

LIVRE VERT, LIVRE BLANC ... OU LE DÉFI D'UNE MOBILITÉ DURABLE

Jean-Michel KAIL

Depuis 1972, la Communauté européenne (CE) a développé une action de préservation de l'environnement sous la forme de programmes quinquennaux. Deux cents actes législatifs environ ont été adoptés à ce jour : pollution de l'air, de l'eau et des sols, gestion des déchets, protection de la nature, ... Cependant, un renforcement de la politique communautaire s'impose maintenant avec force car le récent *Rapport sur l'état de l'environnement* de la CE montre que la dégradation lente mais constante de l'environnement de la Communauté se poursuit malgré les mesures prises. D'où le cri d'alarme que constitue le *Livre Vert* et les propositions du récent *Livre Blanc* sur la politique commune des Transports.

Le Livre Vert,
propositions à
débatre ...

La Commission de Bruxelles (CCE) a estimé que le temps était venu de mettre un terme à la dégradation de l'environnement communautaire. Aussi, dans le cadre de la publication de son « *VI^{ème} Programme de Politique et d'Action pour l'Environnement et le Développement Durable* », a-t-elle diffusé en février dernier une communication plus spécifique intitulée « *Livre Vert relatif à l'impact des Transports sur l'Environnement : une stratégie communautaire pour un développement des transports respectueux de l'environnement* ».

La raison d'être de cette communication fut à la fois de porter au débat public des propositions de lignes directrices pour une stratégie de *mobilité durable* et de poser le cadre pour un ensemble de propositions concrètes à venir dans un *Livre Blanc** sur le développement de la politique commune des Transports.

du "sustainable
development"
à la mobilité
durable...

Aussi, l'écart croissant entre les perspectives de trafic et la préservation d'un environnement de qualité a conduit la Commission (CCE) à opter** pour un *développement soutenable* (*sustainable development* en anglais), — notion largement diffusée et admis dans les milieux internationaux — et à la transposer au secteur des transports sous le terme de *mobilité durable*.

Le *Livre Vert* présente une typologie des impacts montrant que les effets des transports sur l'environnement sont variés et complexes ; ils peuvent être accrus en cas de congestion des infrastructures routières ou aéroportuaires ou de trafic maritime intense (Manche/Mer du Nord). La hiérarchie des impacts révèle que globalement, les éléments de l'environnement les plus touchés par les transports sont la pollution de l'air, l'occupation du sol, la santé et la sécurité.

Le secteur des transports contribue pour une part importante à l'émission de polluants d'origine anthropique dans l'atmosphère : 5 % des oxydes de

* Ce *Livre Blanc* a été présenté à Paris début décembre au Sénat par M. Van Miert, commissaire européen aux Transports (CCE).

** La Communauté s'est engagée à appliquer les principes d'un *développement durable et respectueux de l'environnement* au Sommet de Dublin de 1990. La promotion de ce dernier est compris dans le Traité sur l'Union européenne (article 2).

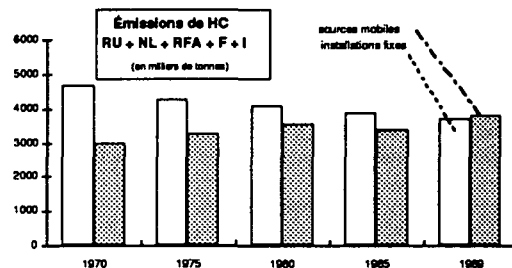
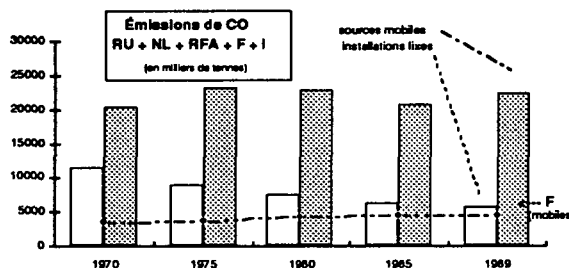
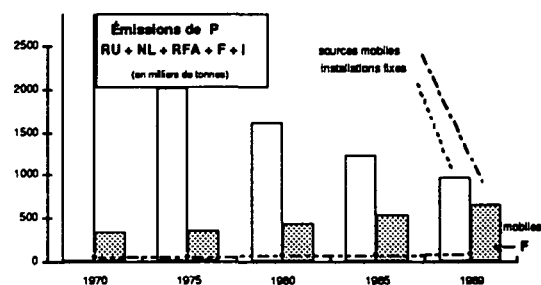
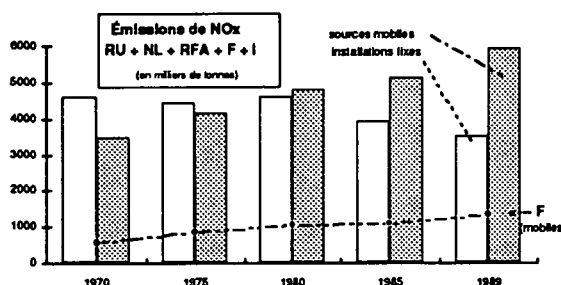
ENVIRONNEMENT

