SUJET

Travail à faire par le candidat

I. **Analyser le texte ci-après.**

II. **Répondre aux questions suivantes :**

1. **Expliquer les mots :**
   - *modélisation ;*
   - *micro-économique ;*
   - *déréglementation.*

2. **Expliquer la phrase :**

   « La congestion se renforce dès lors que la capacité des infrastructures augmente moins vite que le trafic ».

III. **À votre avis, est-il encore nécessaire de développer nos infrastructures de transport ?**

Tournez la page S.V.P.

L'État et le développement durable : l'exemple des transports

Une nouvelle expression clef est apparue dans le vocabulaire politique international à partir des années quatre-vingt et ponctue aujourd'hui, à tort et à raison, toute considération sur le long terme : l'expression « développement durable », traduction de l'anglais « sustainable development ». C'est de développement économique qu'il s'agit et de son aptitude à se prolonger durablement, c'est-à-dire sans engendrer des obstacles qui s'opposeraient à sa propre poursuite : pollutions persistantes dont l'accumulation mettrait en péril la santé de la population, épuisement de ressources rares non renouvelables, consommation extensive et irréversible – ou réversible à un coût excessif – d'espace, etc.

Par son ambition et l'ampleur des phénomènes qu'elle désigne, cette expression se prête à bien des usages approximatifs ou excessifs : le moindre projet municipal est désormais affublé de l'étiquette de « durabilité » ! Une formulation politique plus élaborée semble toutefois faire son chemin dans les institutions internationales : le développement est durable quand il associe, sur le long terme, aspects économique, social et environnemental.

Une telle préoccupation n'est pas née par hasard, ou comme un sentiment de « risque » qui se diffuserait à l'échelle mondiale. Une prise de conscience s'est opérée peu à peu de ce que la croissance accomplie par l'économie mondiale dans la seconde moitié du XX^{e} siècle, exceptionnelle à l'échelle de l'histoire, avait aussi des aspects négatifs, en particulier en termes de pollution, d'insécurité, de changement climatique. Le trou dans la couche d'ozone, la crise de la vache folle, les conséquences négatives du réchauffement de l'atmosphère, l'explosion de l'usine AZF de Toulouse, les gaz d'échappement automobiles, les incertitudes liées aux OGM, les morts par accidents routiers : autant de problèmes à traiter dans un souci de développement durable.

Les logiques de marché d'une part, les comportements dans la sphère domestique d'autre part, sont incapables d'intégrer spontanément ces préoccupations nouvelles qui portent sur des phénomènes diffus, échappant parfois à la perception sensible, et dont certains ne se constitueront une gêne qu'à long terme. Pour traiter, s'il est possible, les effets néfastes du passé et, surtout, pour empêcher ou limiter leur reproduction à l'avenir, une intervention politique est donc nécessaire.

C'est tout un champ de l'action publique qui s'ouvre ainsi, ou du moins connaît un élargissement considérable (car, parmi d'autres, les politiques d'hygiène, de sécurité ou de santé publique ont déjà une longue histoire). Pour réduire les causes de nuisances ou pour en traiter les effets, les préoccupations de développement durable touchent toutes les activités humaines : agriculture, industrie de l'énergie, autres industries, services, habitat, etc. Elles doivent trouver leur traduction dans toutes les politiques sectorielles et faire l'objet d'une animation et d'une coordination transversale.

Pour garder à cet article un aspect concret, le secteur des transports sera pris ici comme exemplaire des soucis nouveaux de développement durable et des changements qui s'ensuivent. Le souci de développement durable tient une place centrale dans les récents documents de planification français ou européens.

Les nuisances locales du transport sont perçues depuis longtemps (pollution, bruit, insécurité, congestion). En revanche, les nuisances globales, en l'occurrence une forte contribution à l'émission de gaz à effet de serre, ne sont reconnues que depuis quelques années. Le caractère « global » (mondial) des causes et des effets, l'échelle de temps pour que ceux-ci se manifestent (plusieurs dizaines d'années) introduisent une dimension radicalement nouvelle dans les problèmes et dans leur traitement politique. Les solidarités deviennent nécessairement internationales et inter-générationnelles : un gramme de gaz carbonique a les mêmes conséquences, qu'il soit émis en France ou en Nouvelle-Zélande, et la vie sur Terre de nos arrière-petits-enfants sera plus ou moins facile, ou même possible, selon nos comportements actuels ou prochains.

La représentation des rapports de l'homme à son environnement s'en trouve fondamentalement modifiée. La nature n'est plus seulement une source, plus ou moins inépuisable, de ressources, elle devient un système auquel l'action humaine participe et dont l'évolution dépend pour partie des décisions qui seront prises et des actions qui seront menées à cet effet.

Après une période d'incertitude voire de polémique (les changements de climat actuels ne sont pas les premiers observés dans l'histoire), les scientifiques semblent diagnostiquer un réchauffement de l'atmosphère terrestre dû aux activités humaines. Ses conséquences à terme sont mal connues, en dépit de grands efforts de modélisation, mais compteront assurément une élévation du niveau des mers (déjà de l'ordre de 15 cm depuis un siècle, mais qui pourrait s'accélérer) qui, par exemple, affecterait de façon dramatique un pays comme le Bangladesh. Une autre conséquence serait la modification de certains courants maritimes, et notamment la disparition du Gulf Stream qui mettrait un terme au caractère tempéré du climat en France. La réduction des émissions de gaz à effet de serre est donc un impératif, identifié lors de la conférence de Rio de 1992, traduit à Kyoto en 2000 en objectifs quantifiés que la France et les autres pays européens ont ratifiés. Le transport entre pour environ 30 % dans ces émissions (40 % en France) et cette proportion augmentera car les autres activités (industrie, logement) peuvent faire appel à d'autres solutions (électricité hydraulique, nucléaire, etc.) tandis que le transport

routier, aérien et maritime ne peut se passer du pétrole. L'effort pour réduire l'effet de serre met donc la politique des transports en première ligne.

Du côté des nuisances locales, le constat est plus facile à dresser même si les solutions restent problématiques. La pollution locale par l'automobile (gaz : CO, CO_2, COV, Nox, P, SO_2, et poussières) est en diminution sensible du fait du renouvellement du parc automobile qui introduit des véhicules aux normes modernes (carburant sans plomb, pot catalytique, filtre à particules, etc.). Un temps combattue par certains constructeurs automobiles, l'intervention étatique par la réglementation technique (et non par la tarification des émissions) a montré son efficacité. Les normes vont encore se renforcer à l'avenir et, entre 1990 et 2020, les diverses nuisances auront été divisées par un facteur de 5 à 10 en dépit de l'augmentation de la circulation automobile. Il est vrai que l'opinion n'est pas au courant de ces résultats ni de ces prévisions, et perçoit au contraire une aggravation des nuisances. Il y a donc un écart notoire entre les mesures physiques objectives et l'intensité de la gêne ressentie.

Des progrès ont été atteints en matière de bruit, ici encore du fait de normes plus exigeantes pour les véhicules et notamment pour les camions, mais de larges marges d'amélioration demeurent à conquérir (en limitant aussi les vitesses, en adoptant des revêtements amortissants, etc.).

L'insécurité routière est perçue comme un des principaux fléaux de notre mode de vie. On compte aujourd'hui environ 8 000 morts par an en France, soit environ deux fois moins qu'il y a 20 ans alors que le trafic routier a doublé entre temps. Le progrès est donc d'un facteur 4. Mais l'exemple britannique, avec un taux de tués environ deux fois moindre que le taux français toutes choses égales par ailleurs, montre que l'on pourrait faire beaucoup mieux.

La congestion, enfin, se renforce dès lors que la capacité des infrastructures augmente moins vite que le trafic. En France, elle reste limitée aux plus grandes agglomérations et, sur les grands axes, à quelques jours de grands départs en vacances. Dans d'autres pays d'Europe, elle a un caractère beaucoup plus répandu et chronique. Les projections pour les vingt ans qui viennent sont à cet égard inquiétantes.

Pour prendre en compte ces multiples atteintes à la « durabilité » dans les décisions publiques, une évaluation du coût des nuisances est nécessaire, qu'il sera alors loisible d'introduire dans les calculs économiques comparant les coûts des mesures envisagées à ceux des nuisances à traiter, pour en faire le bilan (méthode de coût – avantage). Or, cette évaluation soulève de grandes difficultés théoriques et méthodologiques. Il faut en effet concevoir toute une chaîne de phénomènes interdépendants, chacun assorti d'hypothèses et d'évaluations complexes : on doit ainsi, successivement, savoir mesurer le volume d'une émission de polluant, apprécier ses effets physiques sur l'environnement (et notamment sa concentration ou sa dispersion selon la configuration du lieu, la situation météorologique, etc.), passer de la mesure de la présence des agents à celle de leurs effets sur les hommes (dans leur diversité d'âge, d'état de santé), puis identifier les mesures de traitement ou de prévention possibles, leur efficacité relative et leur coût, pour effectuer enfin la monétarisation des dommages qui subsisteraient (coût de remède, coût d'évitement, coût du préjudice résiduel mesuré par diverses méthodes dites de préférences déclarées, de préférences révélées, etc.). Il n'est alors pas très étonnant que les chiffres établis par les experts varient parfois de 1 à 10 !

La complexité des phénomènes et l'incertitude de leur mesure est-elle une raison pour ne rien faire ? Au contraire, faut-il invoquer un « principe de précaution » sans en préciser la définition et les contours, quand il s'agit de se prémunir d'un risque dont l'existence même est douteuse ? Difficile question, puisqu'en logique on ne peut pas prouver l'inexistence d'une chose qui n'existe pas, on peut simplement constater son absence à chaque tentative d'identification !

Recherche scientifique, politique énergétique et environnementale, sécurité routière, réglementation technique, réalisation et exploitation des infrastructures, organisation des services publics de transport, aménagement du territoire et urbanisme, tous ces domaines d'action sollicités par le souci d'un développement durable ressortissent à l'État et, plus largement, aux collectivités publiques.

Le progrès technique a déjà permis de réduire les nuisances locales mais, en dépit de leurs efforts, les constructeurs automobiles eux-mêmes n'annoncent pour les vingt ans qui viennent que des gains limités en matière d'émission de gaz carbonique : si l'on peut imaginer qu'à la civilisation du bois, puis du charbon, puis du pétrole et du nucléaire, succédera un jour une civilisation de l'hydrogène, une telle perspective est à très long terme. La question de l'effet de serre appelle donc d'autres réponses que celles qu'offre la technologie, économiquement ou socialement plus radicales puisqu'elles devront toucher aux besoins de transport et aux moyens d'y répondre. Il convient de distinguer ici les questions d'échelle locale et les questions d'échelle mondiale.

Au plan local, la réduction de la vitesse peut diminuer les consommations. Mais le plus gros effort touchera la répartition des flux entre les divers modes de transport, pour les voyageurs comme pour les marchandises. Le transport urbain de personnes (avec la promotion des transports collectifs) et le transport à longue distance des marchandises (avec le report d'une part des trafics de la route sur le rail, la voie d'eau, le transport intermodal et aussi la voie maritime promise à un renouveau pour les échanges intra-européens) sont les domaines d'action prioritaires. Ils supposent des investissements considérables pour renforcer leurs capacités, en particulier les infrastructures. La question de leur financement n'est pas anodine.

Tournez la page S.V.P.

Par quels moyens parviendra-t-on à modifier les comportements des usagers des transports ? Conformément à sa doctrine économique générale, la Commission européenne préconise – et, à travers des directives et des règlements, entend faire adopter par les États membres – l'utilisation des mécanismes du marché. Il s'agit « d'internaliser les coûts externes » dans le système de prix, c'est-à-dire de faire en sorte que les usagers aient à payer, outre les coûts directs associés à la production du service consommé, les coûts sociaux additionnels supportés par la collectivité (pollution, bruit, insécurité, congestion, etc.). Rationalité micro-économique et prise en compte des effets externes au marché seraient ainsi rendues compatibles, à travers la tarification de l'usage des infrastructures. Une telle orientation se heurte à de nombreux problèmes : difficulté à moduler la tarification de façon à refléter en temps réel l'état de la circulation, de la météorologie, etc ; difficulté à faire accepter le péage là où la gratuité était l'usage (comme l'ont montré les exemples des autoroutes périurbaines de Lyon et de Toulouse) ; et surtout insuffisance de ces mesures, à supposer qu'elles puissent être mises en œuvre, pour modifier les comportements dans des proportions suffisantes, sauf à augmenter le prix de certains transports dans des proportions considérables et probablement déraisonnables et aux conséquences perverses.

Si l'action par les prix est insuffisante, faudra-t-il agir par la réglementation, interdire par exemple les véhicules gros consommateurs d'énergie, mettre en place des quotas de circulation, rationner les carburants ? Une méthode de régulation politiquement moins héroïque prévaudra plus aisément : la limitation par la congestion...

Mais l'action publique peut aussi se porter en amont du transport, sur les besoins de circulation eux-mêmes, par une répartition spatiale des activités de production et de distribution plus économe de transport, par un urbanisme mieux compatible avec l'usage des transports collectifs. L'aménagement du territoire contribuerait ainsi à l'ambitieux objectif d'un « découplage » de la croissance économique et de la croissance du transport avancé par le Livre blanc de la Commission européenne.

