vie des carburants dans les transports. La directive oblige aussi les fournisseurs à déclarer à partir de 2011, aux autorités désignées par les Etats-membres de l'UE, des informations sur l'intensité en GES

des carburants qu'ils ont fournis.

Les 6% de réduction peuvent être atteints de différentes façons, notamment en utilisant de l'électricité renouvelable et en réduisant le torchage et l'évacuation des gaz dans la phase d'extraction des matières premières fossiles.

Qu'est-ce que la proposition d'octobre 2011 de la Commission ?

Lorsque les règlements de l'UE sont adoptés, de nombreux détails importants attendent encore des décisions prises lors d'un processus appelé « comitologie ». A cause de la technicité et de l'opacité de ce processus, des décisions ayant des conséquences très importantes peuvent être prises sans beaucoup de contrôle extérieur. La proposition de « comitologie » d'octobre 2011 de la Commission européenne est nécessaire pour la mise en œuvre de l'article 7a. Elle établit une méthodologie pour calculer l'intensité en GES des carburants fossiles et de l'électricité utilisée dans les véhicules électriques, ainsi que les références à partir desquelles les réductions de GES devraient être calculées.

Que sont les « valeurs par défaut » ?

Les références approuvées se basent sur des calculs fait par « CONCAWE », organisme de l'industrie pétrolière. L'industrie pétrolière estime qu'en moyenne, la production d'un mégajoule d'énergie pour du carburant pour les transports produit 88,3g de CO₂.

Selon la proposition de directive de la Commission, des carburants et des sources de carburants, (ou « matières premières » comme elles sont souvent appelées) de natures et d'origines différentes obtiennent des « valeurs par défaut » différentes pour leur intensité en carbone.

Dans la proposition de la Commission, la valeur par défaut pour l'essence produite à partir de pétrole brut conventionnel est de 87,5g de CO₂/MJ. Pour l'essence produite à partir de bitume naturel (sables bitumineux), on obtient 107 g de CO₂/MJ ; pour les schistes bitumineux, 131,3 g de CO₂/MJ ; pour le charbon liquéfié, 172 g de CO₂/MJ ; et pour le

1 Commission européenne, COM (2011) 144 - LIVRE BLANC : Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources.

2 Skinner, I., et al. (2010). *EU Transport GHG: routes to 2050? – Towards the decarbonisation of the EU's transport sector by 2050.*

Contacts :

Nuša Urbančič – Transport & Environment (T&E) : nusa.urbancic@transportenvironment.org / +32 (0)2 893 0846
Juliette Renaud – Les Amis de la Terre France : juliette.renaud@amisdelaterre.org / +33 (0) 1 48 91 18 92

gaz liquéfié, 97 g de CO₂/MJ.

Que se passe-t-il si un producteur peut faire mieux que la valeur par défaut, est-il quand même étiqueté « sale » ?

Non. En fait la proposition de directive contient aussi une option pour déclarer les valeurs *réelles*, plutôt que les valeurs par défaut. Le but est de récompenser les processus de production plus propres. Ainsi les projets de sables bitumineux avec des émissions de carbone inférieures à la valeur par défaut peuvent utiliser cette option.

La proposition inclut aussi des incitations pour réduire les émissions nocives, dues au torchage et à l'évacuation des gaz durant les processus d'extraction (pratiques très courantes dans les champs pétroliers du Nigéria par exemple). Les compagnies qui investissent dans des pratiques qui limitent le torchage et l'évacuation des gaz après l'entrée en vigueur de la directive, peuvent les inclure dans leur objectif de réduction des GES.

Cette différenciation permet de prendre en compte plus précisément les conséquences des GES de ces différentes matières premières, pour réussir à atteindre l'objectif de réduction de 6% de GES fixé dans l'article 7a.

Quelles sont les révisions prévues ?

La proposition actuelle envisage une révision de la méthodologie au plus tard pour le 31 décembre 2015. Ce réexamen va aborder l'efficacité des incitations à réduire les émissions de GES ainsi que les conséquences sur le secteur du raffinage et de la fourniture des produits pétroliers. L'exactitude et la fiabilité du reporting seront également réexaminées. Les propositions incluent aussi la possibilité d'autoriser des valeurs par défaut supplémentaires pour des sources conventionnelles à plus forte intensité en GES, une fois que les données auront été établies et s'il est prouvé qu'elles reposent sur des bases scientifiques vérifiées. De plus, la révision autorisera que des valeurs par défaut existantes soient réajustées conformément aux dernières informations scientifiques et techniques.

Que faut-il pour que la proposition de mesures d'application d'Octobre 2011 devienne un règlement ?

La procédure pour l'adoption de ces mesures est dénommée « comitologie avec contrôle ». Cela signifie que la proposition doit être adoptée par un vote à la majorité qualifiée, lors d'un comité d'experts techniques des Etats-

membres de l'UE. Après l'adoption, le Parlement européen a trois mois pour exercer son contrôle et peut approuver ou refuser, par une majorité qualifiée, la proposition dans son intégralité. Le Parlement ne peut pas proposer d'amendements. Lors d'un engagement antérieur, il s'est avéré qu'il y avait un large soutien multipartite au Parlement européen, en faveur de la proposition avec des valeurs de GES différenciées pour les carburants fortement carbonés, y compris les sables bitumineux et les schistes bitumineux.