soufre (SO_x), 60 % des oxydes d'azote (NO_x), 80 % du monoxyde de carbone (CO), 33 % des particules et 55 % des hydrocarbures (HC) lui sont dus. Ils constituent les éléments les plus importants de la pollution locale (effets nocifs sur la santé) ou transfrontière (pluies acides). De plus, il rejette 25 % des émissions de CO_2 , facteur aggravant de l'effet de serre. Cette pollution "transports" est presque entièrement due à la combustion de 212 millions* de TEP d'énergies non renouvelables, ce qui représente 30 % de la consommation d'énergie finale totale de la CE, et presque autant que l'industrie.

De tous les modes, l'impact le plus fort est celui de la route qui émet environ 20 % du CO_2 (voitures : 14 % ; camions : 6 %) et 50 % des NO_x totaux dégagés actuellement dans l'atmosphère communautaire (source CCE).

Les graphiques ci-dessous ne traduisent pas un assainissement sensible de la qualité de l'air depuis 1970 dans la CE, et y montrent la responsabilité croissante des sources mobiles (essentiellement les transports).

La part des transports dans l'impact global sur l'environnement communautaire tend à croître



Dans son ensemble, la **pollution sonore** causée par les transports ne semble pas s'être amoindrie, quoique le nombre de points noirs ait bien diminué. Le *Rapport sur l'état de l'environnement* montre plutôt qu'une fraction importante de la population communautaire est soumise à des niveaux dépassant 55 décibels et que cette situation tend à empirer. Enfin, la diésélisation du parc auto ne constitue-t-elle pas une nuisance sonore supplémentaire en ville ?

En 1986, la CEMT avait annoncé la **congestion** d'ici 2000 des grand axes européens : des goulots d'étranglement apparaîtraient si la croissance du trafic routier était supérieure à 1,2 % par an. Or, ce taux est dépassé depuis.

Depuis 1970, la croissance économique en termes réels de la CE a été en moyenne de 2,6 % par an. Parallèlement, le taux de croissance des transports a été respectivement de 2,3 % pour le fret et de 3,1 % pour les voyageurs. Quand bien même cette tendance fléchirait, **la situation risque néanmoins de s'aggraver** en raison d'un fort accroissement prévisible de la demande dû aux modifications géo-politiques affectant le continent européen (intensification des échanges avec les pays d'Europe centrale et orientale, émergence de l'*Espace Économique Européen*, réalisation du *Marché Unique*, développement de l'*Union économique et monétaire*) ou aux changements de comportement des

Évolution passée de la demande de transports dans la CE

* Cette consommation se répartit ainsi entre la route (85,5 %), l'aviation (11 %), le chemin de fer (2,5 %) et la voie d'eau (2 %).

chargeurs (recours accru à la gestion des flux en "juste-à-temps", par exemple) qui se traduit par une diminution de la taille moyenne des expéditions et une augmentation de leur nombre, le gain de dépollution retiré de la mise en vigueur de normes techniques d'émissions autorisées de plus en plus contraignantes peut en être annihilé.

Les perspectives de la demande d'ici 2010

A cet égard, un scénario "fil de l'eau", prospecté par les services de la Commission et présenté dans le Livre Vert, a conduit aux valeurs suivantes pour 2010 :

- 42 % de marchandises supplémentaires transportées par la route (805 à 1 140 Mrds de Tkm) et 33 % par le rail,
- 45 % de croissance du parc auto (de 115 à 187 millions de voitures entre 1987 et 2010), — soit une voiture pour deux européens en 2010,
- 16 % de baisse de la consommation spécifique (de 9,3 à 7,8 l/100 km de 1987 à 2010),
- 74 % de croissance du trafic aérien de passagers.

Les pressions environnementales auxquelles il faut s'attendre d'ici 2010

Avec la poursuite des tendances actuelles, les émissions de CO₂ provenant des transports augmenteraient alors d'environ 24 % d'ici à 2000. En 2010, le transport routier serait à l'origine de 30 % des émissions totales de CO₂ à lui seul. Les normes techniques, encore plus exigeantes, assorties ou non d'incitations fiscales, ne permettront pas d'atteindre l'objectif que s'est fixé la CE — stabilisation des émissions en 2000 au "niveau 1990", réduction de 20 % en 2010 — compte tenu de l'inertie de renouvellement du parc (cf. V^{ième} Programme).

Des exercices de scénarios démontrent même qu'une très forte amélioration du rendement des carburants utilisé en 2005 par les voitures ne suffirait pas à stabiliser les émissions de 2010 au "niveau 1990" en raison de la croissance de la mobilité et de la congestion. Mêmes résultats en ce qui concerne les autres polluants : diminution assez faible des émissions de NO_x et augmentation assez sensible de celles de SO₂.

