

Le fond de l'air est fret

Les transports en vue des changements climatiques

Sonia Lemettré*

» Parmi les défis lancés à nos sociétés par le changement climatique figurent les virages à prendre dans les politiques de transport. En effet, les transports composent une grande partie des émissions de CO₂ (selon l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie ADEME, un tiers en France, à peine moins en Europe). Dans ce secteur, le transport routier est le gros émetteur de gaz à effet de serre.

Verkehrspolitik angesichts des Klimawandels

Die Transportmittel – und insbesondere der Straßenverkehr – tragen europaweit zu etwa einem Drittel zum CO₂-Ausstoß bei und sind damit wesentlicher Mitverursacher des Klimawandels – auch in Deutschland und Frankreich, wo der Güterverkehr seit den 1960er-Jahren vornehmlich auf der Straße stattfindet.

Brüssel fördert daher seit den 1990er-Jahren Ausbau und Infrastruktur des Schienennetzes und setzt bei gleichzeitiger Liberalisierung des Transportwesens auf Kombilösungen für Schiene und Straße.

Um staatliche Alleingänge und Konkurrenz unter den ihre Transportindustrie schützenden EU-Staaten zu vermeiden, ist in der Tat eine europäische Lösung gefragt. Die EU, Spiritus rector des Kyoto-Protokolls, will Folgekosten des Lkw-Verkehrs wie Kosten des Klimawandels und der Umweltverschmutzung sowie die Kosten von Unfällen, Lärm u. a. in die Maut-Berechnungen einer „Eurovignette“ mit einbeziehen. Über Anteile und Höhe streiten sich die Experten. Vielleicht gibt das nächste Weißbuch zur europäischen Verkehrspolitik ja Antworten. Es soll 2011 erscheinen.

Red.

Lorsqu'on évoque la pollution de l'air sur les routes et autoroutes, on pense bien sûr à l'automobile. Mais les changements dans les modes de transport au quotidien ne sont qu'une partie des défis à relever : nous oublions souvent que nous ne sommes pas les seuls à nous déplacer. Les marchandises elles aussi doivent arriver jusqu'au magasin ou jusqu'à l'usine. Or, dans le domaine des marchandises comme dans d'autres secteurs, le chemin est encore long pour atteindre les objectifs de réduction des émissions de CO₂ que la France et l'Allemagne se sont déjà fixés. Les enjeux sont complexes et divers, les Etats étant pris en étau entre leur politique économique et industrielle d'une part, et la politique de développement durable et de lutte contre le changement climatique qu'ils tentent de mettre en œuvre d'autre part. Par ailleurs, les luttes entre les transporteurs sont âpres, surtout dans un contexte de crise économique, et les hésitations de Copenhague ne risquent pas de les apaiser.

Les politiques de transport en France et en Allemagne s'inscrivent, depuis la montée en puissance des préoccupations pour le changement climatique (mais aussi de celle des problèmes de congestion sur les grands axes de transport), dans le cadre d'une politique européenne qui vise à développer les modes de transport alternatifs à la route et surtout à favoriser une utilisation optimale de

* Sonia Lemettré est doctorante en science politique au Laboratoire d'Economie des Transports (ENTPE).

ces différents modes en complémentarité. Dès lors qu'on analyse les objectifs et les enjeux qui animent les politiques concernant le transport de marchandises, ainsi que les orientations à l'échelon européen, et plus spécialement les politiques menées en France et en Allemagne dans ce domaine, il est aisé de constater que les deux pays sont confrontés à des enjeux et des difficultés similaires.

La route en effet est devenue depuis les années 1960 le mode de transport dominant pour les marchandises, malgré un enjeu peut-être encore plus fort pour l'Allemagne, pays de transit, qui a fait du transport et de la logistique l'un des atouts du pays. La fixation d'objectifs chiffrés demeure un objet de conflit fort, cristallisant les intérêts en jeu et les stratégies politiques. Les décideurs jonglent entre l'importance des études prospectives et les incertitudes scientifiques quant au développement futur de nos sociétés. Paradoxe peut-être de nos sociétés qui ont mis la production des chiffres en débat, mais qui croient encore en leur pouvoir contraignant.

Une politique européenne des transports

Les instances européennes se sont intéressées aux questions de transports dès les années 1960, mais la première directive européenne importante dans ce domaine a été adoptée en 1991 (91/440) et le premier Livre Blanc sur la politique européenne des transports est paru en 1992. Cette directive et ce Livre Blanc engagent des évolutions significatives en Europe, notamment pour le secteur ferroviaire. L'idée dans les années 1990 est de favoriser le développement des chemins de fer, mais dans un contexte de libéralisation des industries de réseaux. Si les dangers de la hausse des émissions de CO₂ commencent à être perçus, les monopoles historiques sont considérés comme inefficaces et coûteux. La politique européenne se caractérise dès lors par la libéralisation du secteur ferroviaire et du transport de marchandises, l'ouverture à la concurrence étant considérée comme l'aiguillon qui rendra les transporteurs plus performants. Parallèlement dans les années 1990, des programmes de soutien au transport combiné (tel le programme d'actions pilote sur le transport

combiné de marchandises PACT engagé par la Commission en 1992, puis *Marco Polo*) sont lancés et l'idée de corridors de fret européens est développée.