Au plan mondial, la réduction des émissions de gaz à effet de serre passe par une répartition de l'effort à accomplir entre les pays. Les négociations internationales n'ont pas permis de dégager de consensus pour ratifier le protocole de Kyoto. Les pays du Sud s'opposent à une limitation de leur consommation énergétique qui ferait obstacle à leur développement : ils estiment que c'est aux pays du Nord de faire l'effort (les États-Unis à eux seuls sont responsables du quart des émissions mondiales !). Parmi les pays du Nord, les avis divergent entre les pays d'Europe et le Japon d'une part, les États-Unis d'autre part. Un système de quotas de permis d'émission (parfois dénommés « droits à polluer » !) a été envisagé, qui pourrait faire l'objet d'un marché mondial, l'argument de ses partisans étant que les efforts porteront ainsi en priorité sur les activités dont la nocivité peut être réduite à moindre frais, selon un souci d'efficacité. Les débats qui opposaient des économistes subtils ont reçu une réponse simple : le nouveau président américain a unilatéralement rejeté toute idée de restriction du « mode de vie des travailleurs américains ». Même si les pays d'Europe continuent à respecter leurs engagements, la question du réchauffement du climat mondial n'est donc nullement résolue.

L'introduction du développement durable dans les politiques publiques s'inscrit dans un changement plus large des relations entre les citoyens et le pouvoir et des préférences mêmes qui guident les choix : de façon significative, les projections utilisées en France attribuent aux nuisances une valeur de référence qui s'élève avec le niveau de vie. L'exigence de « qualité de la vie » est un fait social évolutif.

Les débats sur l'opportunité des nouvelles infrastructures de transport (tout récemment, le troisième aéroport du bassin parisien) montrent que toute la mécanique de rationalisation des choix budgétaires doit être remise en chantier, avec des enjeux qui dépassent largement les aspects techniques et ne devraient pas échapper aux interventions civiques. Ainsi voit-on que l'usage du taux d'actualisation, pierre de touche de l'arbitrage entre le présent et l'avenir dans le calcul des avantages et des coûts, n'est plus apte à traiter les enjeux inter-générationnels du très long terme. Confusément, à travers les résistances à tout nouveau projet, les citoyens manifestent aujourd'hui que les hiérarchies de valeurs ont changé depuis l'époque des « trente glorieuses ». Il ne suffit plus d'invoquer la modernité pour faire accepter, comme naguère, la réalisation d'un réseau national d'autoroutes. Il est vrai que l'opinion est contradictoire, qui veut la mobilité pour la population et les produits qu'elle consomme, mais pas les nuisances associées au transport nécessaire à cette mobilité. Consultation des divers acteurs impliqués, prise en compte de leurs intérêts et de leurs contradictions, procédure de débats, suivi de la situation à l'aide d'indicateurs pertinents : si la technocratie a perdu de sa légitimité, c'est une nouvelle méthode de planification et de décision qu'il faut élaborer, associant plusieurs niveaux géographiques et institutionnels (le tunnel du Mont-Blanc intéresse-t-il seulement les riverains de la route de Chamonix ?). Les arguments relatifs au développement durable font maintenant partie de l'arsenal polémique utilisé dans ce genre de problème.

De manière générale, les débats sur les transports « soutenables », et sur le développement durable en général, sont ainsi des débats politiques essentiels mettant en jeu les options mêmes qui guident le fonctionnement et l'évolution de nos sociétés.

Le numéro 432 de mars 2001 de la présente revue *Après-demain* était précisément consacré aux positions d'une large palette d'acteurs sociaux (patrons, syndicalistes, hauts fonctionnaires, usagers, etc.) sur les orientations d'une politique des transports. Le souci de durabilité avancé par les uns rencontre celui de

l'efficacité et de la compétitivité, prioritaire pour les autres, et il n'y a pas aujourd'hui de consensus. Faut-il du reste en souhaiter un, ou penser que c'est de la confrontation d'options différentes que se nourrit la démocratie ?

La montée du thème du développement durable remet le rôle des États au centre de l'évolution sociale. Si ce n'est rien moins que la reproduction des conditions de la vie sur Terre qui est en cause, la tendance au laisser faire et à la déréglementation ne pourra rester longtemps acceptable.

On a vu la vigueur des mesures qu'il faudra prendre au plan local si l'on veut mettre la réalité des faits en harmonie avec les objectifs annoncés. La cohérence et le partage de moyens à l'échelle européenne s'imposeront ici, ne serait-ce que pour éviter les distorsions qui ralentiraient, voire empêcheraient, les efforts nécessaires.

Le changement est encore plus radical au niveau international, en particulier pour traiter l'effet de serre. Quelle sera l'instance politique de régulation en charge de l'attribution des quotas de droits d'émission, de la vérification de leur respect, de l'application des sanctions en cas de manque ? La mondialisation des problèmes d'environnement limite le pouvoir des États à maîtriser, chacun, leur propre espace. En même temps, c'est un surcroît d'institution étatique, mais internationale, qui sera nécessaire pour affronter des problèmes d'une ampleur sans précédent.

Michel Savy,
professeur à l'Université Paris XII
et à l'École nationale des Ponts et Chaussées.

Source : extrait de la revue mensuelle *Après-demain*, n° 442-443, avril-mai 2002.