

# Le transport de fret dans le marché européen de CO<sub>2</sub> ?

Synthèse du rapport du groupe de travail administratif<sup>1</sup>

**La logistique, particulièrement dans sa composante transport, est un secteur clé dans la lutte contre l'effet de serre. L'évolution de ses émissions de CO<sub>2</sub> conditionne la réussite d'une stratégie de réduction des émissions d'un facteur 4 à l'horizon 2050. Ce secteur jouant un rôle majeur dans l'amélioration de la productivité de l'économie française, il convient dans la lutte contre le réchauffement climatique de privilégier les instruments incitatifs qui minimisent l'impact économique sur le secteur.**

**L'élargissement du marché de quotas CO<sub>2</sub> aux transports de fret constitue une option possible. L'atout relatif de cet instrument est principalement de pouvoir être établi plus aisément au niveau communautaire que l'instrument fiscal.**

**Le choix de s'orienter dans cette voie, plutôt que dans celle de la taxe CO<sub>2</sub>, relève d'un arbitrage explicite, qui devra se situer dans une vision d'ensemble des politiques Climat et Transport. L'intérêt du dispositif semble suffisamment établi pour en poursuivre l'examen, d'une part en élargissant la concertation des acteurs concernés au delà de ceux qui ont été mobilisés dans des groupes de travail, d'autre part en préparant la transmission au niveau communautaire, par exemple sous forme de mémorandum.**

L'actualisation 2008-2012 du Plan climat approuvée par le Comité interministériel sur le développement durable du 13 décembre 2006, prévoyait, au titre des mesures prévues dans le secteur des transports, la réalisation d'une étude de faisabilité pour un marché de quotas de CO<sub>2</sub> applicable au secteur du transport de fret. Dans ce cadre, un groupe de travail administratif a été chargé d'effectuer la synthèse des réflexions menées sur ce sujet, d'analyser les différentes options possibles (« adossement » au marché de quotas européen existant, marché spécifique au transport, attribution des quotas aux entreprises de transport ou aux donneurs d'ordre...) et de tracer les premières pistes pour la mise en place du système envisageable. Cet article en résume les principaux éléments de diagnostic.

## La part prédominante du mode routier dans le transport de marchandises

Le transport sur le territoire métropolitain représente 26 % des émissions de CO<sub>2</sub> en France, dont 94 % sont imputables au transport routier, qui constitue le mode prépondérant par son volume et sa qualité de service. Ces émissions ont augmenté de 20 % par rapport à l'année 1990, qui sert de référence dans le protocole de Kyoto. Au sein de celles-ci, les véhicules utilitaires légers comptent pour 17 %, et les poids lourds pour 27 %.

Au niveau des trafics, le transport terrestre de marchandises reflète, voire accentue, les évolutions de la croissance économique. En moyenne période, les gains importants réalisés sur les consommations unitaires et l'amélioration de la productivité dans l'utilisation des véhicules n'ont ainsi pas été suffisants pour compenser l'accroissement des émissions dû à l'évolution des volumes de transport, même si celle-ci s'est infléchie sur la période récente.

La structure des trafics s'est modifiée avec, notamment, la régression du pavillon français en transport routier de marchandises (TRM). Cette dernière traduit en partie l'évolution du déficit commercial de la France, mais aussi la contrainte de compétitivité à laquelle sont soumises les entreprises françaises de TRM.

<sup>1</sup> La note synthétise le rapport du groupe de travail administratif « Transport de fret et marché de quotas CO<sub>2</sub> » de mars 2007. Elle a été rédigée par la DAEI et n'engage aucunement les autres membres du groupe. Le groupe de travail administratif était composé de la direction des affaires économiques et internationales (DAEI), de la direction générale de la mer et des transports (DGMT), de la mission stratégie du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer (MTETM) et associait le conseil général des ponts et chaussées (CGPC), le ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD) - direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (D4E), le ministère de l'industrie de l'économie et des finances (MINEFI) - DGE et DGTPE, le secrétariat général aux affaires européennes (SGAE), la mission interministérielle à effet de serre (MIES) et le secrétariat général du Conseil national routier (CNT). Ce rapport est disponible au centre de documentation de l'aménagement et des transports (CDAT) du Medad.

## Concilier environnement et compétitivité économique

Les transports de marchandises apparaissent donc à la fois, comme un secteur stratégique pour les politiques de prévention du changement climatique, compte tenu du poids de leurs émissions et de leur évolution tendancielle, mais aussi un domaine dans lequel il convient de porter une attention particulière aux problèmes de compétitivité économique en général, et à ceux plus spécifiques du pavillon français.

Ce type de configuration conduit à privilégier le recours aux instruments incitatifs. Etablir un signal-prix approprié, permet en effet d'orienter efficacement l'ensemble des décisions des acteurs de la chaîne de transports - de la localisation de la production à la structure des flottes, en passant par ce qui a trait plus spécifiquement à l'organisation logistique et aux choix modaux – alors que des approches trop exclusivement réglementaires risquent de ne mobiliser que certains leviers d'action sur les émissions de CO<sub>2</sub>, ou d'engager des coûts excessifs là où les possibilités d'adaptation sont limitées, ou encore d'être dissipées par « effet rebond » sur le volume de transports.

## Sur l'exemple de l'inclusion du transport aérien dans le marché de quotas européen

Dans un contexte similaire, la solution envisagée par la proposition de directive du 20 décembre 2006 pour le transport aérien est son inclusion dans le marché de quotas européens (« Emission Trading system », ETS), mis en place initialement pour les installations fixes industrielles et énergétiques. Il est donc naturel d'envisager la transposition de cette approche au secteur du fret<sup>2</sup>.

En termes de faisabilité, les choix se trouvent contraints cependant par la mobilité des sources d'émissions, et par l'hétérogénéité et l'évolutivité des opérateurs. Ceci ne permet pas de transposer directement le système actuellement envisagé pour l'aérien, dont le périmètre de gestion des quotas est fondé sur les « exploitants d'aéronefs », entité relativement stable dans ce secteur.

## Des quotas gérés à la source et proportionnels aux dommages

Le dispositif proposé par le laboratoire d'économie des transports (LET) (références 2 et 3), dans lequel le débit des quotas se ferait « à la pompe » ou au moment du remplissage de « la cuve » apparaît cependant comme une solution viable<sup>3</sup>, dont il faudrait toutefois évaluer plus avant les coûts de gestion, par rapport notamment à la solution alternative qui consisterait à utiliser, plus en amont, les systèmes de restitution d'accises au niveau des raffineurs et distributeurs. De même les conditions pour y intégrer les autres modes (voies navigables, cabotage maritime et fer) devront être précisées. Les discussions à ce propos, dans différents groupes de travail relatifs au Grenelle de l'environnement, n'ont pas conduit à mettre en cause la faisabilité d'un dispositif. Outre sa neutralité entre compte propre et compte d'autrui, la solution envisagée a par ailleurs le mérite de permettre une articulation directe avec les dommages, ceux-ci étant proportionnels aux carburants consommés.

Le principal questionnement adressé au dispositif du LET est qu'au fond, il ne se différencierait pas fondamentalement d'une taxe supplémentaire sur le gazole. Celle-ci représenterait 5 c€ par litre de gazole, pour un prix de la tonne de CO<sub>2</sub> à 20 €, s'ajoutant à la TIPP actuelle, qui est de 39 c€.

Implicitement, trois éléments de différenciation avec la situation du transport aérien sont ici pointés :

- l'existence, au travers de la TIPP, d'une fiscalité préexistante significative, sur un bien complémentaire du CO<sub>2</sub> ;
- l'alternative que constituerait le recours à un instrument fiscal, existant ou nouveau ;
- et, enfin, l'allocation initiale des permis.

<sup>2</sup> Pour davantage d'informations sur le marché européen de quotas ainsi que sur une approche de marché de quotas dans le fret, se reporter au dossier consacré à « La maîtrise des émissions de CO<sub>2</sub> dans les transports. Instruments économiques de lutte contre l'effet de serre », Notes de synthèse n°166 et 167.

<sup>3</sup> Pour une analyse détaillée du mécanisme, voir l'article de Charles Raux « Marchés de permis d'émissions de CO<sub>2</sub> dans le transport : une analyse prospective dans le cas des automobilistes et du fret », Notes de synthèse n° 167.

Ces trois questions obligent à préciser plus avant ce qui est attendu du dispositif. Elles poussent à une analyse *a priori* suffisante pour éviter que des incertitudes ne conduisent à différer l'action, alors même que l'inertie des comportements sur lesquels on souhaite agir nécessite au contraire de l'engager au plus tôt.