Le Livre Blanc sur les transports de 2001, intitulé *La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix*, a été considéré par de nombreux acteurs comme très ambitieux pour le développement des modes alternatifs à la route. Sa révision à mi-parcours en 2006 a revu les ambitions initiales à la baisse, le terme de « *co-modalité* » venant remplacer les objectifs de « *report modal* », ce qui pour certains a été le signe d'un retour à une forme de statu quo dans le transport de marchandises, la route retrouvant son rôle prédominant.

Politiques nationales, objectifs européens

La France et l'Allemagne ont toutes deux retenu la « règle des trois 20 » fixée en 2007 par le Conseil européen : à l'horizon 2020, les Etats s'engagent à réduire de 20 % les émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990 (l'Allemagne s'engage à une réduction de 40 %), à réduire de 20 % la consommation d'énergie et à consommer au moins 20 % d'énergies renouvelables. En France, ces objectifs sont inscrits dans la Loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite loi Grenelle 1).

La question qui se pose ensuite est celle de la traduction de ces objectifs dans les différentes politiques sectorielles, dont celle du transport de marchandises. On peut remarquer qu'il est toujours plus aisé pour les acteurs politico-administratifs de fixer des objectifs d'augmentation pour les modes dits « vertueux » (ferroviaire, fluvial) plutôt que d'annoncer des objectifs de réduction de la part du mode routier. On peut citer à ce titre l'objectif annoncé par le président Nicolas Sarkozy lors du Grenelle de l'Environnement d'augmenter de 25 % la part du fret non-routier d'ici 2012, objectif qui ne sera d'ailleurs probablement pas atteint. En revanche, les représentants des associations environnementales et des syndicats qui réclamaient lors de ce même Grenelle un plan de réduction du trafic de fret routier n'ont pas été entendus.

On retrouve des débats similaires en Allemagne. Les différents ministères ne sont pas d'accord sur les objectifs chiffrés à afficher : tandis que le personnel du ministère de l'Environnement aimerait que des objectifs de réduction du trafic routier correspondant aux objectifs de réduction des émissions de CO₂ soient annoncés, les personnels des ministères des Transports et de l'Economie ne le souhaitent pas.

Le précédent ministre allemand des Transports Wolfgang Tiefensee (SPD) semblait avoir pourtant déjà réussi un tour de force en affichant les principes de report modal (*Verkehrsverlagerung*) et de réduction des transports (*Verkehrsvermeidung*) dans le plan pour le transport de marchandises et la logistique (*Masterplan Güterverkehr und Logistik*) élaboré en 2008, après un processus consultatif des représentants des transporteurs, des syndicats et des associations environnementales. Ces principes se sont notamment appuyés sur des études prospectives sur la croissance des transports de marchandises montrant que celle-ci risquait d'être encore très importante dans les décennies à venir. Mais dans un contexte de crise, certains acteurs ne manquent pas de mettre en doute la validité de telles prévisions de transports. Difficile de savoir aujourd'hui ce que deviendra ce *Masterplan* dans les mains de l'actuel gouvernement de coalition chrétienne-libérale. On entrevoit ici toute la difficulté des politiques contemporaines à être bâties sur des études prospectives, à afficher des objectifs quantifiés qui rendent les objectifs plus contraignants, dans un contexte d'incertitude croissante.

Ce fut d'ailleurs l'un des points d'achoppement des négociations sur le climat à Copenhague : d'un côté les attentes étaient fortes sur les objectifs chiffrés (leur absence justifie aux yeux de beaucoup le qualificatif d' « échec »), mais le climat de suspicion qui entourait et continue d'entourer certains travaux et études du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) rend la fixation de ces objectifs contraignants d'autant plus difficile. Quoiqu'il en soit, il ne faut pas sous-estimer les batailles de mots et les batailles de chiffres.

Face à la difficulté des Etats européens aujourd'hui à mettre en œuvre des politiques con-

traignantes, les acteurs de l'échelon national appellent souvent à une réglementation européenne concernant certains points épineux du transport de marchandises. Différents instruments, parfois déjà mis en œuvre au niveau national, sont l'objet de débats politiques intenses. Alors que la redevance kilométrique autoroutière pour les poids lourds (*Lkw-Maut*) a été mise en œuvre en 2005 en Allemagne et son niveau relevé en 2009, les débats politiques sont vifs sur son niveau, voire son existence. Côté français, l'éco-redevance sur les poids lourds, annoncée lors du Grenelle de l'Environnement, devrait entrer en vigueur en 2011. L'Alsace va d'ailleurs expérimenter une taxe sur les poids lourds avant la mise en œuvre généralisée de l'éco-redevance sur le territoire national. Cette idée était née d'une augmentation de la circulation des poids lourds en Alsace suite à la mise en œuvre de la *Lkw-Maut* de l'autre côté du Rhin.

La solution, c'est l'Union Européenne ?

Pour ces différents instruments, nombreux sont les acteurs plaçant pour une réglementation et une taxation pour l'ensemble des pays européens, afin de limiter la concurrence interétatique. Chaque Etat protège ses entreprises de transport (comme en a témoigné l'exonération qui était prévue à l'origine pour les entreprises de transport dans le cadre de la mise en œuvre de la taxe carbone), de la même façon que la France et l'Allemagne ont protégé leurs constructeurs automobiles pendant la crise. Les enjeux économiques et industriels des Etats sont tels que ceux-ci tardent à se donner les moyens de relever les défis environnementaux. Dans ce contexte, on peut effectivement penser que la solution viendra peut-être du niveau communautaire, tout comme celui-ci a été moteur dans les négociations sur le climat depuis les accords de Kyoto. L'un des enjeux actuels au niveau européen dans le domaine des transports de marchandises réside dans la révision de la directive Eurovignette (1999/62/CE), relative à la taxation des poids lourds utilisant les infrastructures routières, révisée en 2006 (2006/38/CE). L'idée est d'intégrer les coûts externes du transport (changement climatique, pollution, congestion, acci-

dents, bruit...) et d'avoir un modèle général de calcul des coûts externes liés aux transports. Ici encore, les débats et les controverses dans le champ scientifique font rage sur la possibilité et la façon de calculer ces coûts.

En Allemagne, et encore plus en France, relever la part du fret non-routier demeure un défi. Le fret ferroviaire allemand a repris des parts de marché depuis quelques années, mais sa situation en France demeure délicate. L'internalisation des

coûts externes du transport constitue un véritable enjeu pour un éventuel rééquilibrage des modes de transports. Quelles seront les futures orientations européennes de la politique des transports ? Réponse dans le prochain Livre Blanc qui devrait paraître en 2011.

Les ambitions, comme celles qui ont été affichées lors de sommets tels que Copenhague, seront aussi jugées à l'aune de la stratégie européenne pour les transports.

Le GIEC discrédité

Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) est souvent cité sous son sigle anglais *Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC. Créé à la demande du G7 en 1988 par l'Organisation météorologique mondiale et le Programme des Nations-Unies pour l'Environnement, le GIEC a pour mission « *d'évaluer, sans parti-pris et de façon méthodique, claire et objective, les informations d'ordre scientifique, technique et socio-économique qui sont nécessaires pour mieux comprendre les risques liés au changement climatique d'origine humaine, cerner plus précisément les conséquences possibles de ce changement et envisager d'éventuelles stratégies d'adaptation et d'atténuation* ».

Le 5^e Rapport d'évaluation du GIEC paraîtra en 2014. Deux autres rapports spéciaux sont en préparation pour 2010 et 2011, l'un sur les sources d'énergie renouvelables et les mesures d'atténuation du changement climatique, l'autre intitulé *Gérer les risques d'événements extrêmes et des catastrophes pour améliorer l'adaptation au changement climatique*. Les membres du GIEC, essentiellement des diplomates et quelques climatologues, sont désignés par les Etats. De tous les Etats des Nations-Unies, seuls Taiwan et le Vatican ne font pas partie du GIEC.

Le GIEC a reçu en 2007 le prix Nobel de la paix avec l'ancien vice-président américain Al Gore pour son combat contre le changement

climatique. En marge de la conférence de Copenhague, les experts du GIEC ont été accusés de manipuler le résultat de leurs recherches pour minimiser l'ampleur de la catastrophe climatique annoncée pour les prochaines décennies, ce qui a affecté le niveau de confiance auprès de nombreux délégués. Le président du GIEC, l'Indien Rajendra Pachauri, a qualifié cette affaire de « *tentative de discréditer* » des scientifiques du Groupement d'experts. Malgré tout, il est vrai que la fonte des glaciers de la chaîne de l'Himalaya, qui « *pourraient disparaître d'ici 2035* », selon le rapport du GIEC de 2007, n'était fondée en réalité sur aucune recherche valide. Quelques glaciologues avaient décelé cette erreur d'appréciation, mais les auteurs du rapport n'ont pas réagi. Certains spécialistes rappellent qu'en 1996 un scientifique russe avait prédit la disparition des glaciers de l'Himalaya d'ici 2350. L'erreur décelée en décembre 2009 ne serait finalement qu'une coquille, le rapport ayant interverti 2350 et 2035. Avant d'être publiés, les rapports d'évaluation sont explicitement approuvés en assemblée plénière du Groupe d'experts. Toutes les publications officielles du GIEC ont été approuvées à l'unanimité.

G. F.

A consulter : www.ipcc.ch (notamment en anglais et en français, mais pas en allemand)