La nature du défi soulevé

En simplifiant, le défi à relever par le système de transport de la CE peut se formuler comme la manière de concilier offre de services efficace et nécessité d'assurer les échanges marchands ou la mobilité des particuliers, tout en limitant les impacts sur l'environnement [« ...ne pas priver les générations futures de la possibilité de couvrir leurs besoins... »], et tout en observant les principes fondamentaux du libéralisme économique ?

De nombreuses actions ont déjà été entreprises sur l'offre de transport (normes techniques, actions de recherche,...), l'organisation des marchés (libre prestation de services, harmonisation des conditions de concurrence), ou pour une meilleure prise en compte des coûts externes (imputation des coûts d'infrastructure aux véhicules lourds, harmonisation des accises, écotaxe sur les émissions de CO₂,...) et seront renforcées.

Les orientations et les priorités proposées par la Commission de Bruxelles

Cependant, le souci de concilier l'antagonisme croissant entre le transport et l'environnement, a conduit la Commission à prôner une "internalisation" du coût des dommages que les usagers de la voiture ou les transporteurs causent à ce dernier en recourant à des instruments économiques et fiscaux, de préférence à des mesures réglementaires, afin qu'ils orientent leur comportement vers des choix plus respectueux de l'environnement (recours accru aux transports collectifs ou combinés, aux véhicules "propres", à des technologies sophistiquées de gestion de l'existant...), ou que leur "demande non-indispensable" ne soient pas encouragée .

En effet, le comportement des agents économiques est déterminant pour la réussite d'une politique commune des transports conforme aux objectifs du

« *Vième Programme pour l'Environnement et le Développement Durable* ». A cet égard, le *Livre Vert* recommande également de multiples actions visant à orienter l'investissement public et privé vers les transports collectifs. Ceci invite à ne pas rejeter systématiquement les projets dont la rentabilité socio-économique paraît élevée alors que leur rentabilité financière est limitée (le projet français d'*autoroute ferroviaire* sur l'axe Nord-Sud en est un exemple).

La synthèse des réactions au Livre Vert réalisée par la Commission et publiée dans le Livre Blanc

Le résultat de la consultation lancée par le *Livre Vert* et publiée dans le *Livre Blanc* montre que les différentes parties concernées — l'industrie, les usagers et les exploitants, les consommateurs, les associations de défense de l'environnement, les partenaires sociaux et les autorités régionales et locales — ont affirmé leur volonté de contribuer à la réalisation de l'objectif.

En général, elles ne contestent ni l'évaluation de l'impact du transport sur l'environnement, ni l'approche exposée dans le *Livre Vert*. Toutefois, leurs réactions ne concordent pas sur les mesures à prendre.

L'industrie* et les transporteurs insistent sur le rôle-clé du transport pour la croissance comme pour la cohésion sociale. Ils conviennent qu'il faut limiter autant que cela est économiquement possible les nuisances écologiques des transports, mais les avantages socio-économiques des modes de transport ne doivent pas être remis en cause. Ils préfèrent les mesures incitatives et se montrent opposés aux mesures visant à restreindre la demande, à pénaliser tel ou tel mode ou encore à taxer les carburants.

Ils estiment nécessaire de promouvoir des technologies assurant le meilleur rapport coût-efficacité ou celles n'entraînant pas de coûts excessifs et mettent en garde contre les effets pervers des taxes sur la croissance.

Les groupes de protection de la nature, les collectivités locales et régionales et les consommateurs soulignent que la réduction de la pollution liée au trafic ne suffira pas à résorber l'impact des transports sur l'environnement. Ils recommandent le recours aux taxes ou à l'octroi d'avantages fiscaux et affirment qu'on ne pourra éviter d'orienter une partie de la demande vers des modes moins polluants (transport multimodal, transports en commun, navigation côtière, conduites,...) et de rechercher une meilleure utilisation des capacités existantes. □

* C'est également la position exprimée par le CNPF dans l'avis qu'il a publié sur le Livre Vert (juin 1992).

Le concept de développement soutenable ou durable (DD).

L'usage de cette expression s'est répandu chez les économistes du développement au début des années 80, non sans une certaine ambiguïté d'ailleurs. Les auteurs du rapport *World Conservation Strategy* retiennent pour objectif de parvenir à développement durable, c'est-à-dire qu'ils mettent l'accent sur la conservation des espèces naturelles et des équilibres écologiques.

A la même époque, le PNUD (Nations-Unies) présente sous l'étiquette de *soutenabilité* des préoccupations beaucoup moins écologiques que le précédent rapport : lutte contre la pauvreté, auto-suffisance alimentaire, développement efficace, ...

L'économiste britannique Pezzey a recensé un minimum de 60 définitions de ce concept en 1989 ! Il n'y a pas d'accord sur la signification de la *soutenabilité*, mais cette imprécision est utile dans la mesure où elle favorise l'émergence d'un consensus et sert de catalyseur à une prise de conscience.

L'une de ces définitions a cependant reçu une consécration médiatique grâce au rapport *Our Common Future* de la « Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement », plus connu sous le nom de *Rapport Brundtland* (1987) : « le DD est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins ».