

# ÉCONOMIE ET SOCIÉTÉ

## *La chronique d'Yves Crozet \**

### **TRANSPORTS, ÉNERGIE, ENVIRONNEMENT**

#### **LA LENTE MUTATION DES POLITIQUES PUBLIQUES**

La relation entre les transports et les questions énergétiques et environnementales est pour le moins délicate. Dans tous les pays du monde, le secteur des transports est un de ceux qui produit le plus de nuisances : bruit, pollution, insécurité... C'est aussi celui qui augmente régulièrement sa contribution aux émissions de CO<sub>2</sub>. Il pèse fortement sur le marché pétrolier et pousse les prix de l'or noir à la hausse (1). Les craintes liées à un épuisement progressif des ressources pétrolières (2) viennent s'ajouter aux inquiétudes sur les effets du réchauffement climatique. Les uns et les autres mettent le secteur des transports sur la sellette. Ne devrait-il pas, s'engager dans une démarche d'économies d'énergie et de développement durable ?

### L'émergence des préoccupations environnementales

Les efforts d'économie d'énergie dans le secteur des transports sont intenses. Les moteurs des voitures ou des avions sont beaucoup moins gourmands (et bruyants) qu'il y a quelques décennies. La consommation de carburant du transport routier stagne en France depuis quelques années. Le transport aérien connaît en revanche, à l'échelle mondiale, une progression que les attentats du 11 septembre ont seulement retardée. La mobilité des personnes et des marchandises continue à se développer de façon soutenue et les politiques publiques se heurtent à une double contrainte : elles veulent rendre la mobilité plus « durable », moins agressive pour l'environnement et la consommation d'espace ; la nécessité de soutenir la croissance économique semble aller de pair avec un développement des infrastructures de transport.

Depuis 1995, la politique des transports a été confrontée à des contraintes environnementales de plus en plus aiguës. Mais pour y faire face, les gouvernements qui se sont succédé n'ont pas totalement rompu avec la tradition française de la générosité dans le nombre et le dimensionnement des infrastructures de transport. Cette priorité traditionnelle des politiques publiques avait en quelque sorte été couronnée en 1982 par la LOTI (3) qui développait la notion de « droit au transport ». Si ce dernier demeure un acquis, il se situe désormais dans un contexte beaucoup plus contraint.

En décembre 1996, la loi sur l'air et l'usage rationnel de l'énergie (LAURE) oblige toutes les agglomérations de plus de 100 000 habitants à établir un plan de déplacement urbain (PDU). Il en résultera des investissements importants dans les transports collectifs, et notamment des projets de tramways. Cependant, signe de la tradition antérieure, la Loi Pasqua(1995) insiste encore beaucoup sur le développement des infrastructures de transport. Pour cela, est créé, grâce à un prélèvement sur les recettes des autoroutes à péage, un fonds destiné à financer des projets nouveaux dans différents domaines des

---

\* *Professeur à l'Université Lyon 2.*

(1) Même si le prix du baril a diminué entre avril et juin 2005, il reste à des niveaux (40 à 50\$ le baril) très supérieurs à ce que nous avons connu au cours des années 1990.

(2) Les spécialistes appellent pic de Humboldt le moment à partir duquel les réserves connues et estimées de pétrole commencent à décliner. Nous serions aujourd'hui proche de ce « pic ».

(3) Loi d'orientation sur les transports intérieurs.

(4) Ce fonds sera supprimé par la suite pour non-conformité avec le principe d'unité budgétaire, mais l'idée selon laquelle il faut profiter des recettes du transport pour développer de nouvelles infrastructures va rester fortement ancrée.



transports terrestres (4).

Avec le changement surprise de majorité en juin 1997, des inflexions apparaissent. Le canal Rhin-Rhône est abandonné mais des projets autoroutiers sont aussi reportés *sine die* (A 51, A 89...). Les décisions, conjointes ou parallèles, de Jean-Claude Gayssot et Dominique Voynet (5) vont conduire à une nouvelle impulsion sur de nombreux sujets.

Le cadre de planification des infrastructures de transport change. Il est désormais inclus dans une démarche plus générale, les Schémas de Services Collectifs (6). La Datar ayant été rattachée au Ministère de l'Environnement, il fallait montrer que l'on raisonnait en termes de service. En rupture avec la « logique Pasqua », l'accent n'est plus mis sur la construction de nouvelles infrastructures, mais sur l'optimisation de l'usage des équipements existants. Les modes les moins polluants sont privilégiés (7).

Pour limiter la croissance de la circulation des poids lourds, est évoqué un doublement, à l'horizon 2010, du fret ferroviaire. De nombreux projets ferroviaires sont inaugurés (LGV Méditerranée), lancés (TGV Est), ou soutenus (LGV Lyon Turin). La loi SRU (8) prévoit de généraliser l'expérimentation, lancée par le gouvernement précédent, de la régionalisation des transports ferroviaires de proximité.