Est-ce que le pétrole canadien est injustement visé ?

Non. La proposition ne fait pas de discrimination entre les matières premières sur la base de leur localisation géographique.

La valeur par défaut spécifique aux sables bitumineux n'est pas valable seulement pour les produits canadiens, mais aussi pour tous les carburants qui sont produits à partir de sables bitumineux d'où qu'ils proviennent. Parmi les autres pays avec d'importants gisements de sables bitumineux, on trouve le Venezuela, la Russie et les Etats-Unis. Le pétrole canadien conventionnel aura la même valeur par défaut que du pétrole conventionnel des Etats-Unis, de Russie ou d'ailleurs.

Pourquoi les sables bitumineux ont-ils une valeur par défaut distincte ?

La principale raison pour laquelle les sables bitumineux ont une valeur par défaut spécifique provient du fait qu'ils sont produits à partir d'une autre matière première, ce qu'on appelle le bitume naturel. La production d'essence et de diesel à partir de cette matière première demande beaucoup plus d'énergie que la production à partir de pétrole brut, ce qui, en retour, signifie que l'intensité carbone du produit final est plus élevée que pour des produits à base de brut conventionnel. Dans la Directive, le bitume naturel est défini d'une façon neutre sur le plan technologique, en se basant sur sa densité et sa viscosité.

Sur quoi se basent les chiffres de la Commission pour les sables bitumineux ?

Le chiffre de 107g de CO₂/MG se base sur la moyenne de l'industrie pour la production de sables bitumineux qui pourrait être traitée dans les raffineries européennes. Le chiffre est tiré d'une étude examinée par des pairs et qui fut financée par la Commission européenne et rédigée par le professeur A. Brand de l'université de Stanford. Une étude similaire fut aussi menée pour déterminer l'intensité carbone des schistes bitumineux. Les chiffres

Contacts :

Nuša Urbančič – Transport & Environment (T&E) : nusa.urbanic@transportenvironment.org / +32 (0)2 893 0846
Juliette Renaud – Les Amis de la Terre France : juliette.renaud@amisdelaterre.org / +33 (0) 1 48 91 18 92

des deux études furent discutés lors d'une réunion des parties prenantes organisée par le département Climat de la Commission. Les chiffres ne furent pas remis en question.

L'étude trouva que les sables bitumineux ont une intensité en GES, supérieure de 23% par rapport à la moyenne des bruts conventionnels présentement utilisés dans l'UE. C'est une valeur correcte à retenir. Un examen récent de 13 études scientifiques³ trouva que l'intensité en GES des sables bitumineux était supérieure de 18 à 49% par rapport à la valeur par défaut proposée par l'UE pour le pétrole conventionnel.

D'après l'étude de l'université de Stanford « *les émissions de GES provoquées par la production de sables bitumineux diffèrent suffisamment des émissions dues au pétrole conventionnel, pour que le cadre réglementaire aborde cette différence avec des facteurs d'émissions spécifiques et fasse la distinction entre les processus du pétrole issu de sables bitumineux et ceux du pétrole conventionnel* ».

Est-ce que l'Union européenne a choisi d'ignorer d'autres sources très carbonées comme les pétroles russe et nigérian produits avec beaucoup de torchage ?

Non. Alors que les associations écologistes aimeraient voir des règles plus strictes, la proposition de Directive récompense effectivement les réductions dans le torchage et l'évacuation des gaz. Elle le fait en accordant des crédits aux producteurs qui les réduisent. Ces crédits peuvent être utilisés pour atteindre l'objectif de 6% de réduction des émissions de GES. La vérification se fait au niveau du projet.

En réalité, lorsqu'on compare l'intensité en GES des sables bitumineux avec du pétrole conventionnel, elle est systématiquement plus élevée. Cela signifie que cette intensité plus élevée provient des caractéristiques naturelles de cette matière première et n'est pas due à des pratiques de gestion inadaptées comme le torchage lors de l'extraction du pétrole.

D'après l'ICCT (Conseil International des Transports Propres) « *la production de pétrole à partir de sables bitumineux entraîne des émissions de GES plus élevées qu'à partir de pétrole brut, même celui provenant de champs*

3 NRDC (2010). *GHG Emission Factors for High Carbon Intensity Crude Oils*
http://docs.nrdc.org/energy/ene_10070101.asp

pétroliers pratiquant le torchage du gaz »⁴.

Est-ce que dans un marché mondialisé, les sables bitumineux ne vont pas finir par être vendus à des pays hors de l'Europe ?

Cette proposition, si elle appliquée, sera un signal envoyé aux fournisseurs, comme quoi la valeur de leurs produits dépend de leur intensité carbone. Des carburants avec de fortes intensités en carbone peuvent toujours être exportés vers des pays comme la Chine, mais à un prix moindre, ce qui rendra la production moins intéressante par rapport à des carburants moins carbonés.