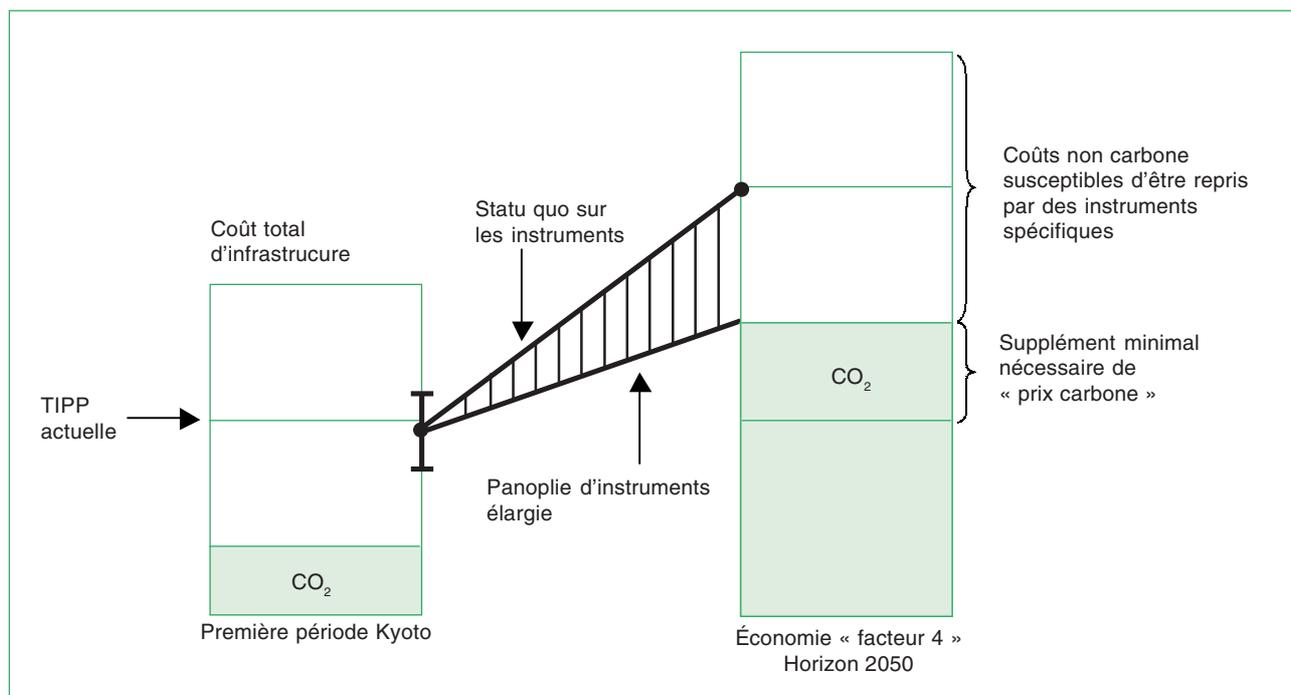
## L'articulation avec la fiscalité existante

En niveau, un relèvement substantiel du prix de référence CO<sub>2</sub> auquel font face les transports de fret est justifié, y compris pour les poids lourds. En effet, la fiscalité que supportent ces derniers actuellement n'intègre pas encore un objectif de réduction des émissions dans une perspective « facteur 4 ». Les plans Climat passés ne se sont placés jusqu'à présent que dans une perspective de stabilisation des émissions à leur niveau de 1990. La critique sur l'effet « marginal » du dispositif ne vaut donc qu'à court terme, au regard du prix initial du quota CO<sub>2</sub>. Mais celui-ci devra croître progressivement.

Autre inconvénient de la fiscalité : les recettes actuelles de TIPP gazole professionnel ne couvrent qu'une fraction des coûts externes d'infrastructure associés aux transports routiers de marchandises. Selon les critères de l'OCDE, il s'agit d'une subvention indirecte aux émissions de CO<sub>2</sub>, ou aux importations par rapport à la production nationale, et à la dispersion logistique ou urbaine.

Certes, l'introduction éventuelle de nouveaux instruments (redevances PL, péage urbain etc.) pour réguler les externalités « non carbone », notamment la congestion, amènerait, toutes choses égales par ailleurs, à amender la valeur cible de l'ensemble TIPP – Prix de référence carbone. Toutefois, celle-ci demeurerait supérieure au niveau actuel de la TIPP du gazole pour les professionnels, y compris en tenant compte qu'un scénario facteur 4 pour l'économie pourrait ne correspondre qu'à un facteur 2,5 pour les transports. Dit autrement, l'idée que l'introduction de nouveaux instruments pour faire internaliser ces externalités devrait s'accompagner de compensations partielles sur la TIPP est légitime, et il ne faut pas manquer l'occasion de la révision de la directive sur les accises pétrolières pour ouvrir des possibilités en ce domaine. Mais celles-ci ne sont acceptables que si l'on intègre bien la direction de réforme souhaitable qui doit combiner le relèvement du taux de couverture global des coûts externes d'infrastructure et le relèvement progressif du prix de référence strictement carbone (*cf schéma*).

### Schéma - Références pour l'évolution du « prix carbone »



Commentaires : actuellement, le transport routier de marchandises est sous tarifé lorsque l'on considère l'ensemble des réseaux, et comme prix de référence CO<sub>2</sub> celui du plan Climat, auquel cas l'aspect carbone n'est qu'un élément minoritaire des externalités à considérer. L'essentiel de l'internalisation des coûts externes passe par la TIPP. En l'absence de nouveaux instruments, pour gérer la congestion par exemple, la tarification devrait donc croître au moins comme le prix de référence pour le CO<sub>2</sub> dans l'évolution des plans Climat, pour atteindre le facteur 4. L'introduction de nouveaux instruments justifierait une progression moins soutenue, mais avec cependant un prix de référence « cible » pour le CO<sub>2</sub> au moins équivalent à la TIPP actuelle.

Source : Rapport du groupe de travail administratif

Ces perspectives d'évolution du prix de référence carbone, et d'élargissement possible de la panoplie d'instruments disponible pour établir des redevances d'infrastructures, obligeront par ailleurs à établir une doctrine d'affectation entre ces différents instruments, et les objectifs de la tarification routière, ainsi que de leur articulation avec la TIPP.

### Les quotas plutôt que les taxes ?

Le choix d'instrument entre la fiscalité, qui pourrait notamment prendre la forme d'un instrument spécifique dédié de type taxe carbone, pour lui donner une lisibilité et une prévisibilité pluriannuelle que n'a pas la TIPP, ou le recours aux marchés de quotas pour concrétiser l'évolution de ce prix de référence est une question délicate<sup>4</sup>. A l'encontre des arguments souvent très tranchés qui sont mis en avant à ce propos dans le débat public, la difficulté résulte de la très grande proximité entre les deux types d'instruments, du point de vue économique. Tous deux visent en effet à établir un signal-prix approprié du CO<sub>2</sub> pour orienter les comportements.

Les arguments en faveur du recours à un marché de permis sont de nature institutionnelle, dans un contexte où la forte exposition à la concurrence des transports de marchandises nécessite impérativement de trouver des solutions harmonisées au niveau communautaire. Or la fiscalité ne peut être harmonisée qu'à l'unanimité. Au contraire, l'ETS a pu être mis en place à la majorité qualifiée, et ce dans des délais relativement brefs comparés à ceux des directives d'harmonisation des accises pétrolières, qui de plus n'ont pu se réaliser que sur les minimas. Il fournit de plus une référence pour l'instrumentation à mettre en place, aussi bien au niveau communautaire que national. Enfin, il est probable qu'une proposition fondée sur l'extension de l'ETS recueillera plus facilement l'appui actif d'autres partenaires européens, sans lesquels la dynamique ne pourra prendre au niveau communautaire.

### Une extension de l'ETS ?

L'objectif à viser dans cette hypothèse serait bien une extension de l'ETS et non la création d'un autre marché, à la fois pour des raisons d'efficacité et d'équité : efficacité, parce qu'un marché étroit est moins liquide et fonctionne donc moins bien ; et surtout parce que des marchés cloisonnés conduiraient à des valeurs de référence carbone hétérogènes, signifiant qu'une réallocation sectorielle des efforts pour maîtriser les émissions de gaz à effet de serre permettrait d'en diminuer le coût global. Une telle option serait perçue comme « stigmatisante » par les professionnels concernés, et par là difficile à faire accepter. Au contraire, il est particulièrement intéressant de développer un instrument établissant un cadre global de coordination des actions des industriels, des intermédiaires logistiques et des transporteurs, et propre à faire émerger les gisements de réduction des émissions les moins coûteux, ce que permettrait l'extension de l'ETS.

Bien évidemment, ceci a pour condition que la pérennité de l'ETS soit assurée au delà de sa première période de fonctionnement. Cette hypothèse est cependant réaliste dans la mesure où le fonctionnement et limites constatées du marché depuis son installation ne mettent pas en cause sa faisabilité technique. Par ailleurs, les mesures appropriées pour encadrer le montant global de quotas distribués semblent se mettre en place.

### Une allocation initiale partiellement gratuite des quotas peut être envisagée...

Pour l'allocation initiale des quotas, le LET préconise l'abandon de toute allocation gratuite et essaye, pour le compte d'autrui, de cibler le donneur d'ordre. A ce stade de la réflexion, un éventail d'options plus large doit cependant être conservé, qu'il conviendra d'approfondir, en même temps que devront être précisées les mesures d'accompagnement permettant aux transporteurs ou chargeurs de mobiliser pleinement les gisements de réduction d'émissions.

L'existence d'une allocation gratuite de quotas, au moins partielle mais satisfaisant un besoin minimal des opérateurs au regard de « droits du grand-père », a généralement constitué la règle lors de la mise en place de tout nouveau marché de quotas ; elle a conditionné son acceptabilité, en limitant les transferts associés à la mise en place d'une nouvelle régulation et prévenant par là la crainte de « mauvaise » utilisation des fonds collectés par une nouvelle taxe (ou la mise

---

<sup>4</sup> Voir l'article de Mireille Chiroleu-Assouline, « L'efficacité comparée des instruments de régulation environnementale », Notes de synthèse du SESP n° 167.

aux enchères des quotas). L'allocation gratuite ne peut donc être écartée, dans la mesure où elle doit être conçue pour ne pas distordre les comportements des opérateurs, et en particulier ne pas affaiblir le signal-prix CO<sub>2</sub> perçu par ceux-ci, ce qui suppose une part forfaitaire de l'allocation suffisante. Sous cette contrainte, les dispositifs qui sont utilisés pour rembourser une fraction de la TIPP aux exploitants de poids lourds de 7,5 tonnes, par exemple, pourraient servir de support technique pour réaliser de telles allocations.

### ... ou un partage des quotas entre chargeurs et transporteurs

La question de l'articulation avec l'indexation contractuelle du prix des carburants est de nature différente. Dans la perspective d'une revalorisation progressive du prix du CO<sub>2</sub>, ce prix sera, par les mécanismes de la concurrence, répercuté aux chargeurs. Le côté – transporteur ou donneur d'ordre – choisi pour mettre en oeuvre l'allocation initiale est donc neutre à moyen terme. La pratique, officialisée dans la loi de janvier 2006, du « pied de facture » s'inscrit plutôt dans une logique de partage à court terme des fluctuations de prix. A ce titre, elle peut aussi être étendue au prix des quotas CO<sub>2</sub>, ce qui constituerait un moyen alternatif à l'allocation gratuite partielle des quotas pour sécuriser les transporteurs. Sur le fond, elle n'affecte pas structurellement le signal-prix mis en place par rapport à d'autres modalités d'allocation des quotas.

Le recours privilégié à ce mécanisme de répartition peut cependant avoir un intérêt « pédagogique », et faciliter l'identification des obstacles techniques ou institutionnels à l'adoption de comportements moins émetteurs de CO<sub>2</sub>, à tous les niveaux des choix, logistiques et de production, y compris le report modal. Mais ceci ne peut être considéré comme un élément structurant du dispositif car il est peu probable que de telles dispositions puissent être élargies au niveau communautaire.

## Références bibliographiques

- 1 Centre d'analyse stratégique – Département de la recherche, des technologies et du développement durable  
**Préparation du Grenelle de l'environnement. Les marchés de quotas d'émission de gaz à effet de serre et les mécanismes permettant de réduire les émissions de gaz à effet de serre.**  
Paris, le 19 Juillet 2007  
[http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/GRENELLE\\_Emissions\\_gaz\\_effet\\_de\\_serre.pdf](http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/GRENELLE_Emissions_gaz_effet_de_serre.pdf)
- 2 CNT  
**L'effet de serre et les transports : potentialités des permis d'émissions négociables.**  
Rapport au Conseil national des transports, Bonnafous A., Raux Ch., Fricker E., Paris 2001.  
Disponible sur [www.cnt.fr](http://www.cnt.fr)
- 3 Raux Ch.  
**Les permis négociables dans le secteur des transports.**  
La Documentation française. Collection « Transport, recherche, innovation » Le point sur les recherches du Prédit, 2007