Une « pastille verte » est lancée pour les automobiles les moins polluantes, autorisées à circuler les jours de pic de pollution. Et un plafonnement du trafic aérien est envisagé à Roissy, grâce au développement d'un troisième aéroport parisien.

Ces mesures ne seront pas toutes couronnées de succès. Après un léger redressement, le fret ferroviaire va se contracter. Le projet de troisième aéroport parisien a fait long feu. La pastille verte sera finalement abandonnée. En outre, comme pour marquer le relatif désenchantement de cette politique plutôt environnementaliste, la fin du mandat de J-CI. Gayssot verra resurgir

de nombreux projets autoroutiers.

## 2002-2005 : un retour partiel à la case départ

Le nouveau gouvernement est, comme les précédents, soumis aux contraintes énergétiques et environnementales, mais il veut aussi mettre l'accent sur les questions financières et tenir compte des soutiens politiques dont il dispose.

Du côté de la majorité, le leitmotiv des élus locaux est alors le retour aux schémas directeurs, avec une multiplication des demandes : chacun veut son TGV, son autoroute ou son canal, voire les trois à la fois (9) ! Mais dans le même temps, les finances publiques sont de plus en plus absorbées par d'autres exigences : dette publique, armée, éducation, santé, vieillesse... Aussi, le ministre a d'abord demandé un audit de l'ensemble des projets en cours d'évaluation. Remis au début de l'année 2003, le rapport (10) a été reçu comme une douche froide. Pointant la faible rentabilité de nombreux dossiers, il invitait à la prudence quant à l'usage des fonds publics.

En réponse à cet avertissement, les politiques ont laissé ouverts de nombreux projets, mais beaucoup sont repoussés après 2015. Une priorité a été donnée aux projets de LGV, mais des projets autoroutiers sont aussi relancés comme l'A 51 (Grenoble-Sisteron).

Il y a donc un certain retour à la tradition

(5) Respectivement ministres des transports et de l'environnement.

(6) Mis également en place dans le domaine de la santé, de l'énergie ou des télécommunications.

(7) Notamment avec le développement d'une aide d'État pour le financement des transports collectifs urbains en site propre.

(8) Solidarité pour le Renouveau Urbain (décembre 2000).

(9) Le ministre de Robien est directement concerné. En tant que maire d'Amiens, il est un promoteur du canal Seine-Nord, il va bénéficier d'une nouvelle autoroute (A24) et il a récemment souhaité une ligne TGV directe reliant Paris à Calais et passant par... Amiens !

(10) Commun à l'Inspection des Finances et au Conseil Général des Ponts et Chaussées.

française, d'autant que le premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, a lancé une nouvelle vague de décentralisation. Dans le champ des transports, les Conseils Généraux vont hériter de la responsabilité d'une grande partie du réseau des routes nationales, ce qui risque de pousser à des investissements routiers nouveaux. Aussi, pour lutter contre la pollution et les émissions de CO<sub>2</sub>, le gouvernement fait fond sur les progrès techniques et les aides à la recherche en matière de véhicule propre.

Mais par ailleurs, le Président de la République affiche ses priorités en matière de protection de l'environnement. Il a également fixé quelques objectifs comme la mise en place d'un service minimum dans les transports publics. Il fait également de la sécurité routière une priorité nationale.

Devenue grande cause nationale, elle a fait l'objet d'une intense campagne de sensibilisation qui a rapidement porté ses fruits, avant même que soit mis en place l'arsenal répressif nécessaire à une inflexion durable des tendances (réduction des morts sur les routes, en trois ans, de 8000 à 5000).

La hausse des prix des carburants est venue renforcer la diffusion de pratiques plus sages au volant. Le volume global de trafic a progressé moins rapidement, et la vitesse est plus coûteuse. Le consommateur se reporte sur des voitures plus petites, moins puissantes et moins chères.

Cette nouvelle discipline en matière de vitesse routière a ouvert des perspectives inattendues pour l'optimisation de l'usage des voiries. Dans la vallée du Rhône, par exemple, le débat public sur le projet d'élargissement de l'autoroute est régulièrement repoussé. Il est remplacé par une réflexion sur l'homogénéisation des vitesses, destinée à accroître sans investissement le débit maximal de l'ouvrage.

Le paysage a donc été partiellement transformé, notamment parce que les collectivités locales sont invitées à prendre leurs

responsabilités en matière de transport et de mobilité. Mais dans quel sens se fera cette prise de responsabilité ? Verra-t-on se multiplier les projets routiers ? Ou l'accent continuera-t-il à être mis sur les transports collectifs, alors même que le gouvernement a supprimé les aides à la mise en place de transport collectif en site propre ?

## 2005-2010 : moins vite, plus cher !

Ce rapide historique a l'intérêt de pointer deux grandes tendances des politiques de transport : une prise en compte croissante des questions environnementales et énergétiques ; la recherche de formes pérennes de financement des infrastructures et de leur usage.

Dans le domaine de l'environnement considéré au sens large (11), certaines évolutions sont assez évidentes, d'autres le sont moins. Les unes et les autres poussent l'actuelle majorité à des décisions qui n'entrent pas dans les attentes de son électeurat.

La révolution de la vitesse automobile va se poursuivre. L'insécurité étant devenue, dans tous les domaines de la vie, l'ennemi n° 1, il n'y a pas de raison que la route échappe à cette tendance de fond. Les villes vont continuer à ralentir les voitures, d'autant que c'est un moyen de promouvoir des transports collectifs pour lesquels elles ont consenti de lourds investissements. Il en ira de même sur les routes nationales et départementales car les Conseils Généraux seront directement interpellés sur leurs résultats en la matière. Quant aux autoroutes, la vitesse maximale sera abaissée partout où le trafic est intense.

(11) C'est-à-dire en intégrant les questions de sécurité routière, mais aussi celles liées à la consommation d'énergie et aux diverses nuisances liées aux transports.



La stabilisation de la consommation totale de carburant apprend que, contrairement aux idées reçues, l'action sur les prix, même si elle est involontaire, a bel et bien un effet sur les volumes consommés. Comme le secteur industriel, le transport routier est capable de faire un usage plus rationnel de l'énergie. En cas de rareté croissante du pétrole, il serait donc assez aisé de mettre en place dans les transports ce qui vient de voir le jour dans l'industrie : les permis d'émission négociables (PEN). Cette option peut aller de pair avec un encouragement à une évolution dans les motorisations des automobiles : moteurs hybrides, piles à combustible...

La réduction des émissions de CO<sub>2</sub> ne peut reposer sur le seul progrès technique. Indispensable, celui-ci doit être accompagné par des mesures économiques et réglementaires. Ainsi, en zone péri-urbaine, il n'est pas impossible que les élus locaux appliquent les méthodes déjà éprouvées en centre ville : la réduction des vitesses automobiles comme un moyen de se protéger d'un envahissement de l'espace par la voiture. Car, au bout du compte, le principal problème de l'automobile n'est pas la pollution, mais la consommation d'espaces et la demande d'infrastructures de plus en plus coûteuses.

Sur l'épineux problème du choix et du financement des infrastructures, les projets sont légion, mais ils se heurtent à une double contradiction. Soit les prévisions de trafic sont satisfaisantes, mais il s'agit de zones déjà très densément équipées et les enjeux environnementaux sont cruciaux. Soit les perspectives de trafic sont faibles. Dans l'un et l'autre cas, il faut sensibiliser les usagers aux coûts directs et indirects de la mobilité. Pour cela, il sera nécessaire de se résoudre à l'idée que le financement des infrastructures ne relève pas du champ de la solidarité nationale, mais nécessite le paiement de redevances globales d'usage de la voirie routière (12).

Les Suisses, les Autrichiens et désormais les Allemands ont mis en place de telles logiques pour les poids lourds, et parfois les automobiles, sur tout ou partie de leur réseau. La France, plutôt en avance il y a quelques années avec les autoroutes à péage, se retrouve aujourd'hui en retard. Elle ne s'est pas donné les moyens, symboliques, politiques et techniques, de dire que l'usage de la voirie, quelle qu'elle soit, n'est pas gratuit (13).

S'ils veulent entretenir les routes, développer le transport ferroviaire et investir dans de nouveaux tronçons routiers ou ferroviaires, les élus devront ressusciter l'équivalent d'une vignette et sans doute d'un péage urbain dans les grandes agglomérations. Cela peut paraître anti-social, mais c'est tout le contraire qui est vrai. D'abord parce qu'une vignette peut être fortement modulée en fonction du type de véhicule. Ensuite parce que la mise en place d'une redevance d'usage des infrastructures de transport est la condition du maintien d'autres missions publiques qui, elles, relèvent explicitement de la solidarité : santé, aide aux personnes âgées, aux bénéficiaires du RMI, aide à l'enfance, etc.

**Yves Crozet**

(12) La Taxe intérieure sur les produits pétroliers n'a pas pour but de payer les infrastructures mais de couvrir les coûts externes du transport routier (insécurité, bruit, pollution, effet de serre...).

(13) Elle a même fait tout le contraire de ce qu'il fallait en supprimant la vignette en l'an 2000.