Ce n'est pas la première fois que l'UE fixe des normes de qualité pour des produits qui entrent sur son marché. Elle l'a déjà fait pour le plomb dans l'essence et pour le soufre dans l'essence et le diesel, par exemple. Ces mesures entraînent aussi un écart des prix entre carburants plus propres et plus sales, rendant la production de carburants propres plus intéressante et celle de carburants plus sales moins intéressante. La fixation de normes pour l'empreinte carbone fonctionnera de la même manière.

Cela entraînera aussi des écarts de prix sur la base de l'empreinte carbone et par là même, une production plus élevée de carburants peu carbonés et une baisse de la production de carburants très carbonés.

La Californie a aussi une norme pour les carburants peu carbonés qui fonctionne de manière similaire. D'autres régions du monde vont probablement suivre, comme elles l'ont déjà fait sur d'autres questions liées à la qualité des carburants.

Est-ce que les autres sources de carburants ne vont pas simplement devenir plus chères, sans que cela bénéficie à l'environnement ?

Grâce à la proposition, il coûtera moins cher et non pas plus cher, d'atteindre l'objectif de 6% de baisse des GES inscrit dans l'Article 7a.

Premièrement, cette proposition ouvre d'autres voies pour respecter l'objectif. Par exemple, ce règlement présente ainsi comme options d'utiliser des carburants moins carbonés et de compter les réductions de torchage dans l'objectif de diminution de 6%.

Deuxièmement, il est logiquement impossible

4 http://www.theicct.org/pubs/ICCT_crudeoil_Europe_Dec2010.pdf

Contacts :

Nuša Urbančič – Transport & Environment (T&E) : nusa.urbancic@transportenvironment.org / +32 (0)2 893 0846
Juliette Renaud – Les Amis de la Terre France : juliette.renaud@amisdelaterre.org / +33 (0) 1 48 91 18 92

de prétendre que d'un côté, cette proposition entrainera de grands écarts de prix entre les carburants très carbonés et ceux qui le sont moins, et que d'autre part, ces grands écarts de prix n'auront aucun effet sur l'environnement.

Il est difficile de prédire avec précision l'écart des prix, mais ce sera ce mécanisme d'écarts des prix entre carburants très carbonés et les autres qui favorisera les investissements dans les carburants peu carbonés et dissuadera d'investir dans ceux qui sont très carbonés.

Est-ce que le Canada pourrait déposer un recours devant l'Organisation Mondiale du Commerce pour pratiques commerciales discriminatoires ?

Il est peu probable que le Canada ait gain de cause devant l'OMC. Les sables bitumineux seront très probablement considérés comme « produits non similaires » au pétrole brut conventionnel. Par conséquent, il n'existe pas de discrimination illégale au titre des Articles I et III du GATT.

Même si cet obstacle est levé, le gouvernement canadien a la charge, au titre de l'Article III du GATT, de montrer que les sables bitumineux sont traités de façon moins favorable que les pétroles bruts conventionnels. De plus, l'Union européenne a procédé de bonne foi, soutenue par les meilleures preuves scientifiques disponibles et les mesures de reporting sont rationnelles et justifiables.

C'est pourquoi et même dans la mesure où il s'avère qu'il existe une discrimination quelle qu'elle soit, les mesures de reporting sont permises au titre de l'article XX(g) du GATT qui autorise les pays à adopter des mesures restrictives pour le commerce, en liaison avec la conservation des ressources naturelles épuisables.

Est-ce que tout cela ne va pas renforcer la complexité réglementaire ?

Le reporting est déjà exigé dans la Directive sur la Qualité des Carburants et est nécessaire pour déterminer l'intensité carbone du carburant pour les transports délivré par le fournisseur. La proposition est une approche bien structurée et pleine de bon sens qui repose sur des informations déjà accessibles pour les fournisseurs : la source de la matière première. Elle fournit aussi des mécanismes flexibles pour le calcul de l'intensité carbone, utilisant les valeurs par défaut ou des valeurs actuelles si le fournisseur préfère montrer que

les performances de son carburant sont meilleures.

La Commission a garanti que la charge administrative serait minimale puisqu'elle n'exigera que la déclaration annuelle du mélange importé. Il ne sera pas nécessaire aux fins de cette législation d'établir un système de certification, ni de déclaration lot par lot. De plus, il existe déjà des systèmes de reporting beaucoup plus ambitieux au Canada et aux États-Unis. Les producteurs états-unis, par exemple, déclarent déjà aux autorités de leur pays la densité API, le pays d'origine et le nom du marché des matières premières. Au Canada, la production de pétrole non conventionnel (à partir de sables bitumineux) et l'extraction de pétrole conventionnel sont déclarées séparément, car il s'agit de méthode de production différentes⁵.

5 Pour plus d'information sur les problèmes d'ordre administratif, voir la note technique spécifique : www.transportenvironment.org/Publications/prep_hand_o_ut/lid/655

Contacts :

Nuša Urbančič – Transport & Environment (T&E) : nusa.urbancic@transportenvironment.org / +32 (0)2 893 0846
Juliette Renaud – Les Amis de la Terre France : juliette.renaud@amisdelaterre.org / +33 (0) 1 48 91 18 92