



GREEN DEAL ET MOBILITÉS : VERS UN CHANGEMENT DE PARADIGME ?

Aurore LAGET-ANNAMAYER

Professeure à l'Université Paris Dauphine - PSL

Résumé L'évolution du secteur des transports vers la mobilité durable est cruciale pour parvenir à réaliser les objectifs ambitieux fixés par le *Green Deal* et permettre à l'UE d'atteindre la neutralité carbone en 2050. Le *Green Deal* apparaît comme un instrument de l'accélération de l'écologisation de la mobilité qui a provoqué en la matière une onde de choc législative au niveau européen. Toutefois, au-delà du consensus sur l'urgence à agir et sur l'identification des actions nécessaires, un certain nombre de limites demeurent qu'il ne faut pas sous-estimer et qui peuvent faire douter de la pleine réalisation des objectifs fixés.

Mots clés : Pacte vert, réduction des émissions de GES, mobilité durable, intelligente et connectée, instruments incitatifs, intermodalité.

Summary *Green Deal and mobility: towards a paradigm shift? The transition of the transport sector towards sustainable mobility is decisive in achieving the ambitious targets set by the Green Deal and enabling the EU to become carbon neutral by 2050. The Green Deal is seen as an instrument for accelerating the ecological sustainability of mobility, and has ignited a wave of legislation throughout Europe. However, beyond the consensus on the need for urgent action and the identification of the necessary measures, a number of limitations remain which should not be underestimated and may cast doubt on whether the objectives set will ultimately be achieved.*

Keywords: *Green Deal, Reducing greenhouse gas emissions, Sustainable, Intelligent and connected mobility, Incentive instruments, Intermodality.*

« La réussite du Green Deal dépend de notre capacité à rendre durable le système de transport dans son ensemble ». Cette formule utilisée par la Commission dans sa stratégie « Pour une mobilité durable et intelligente » du 9 décembre 2020¹ fait du secteur des transports un acteur clé de la transition écologique européenne en cours.

En réponse aux défis climatiques auxquels l'Union européenne (ci-après UE) doit faire face, le *Green Deal*, adopté le 11 décembre 2019, constitue une feuille de route législative pour le mandat de la présidente von der Leyen visant à ce que

¹ « Stratégie de mobilité durable et intelligente – mettre les transports européens sur la voie de l'avenir », 9 décembre 2020 COM(2020) 789 final, p. 1.

toutes les politiques de l'UE contribuent à l'objectif fixé de la neutralité carbone à l'horizon 2050². Pour y parvenir, les États membres se sont engagés à réduire leurs émissions d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990³.

Les initiatives européennes en matière de transport durable sont plus anciennes. La thématique a émergé dès les années 90⁴, même si la volonté de prendre en compte les multiples incidences de ce secteur sur l'environnement date des années 70⁵. La politique des transports a ensuite connu une évolution dans les années 2000 lorsque la question de l'urgence climatique est devenue prégnante pour l'UE. La stratégie « Transport 2050 » du 28 mars 2011 visait déjà le double défi d'augmenter la mobilité tout en réduisant de 60 % les émissions de carbone d'ici à 2050. Puis, dans la lignée de l'accord de Paris de 2015, un paquet mobilité comprenant un volet « mobilité propre et durable »⁶ a été initié en 2017 ayant pour ambition d'accélérer la transition vers des véhicules à faible ou à zéro émission pour placer l'UE en leader de ce marché. Une nouvelle logique est dès lors apparue avec la volonté de mettre en place, au-delà des actions sectorielles par mode de transport, une approche globale de la mobilité.

Si la prise de conscience des multiples impacts environnementaux négatifs du secteur des transports n'est pas récente, les objectifs définis par le *Green Deal* sont particulièrement ambitieux, puisqu'il s'agit d'y réduire les émissions de 90 % d'ici à 2050⁷. L'évolution du secteur des transports vers une mobilité durable effective est donc cruciale pour que l'UE atteigne la neutralité carbone en 2050, et ce, alors même qu'il est le seul secteur dont les émissions sont plus élevées qu'en 1990 et qu'il représente 25,8 % des émissions de GES de l'UE⁸. Le *Green Deal* apparaît dès lors comme un instrument de l'accélération de l'écologisation de la mobilité. Il a provoqué une onde de choc législative au niveau européen⁹ et lancé une nouvelle dynamique dans la production normative participant d'un projet de relance de l'intégration européenne, en particulier dans le secteur de la mobilité durable. Des limites demeurent cependant pour penser à la réalisation pleine des objectifs fixés.

2 « Le pacte vert pour l'Europe », 11 décembre 2019, COM(2019) 640 final.

3 Objectif repris par la « loi européenne sur le climat » (règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique).

4 Voir sur ce point notre article « Transports durables et Union européenne : de l'inconciliable au compromis perfectible », in S. Mouton, É. Naim-Gesbert (dir.), *Transports et développement durable*, PU d'Aix-Marseille 2019, p. 39-54. Voir aussi E. Holden, G. Gilpin, D. Banister, « Sustainable Mobility at Thirty », *Sustainability*, 2019, vol. 11, n° 7, p. 1965.

5 Outre la question climatique, les transports ont un impact sur la pollution de l'air (particules fines, azote), sur la pollution sonore ou encore l'érosion de la biodiversité.

6 COM(2017) 676 du 8 novembre 2017.

7 Pacte vert, *op. cit.*, p. 12.

8 Voir Commission européenne, « EU transport in figures », Statistical Pocketbook, 2021.

9 Plus de 50 textes ont été proposés par la Commission européenne depuis janvier 2020. Pour suivre ces initiatives législatives : <https://consilium.europa.eu/fr/policies/green-deal>



I. LES AMBITIONS DU GREEN DEAL EN MATIÈRE DE MOBILITÉ DURABLE

Les objectifs généraux fixés par le *Green Deal* en matière de transports ont été précisés dans la stratégie de la Commission « Pour une mobilité durable et intelligente » de 2020 (ci-après « Stratégie mobilité durable ») qui se veut, pour ce secteur, le guide de l'UE pour les années 2021-2024 dans la mise en œuvre du *Green Deal*. Ce plan d'action, qui se décline en initiatives phares et en plus de quatre-vingts mesures pour tous les modes des transports (routier, rail, aviation et maritime), repose sur trois leviers de la transition écologique – l'innovation technologique, l'énergie et la réglementation – selon deux échéances fondamentales, 2030 et 2050. Ses maîtres mots sont « durable », « intelligent », « abordable », « résilient », « numérique », « connecté », et « multimodal ». Il s'agit de « favoriser l'utilisation des véhicules à zéro émission, de carburants renouvelables et à faible teneur en carbone et d'infrastructures connexes » pour « faire de la mobilité multimodale connectée et automatisée une réalité ».

Ces textes de *soft law* ont servi d'impulsion à l'adoption de nouvelles normes européennes. En ce sens, certaines des mesures envisagées font l'objet de déclinaisons dans les paquets législatifs en cours d'adoption au niveau de l'UE depuis 2021. Il en va ainsi du Paquet Climat *Fit for 55* présenté le 14 juillet 2021¹⁰ et du paquet « Mobilité verte et durable » du 14 décembre 2021¹¹ qui comportent des avancées réelles. Les initiatives en la matière sont foisonnantes mais ne bousculent toutefois pas le paradigme existant ni les outils et méthodes déjà utilisés par l'UE. À défaut d'être exhaustif – compte tenu des contraintes éditoriales –, nous ne prendrons que quelques exemples emblématiques de cette logique d'approfondissement des politiques européennes actuelles pour s'engager vers une mobilité décarbonée.

Le principe de l'interdiction de la vente des véhicules à moteur thermique

Depuis les années 70, l'UE a mis en place des polices administratives spéciales visant à limiter le niveau de pollution et les émissions de dioxyde de carbone, en particulier pour les véhicules terrestres¹². Le principe symbolique et médiatisé de l'arrêt de la production et de la vente des voitures thermiques d'ici à 2035, adopté dans le nouveau règlement du 19 avril 2023, s'inscrit dans la continuité de cette politique en poussant sa logique à son terme¹³. Des objectifs intermédiaires de réduction des

¹⁰ « "Ajustement à l'objectif 55" : atteindre l'objectif climatique de l'UE à l'horizon 2030 sur la voie de la neutralité climatique », 14 juillet 2021, COM(2021) 550 final.

¹¹ Paquet COM(2021) 812.

¹² Réglementations visant au respect, par tel ou tel moyen de transport, de normes techniques et/ou de règles relatives à la limitation de niveau de pollution, telles que les normes Euros, A. Laget-Annamayer, *op. cit.*, p. 44 et suivantes.

¹³ Règlement (UE) 2023/851 du 19 avril 2023 modifiant le règlement (UE) 2019/631 en ce qui concerne le renforcement des normes de performance en matière d'émissions de CO₂ pour les voitures particulières neuves et les véhicules utilitaires légers neufs.

émissions d'ici à 2030 sont également fixés à 55 % pour les voitures et 50 % pour les camionnettes. Cette promotion d'objectifs toujours plus ambitieux va de pair avec le renforcement des normes d'émissions dites Euro 7, plus strictes pour les véhicules et les camions¹⁴, et devrait favoriser l'évolution du parc automobile vers le tout électrique¹⁵.

Parallèlement, les propositions du paquet *Fit for 55* mettent l'accent sur les carburants propres, durables dits alternatifs pour le transport routier, pour ceux de l'aviation et du transport maritime, dans la lignée des initiatives antérieures. Certaines propositions législatives ont été récemment adoptées en 2023. Il en va ainsi du règlement sur les infrastructures pour les carburants alternatifs AFIR¹⁶, du règlement Fuel EU Maritime¹⁷ et du règlement RefuelEU Aviation¹⁸. Le secteur des transports se doit en effet d'engager une transition énergétique sans précédent des carburants et des infrastructures qui le portent, en permettant aux États membres d'augmenter leur capacité de recharge et de ravitaillement à intervalles réguliers sur les grands axes.

La réforme et l'élargissement des marchés de quotas d'émissions de CO₂

Très tôt l'UE a considéré que le principal vecteur de promotion de la mobilité durable reposait sur la mise en place d'instruments incitatifs à caractère économique. Le paquet *Fit for 55* se situe dans la continuité en prévoyant de nouvelles mesures économiques destinées à appliquer le principe pollueur-payeur en vue d'atteindre une internalisation complète des coûts environnementaux du transport au plus tard en 2050.

La fiscalité incitative pour décourager certains modes de transports ou promouvoir des véhicules propres en est une bonne illustration. Bien que n'ayant pas de compétence propre en la matière, l'UE s'est impliquée progressivement pour proposer un cadre d'harmonisation des conditions dans lesquelles les États membres peuvent imposer de telles taxes sans porter atteinte aux règles du marché intérieur¹⁹. Elle a aussi mis en place des incitations afin de moduler la tarification des infrastructures en

¹⁴ En cours de discussion en 2023 et qui devrait entrer en vigueur en 2025.

¹⁵ Ce règlement interdira de fait les véhicules essence, diesel, et hybrides.

¹⁶ Règlement 2023/1804 du 13 septembre 2023 relatif aux infrastructures pour carburants alternatifs. Les e-carburants (e-fuels) sont des carburants produits sans pétrole ni biomasse, mais à partir de CO₂ et d'électricité bas-carbone.

¹⁷ Règlement 2023/1805 du 13 septembre 2023 relatif à l'utilisation de carburants renouvelables et bas carbone dans le transport maritime. Il vise à imposer un plafond maximal en teneur de gaz à effet de serre de l'énergie utilisée par les navires faisant escale dans les ports européens.

¹⁸ Règlement 2023/2405 du 18 octobre 2023 relatif à l'instauration d'une égalité des conditions de concurrence pour un secteur de transport aérien durable et visant à ce que le secteur de l'aviation accélère sa propre décarbonation.

¹⁹ Par exemple « Lignes directrices de la Commission européenne », SWD (2013) 27 final, 28 février 2013.



fonction des caractéristiques environnementales des véhicules, tendance confortée par le *Green Deal* qui a conduit à une réforme de l'Eurovignette en 2022²⁰.

Surtout, les réformes récentes renforcent le mécanisme emblématique des marchés de droits. Cet instrument économique incitatif né avec la directive 2003/87/CE et limité au départ aux émissions des installations industrielles les plus émettrices, avait déjà vu son champ d'application s'étendre au transport aérien²¹. La réforme des marchés des quotas, présentée dans le cadre des initiatives du paquet *Fit for 55*, a été adoptée en mai 2023²². Plusieurs mesures sont caractéristiques, telles que l'extension du mécanisme des quotas d'émission de GES au secteur maritime afin de couvrir la totalité des émissions de ce secteur à partir de 2026²³, la fin des quotas gratuits d'émission pour le secteur aérien pour les vols hors frontières de l'UE²⁴ et l'adoption d'un second marché dit carbone à partir de 2026, dit ETS2 pour le secteur routier. Il imposera de nouvelles obligations aux fournisseurs, qui devront surveiller et déclarer la quantité de carburant mise sur le marché et restituer des quotas d'émission chaque année en fonction de l'intensité en carbone des carburants.

Enfin, compte tenu des questions d'acceptabilités sociales que posent ces nouvelles mesures, un fonds social pour le climat alimenté à hauteur de 25 % par les revenus de la vente des droits d'émission sur le marché carbone a été créé et un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières mis en place²⁵. Les inquiétudes des opérateurs économiques et des particuliers les plus vulnérables sont à juste titre nombreuses quant aux effets économiques de ces mesures.

Une conception globale de la mobilité durable

Enfin, le *Green Deal* tout comme la « Stratégie mobilité durable » mettent en exergue l'intérêt d'une conception globale de la mobilité durable qui « consiste à assurer la large disponibilité de solutions de substitutions durables dans un système de mobilité multimodale pleinement intégré et sans discontinuité »²⁶. Il n'est désormais

20 Directive (UE) 2022/362 du 24 février 2022 modifiant les directives 1999/62/CE, 1999/37/CE et (UE) 2019/520 en ce qui concerne la taxation des véhicules pour l'utilisation de certaines infrastructures.

21 Par la directive 2008/101/CE modifiant la directive 2003/87/CE, uniquement pour les vols entre aéroports situés dans l'espace économique européen. Voir A. Laget-Annamayer, « Transports et développement durable : un laboratoire d'expérimentation du monde d'après ? », in F. Bottini (dir.), *Le droit (public économique) du monde d'après*, Coll. LegiTech, mai 2023, p. 181-203.

22 Directive 2023/959 du 10 mai 2023 modifiant la directive 2003/87/CE.

23 Règlement (UE) 2023/957 modifiant le règlement (UE) 2015/757.

24 Directive 2023/958 du 10 mai 2023 modifiant la directive 2003/87/CE.

25 Règlement (UE) 2023/955 du 10 mai 2023 instituant un Fonds social pour le climat et règlement (UE) 2023/956 établissant un Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières. C.-M. Alves, « Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières », *Revue de l'UE*, 2023, p. 274.

26 Point 1.2 de la Stratégie pour une mobilité durable préc.

plus possible de penser uniquement la mobilité secteur par secteur, mais il faut mettre en place des politiques globales d'intermodalité et de report modal vers les modes de transport les moins polluants tant pour le fret que pour les passagers²⁷.

Le paquet mobilité verte proposé le 16 décembre 2021 contient à cet égard un certain nombre d'initiatives pour promouvoir le ferroviaire, moderniser le réseau transeuropéen de transport (RTE-T) et développer les transports collectifs urbains et périurbains. La revitalisation du transport ferroviaire, en particulier longue distance, est au cœur de la stratégie²⁸. Le mécanisme d'interconnexion en Europe (MIE) qui permet de soutenir des projets d'intérêt général sera mobilisé, le secteur ferroviaire recevant la majeure partie des fonds²⁹.

Signalons *in fine* que la *Green Deal*, tout comme la « Stratégie mobilité durable », mettent l'accent sur l'objectif d'une mobilité interurbaine et urbaine plus durable et plus saine³⁰. L'enjeu est fort pour la mobilité durable dans la mesure où plus du quart des émissions dues au transport en Europe provient des zones urbaines. Là encore, la Commission européenne menait déjà, depuis le milieu des années 2000, une action incitatrice en coopération avec les États membres par la voie de l'adoption de stratégies³¹. Les orientations actuelles renforcent ces objectifs. L'accent est également mis sur les mobilités actives douces et le développement des transports publics³² invitant aussi à une mobilité intelligente et innovante³³. Le paquet mobilité verte du 14 décembre 2021 vise l'objectif ambitieux « qu'au moins cent villes européennes soient neutres pour le climat d'ici à 2030 », ce qui est d'autant plus nécessaire que 74 % de la population européenne vit en ville et que 23 % des émissions de gaz à effet de serre des transports concernent les zones urbaines.

²⁷ Le secteur routier représente plus de 71 % des émissions de CO₂, le maritime 14 %, l'aérien 13 % et le ferroviaire 0,5 %, voir le rapport annuel de l'Agence européenne pour l'environnement pour 2020, *Transport et environnement*.

²⁸ Voir Plan d'action pour promouvoir le transport ferroviaire de voyageurs longue distance et transfrontière du 14 décembre 2021.

²⁹ Voir MIE 2 pour 2021-2027 adopté en 2021 qui consacre 25,81 milliards d'euros sur 33 au rail.

³⁰ Voir l'initiative phare n° 3 de la Stratégie de 2020, préc.

³¹ Voir Civitas « Stratégie thématique pour l'environnement urbain », COM(2006) 718, 11 janvier 2006 ; « Ensemble vers une mobilité urbaine compétitive et économe en ressources », COM(2013) 0913, 17 décembre 2013.

³² « Stratégie de 2020 », préc. p. 2. Pour un bilan actuel : *Rapport de l'Assemblée nationale* n° 4599, tome 1, 20 octobre 2021, tome 2, 12 janvier 2022.

³³ La Stratégie mobilité durable porte sur la mise en avant de la « mobilité en tant que service (MaaS) », intégrant différents modes de transport dans un service accessible à la demande. L'enjeu porte sur l'intégration des modes de transport dans un système multimodal opérationnel. Voir L. de Fontenelle et S. Martin, « Le MaaS : premiers développements, premières questions », *Énergie-Environnement-Infrastructures*, février 2021, n° 2, dossier 8.



II. UN BILAN PROVISOIRE EN DEMI-TEINTE : ENTRE OPTIMISME ET RÉSERVE

Ce rapide panorama des mesures adoptées sous l'impulsion du *Green Deal* en matière de mobilité durable a permis de constater l'approfondissement de certains instruments dans la continuité des politiques existantes. On peut néanmoins se poser la question de savoir si l'UE – au-delà du consensus sur l'urgence à agir et sur l'identification des actions nécessaires – ne fait pas preuve d'un trop grand optimisme en la matière. Assiste-t-on à un réel changement de paradigme porteur d'une nouvelle gouvernance européenne en matière climatique et de mobilités ? Un certain nombre de limites à ne pas sous-estimer existent, qui font douter de l'effectivité de la réalisation de ces objectifs ambitieux.

Des limites d'ordre institutionnel et normatif

Les limites tiennent en premier lieu au processus institutionnel de l'UE. Les objectifs ambitieux prônés par l'UE en matière de mobilité durable se heurtent, dans leur mise en œuvre, à la négociation des textes législatifs européens qui peut réduire l'ambition initiale de la Commission dans des domaines relevant, de surcroît, de compétences partagées. Il s'agit là d'une constante au niveau de l'UE, les textes passant au rouleau compresseur des intérêts étatiques.

En témoignent les difficultés de négociations du récent règlement n° 851/2023 du 19 avril 2023 précité sur les normes de performance des émissions de CO₂ pour les voitures et les camionnettes neuves. Alors que l'Allemagne avait donné son accord sur le texte, elle a finalement bloqué son adoption pendant plusieurs semaines. La décision de la présidence suédoise du Conseil de reporter le vote sur ce règlement a sapé la crédibilité du processus législatif au niveau européen. Pour parvenir à un accord, la Commission s'est par ailleurs engagée, en ce qui concerne les procédures de réception des véhicules³⁴, à présenter d'ici à l'automne 2023 un projet d'acte d'exécution créant une nouvelle catégorie de véhicules fonctionnant avec des carburants neutres en carbone, qui permette l'homologation des véhicules thermiques fonctionnant aux carburants synthétiques³⁵. Cet amendement dit « Ferrari » permettrait aux constructeurs qui représentent de 1 000 à 10 000 voitures particulières ou de 1 000 à 2 000 véhicules utilitaires légers nouvellement immatriculés au cours d'une année civile, d'introduire une demande de dérogation à leur objectif d'émissions spécifiques. Là encore, le processus, qui donne lieu actuellement à de nombreuses négociations entre l'Allemagne et la Commission, a pris du retard. La saga est loin d'être terminée mais illustre bien les difficultés lorsqu'entrent en jeu des industries nationales des États membres visées par les mesures souhaitées.

³⁴ Règlement (UE) 2023/443 du 8 février 2023.

³⁵ Cette technologie défendue par les constructeurs haut de gamme allemands et italiens consisterait à produire du carburant à partir de CO₂ issu des activités industrielles.

Ajoutons à cela la transposition au niveau national qui peut encore atténuer les ambitions climatiques de l'Union³⁶. Non seulement les États membres disposent souvent d'une marge de manœuvre laissée par les textes d'harmonisation mais l'effectivité de certains mécanismes peut être limitée par les comportements frauduleux des entreprises et l'inefficacité de certaines sanctions³⁷. Cela impose de réfléchir à la mise en place de systèmes plus incitatifs tels que l'instauration d'un système de prime sur les émissions excédentaires d'un montant suffisant pour inciter les constructeurs à aller dans le bon sens³⁸. En outre l'Union doit s'orienter, lorsqu'elle le peut, vers l'adoption de règlements directement applicables, en remplacement des directives européennes d'harmonisation. Enfin, la réussite de cette nouvelle politique impose une action concertée à tous les niveaux avec les États membres afin que ces derniers reprennent l'ensemble de ces leviers dans leur droit national³⁹.

C'est sans doute l'une des raisons pour lesquelles la Commission européenne insiste également sur son rôle d'impulsion et d'accompagnement via des instruments de *soft law*, comme les communications, la concertation avec les citoyens et les entreprises sans lesquels la réussite de cette transition ne pourra avoir lieu. Globalement, il s'agit de prévoir des espaces normatifs souples pour créer un cadre réglementaire favorable au développement de nouveaux services de mobilités durables⁴⁰.

Des limites techniques et technologiques

Compte tenu des objectifs du *Green Deal* de développer une « mobilité connectée, coopérative et automatisée », l'action sur l'innovation technologique est une condition préalable à la décarbonation de la mobilité dans l'Union. La Commission envisage d'encourager, par des instruments de financement tels que le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, l'élaboration de systèmes intelligents de gestion du trafic et de solutions de mobilité à la demande. Or, même s'ils existent, ces financements restent insuffisants. L'Union et les États membres doivent ainsi

³⁶ Les récentes actions introduites le 17 juillet 2023 par la Pologne contre le paquet Climat ne vont pas dans le bon sens (C-442/23 ; C-444/23).

³⁷ Voir les limites révélées par le scandale « Diesel Gate » ou « Affaire Volkswagen » en 2015. Les réactions des autorités européennes et nationales ont été tardives, contre-productives et ont montré la pression des lobbies industriels puissants. Voir S. Rohfritsch et D. Batho, *Rapport d'information n° 4109 à l'Assemblée nationale*, 12 octobre 2016.

³⁸ Prime de 95 euros par gramme de CO₂ excédentaire en cours de révision.

³⁹ Pour l'exemple français : L. Peyen, « Transport et climat : le train des réformes roule-t-il sur de bons rails ? », in O. Dupéré et C. Pomart (dir.), *Changements climatiques, dérèglements climatiques*, Institut francophone pour la justice et la démocratie, 2023, p. 197-211. Voir également les réflexions prospectives engagées par France Stratégie et le CGEDD dans le rapport de synthèse publié en février 2022, *Prospective 2040-2060 des transports et des mobilités. 20 ans pour réussir collectivement les déplacements de demain*. Le droit français semble plutôt aller dans le bon sens même si nombre de questions restent en suspens.

⁴⁰ Voir l'exemple du déploiement des drones que la Commission encourage pour en faire des vecteurs de la mobilité du futur, « Stratégie Drone 2.0 », COM(2022) 652 du 11 novembre 2022.



poursuivre leurs efforts de soutien aux investissements publics et privés en recherche et innovation, comme cela a été fait avec l'alliance européenne pour les batteries ou le partenariat pour l'hydrogène propre⁴¹. Cet ensemble paraît néanmoins très optimiste car il n'est pas certain que les révolutions technologiques soient aussi rapides que prévu. Nombre de technologies relatives aux batteries ou aux carburants alternatifs ne sont pas encore matures, il n'est dès lors pas certain que les prévisions européennes puissent se réaliser en temps voulu.

Une autre limite tient aux conséquences négatives par ricochet sur l'environnement du développement de ces nouvelles technologies. Il en va ainsi des divers réseaux énergétiques qui devront soutenir l'électrification des véhicules, aux réseaux de communication électronique utilisés pour la mobilité intelligente. La mobilité durable doit se penser en lien avec la transition de la politique énergétique au niveau de l'UE tout en prenant en compte les facteurs conjoncturels liés au prix de l'énergie pouvant l'affecter⁴². Enfin, de manière plus générale, la question de la disponibilité des matières premières rares indispensables aux batteries et aux nouvelles technologies numériques pose le problème de notre dépendance accrue vis-à-vis d'autres continents, l'Asie notamment⁴³, tout comme celle du recyclage des produits utilisés. À cela, on peut ajouter la question des biocarburants pouvant notamment participer du mouvement de déforestation.

La politique industrielle reste ainsi le dernier maillon de ces projets. L'ambition est ici de renforcer les capacités industrielles de la chaîne d'approvisionnement numérique (conception et production de composants, notamment électroniques, infrastructures de réseau, internet des objets) pour rendre possible l'automatisation des transports et de la mobilité.

Des limites liées aux objectifs de l'UE et à la balance des intérêts à opérer

Dans ce cadre, nous retombons sur un dilemme classique et bien connu, celui de la centralité dans l'UE de la liberté de circulation des personnes, des marchandises et des services et de l'importance du secteur des transports pour le dynamisme économique de l'UE⁴⁴. L'UE a d'ailleurs toujours cherché à en renforcer la compétitivité et l'efficacité au travers de politiques de libéralisation.

41 Ce partenariat européen a été mis en place dans le cadre de financements liés à Horizon Europe. Voir Commission européenne, « Une stratégie de l'hydrogène pour une Europe climatiquement neutre », 8 juillet 2020, COM(2020) 301 final.

42 Telle la crise énergétique européenne de 2022.

43 Question qui a des implications géopolitiques et dont l'UE est consciente. Voir « Résilience des matières premières critiques : la voie à suivre pour un renforcement de la sécurité et de la durabilité », 3 septembre 2020, COM(2020) 474 final.

44 Le secteur contribue à 5 % du PIB européen et emploie plus de 10 millions de citoyens européens.

Si, politiquement, la mobilité durable est devenue un objectif à part entière de l'Union européenne, sa réalisation se heurte encore souvent à la logique éminemment économique qui est à la source du projet européen. Ainsi, toute mesure antipollution en matière de transport adoptée par un État membre est susceptible de se heurter aux enjeux du marché intérieur et des grandes libertés de circulation, et la jurisprudence illustre à quel point l'équilibre entre protection de l'environnement et intérêt économique n'est pas aisé en la matière⁴⁵.

Le défi le plus lourd est sans doute de réussir à décarboner le secteur des transports sans pénaliser l'économie. Ce constat s'inscrit comme une limite générale qui relève du contexte dans lequel les politiques de « durabilité » des transports sont menées : la demande de transport en Europe est en croissance et devrait encore s'intensifier. Selon les estimations de la Commission européenne, d'ici 2050, le transport de passagers par exemple devrait augmenter de plus de 50 %, contre 80 % pour le transport de marchandises, par rapport aux niveaux de 2013. Dès lors, on peut reprendre l'interrogation légitime de l'Agence européenne de l'environnement lorsqu'elle écrit : « alors que le progrès technologique permet de produire des véhicules plus propres, le nombre de passagers, le volume de marchandises et les distances parcourues ne cessent d'augmenter, annihilant les gains réalisés en termes d'efficacité »⁴⁶. Dans ces conditions, il est évident que l'on ne pourra pas faire l'économie d'une réflexion sur l'action sur la demande de mobilités et que la question d'une société basse mobilité, trop rarement évoquée dans les débats, se posera. La neutralité carbone ne semble pouvoir être atteinte qu'en associant une plus grande sobriété d'usage aux progrès technologiques déjà évoqués.

Enfin, si l'UE doit faire la balance entre des objectifs contradictoires, ce dilemme n'est pas seulement européen mais bien mondial, car l'UE ne représente que 10 % des émissions mondiales de CO₂. En ce sens, l'efficacité de l'action européenne en matière de mobilité durable sera d'autant plus forte qu'elle sera relayée par une action coordonnée au niveau mondial. Or, l'Union est souvent confrontée aux résistances des autres États dans les organisations internationales, comme l'illustrent les discussions récentes au sein de l'Organisation maritime internationale s'agissant de l'extension possible des marchés de quotas dans le domaine maritime⁴⁷. La

⁴⁵ Voir CJUE, Gr. ch., 21 décembre 2011, *Commission c/ Autriche*, aff. C-28/09 (voir commentaire n° 50, in Ph. Billet et É. Naim-Gesbert, *Les grands arrêts du droit de l'environnement*, Dalloz, 2017) à propos d'une interdiction sectorielle de circulation des poids lourds mise en œuvre par l'Autriche dans le cadre de la transposition de la directive air pur ; CJUE, 18 juin 2019, *Autriche c/ Allemagne*, aff. C-591/17, à propos de la redevance d'utilisation des infrastructures pour les véhicules automobiles particuliers en Allemagne.

⁴⁶ Voir Rapport de l'Agence européenne de l'environnement, *L'Europe des transports devient-elle plus écologique ? Oui et non*, avril 2010.

⁴⁷ Un accord a été difficilement trouvé le 7 juillet 2023 prévoyant « comme mesure envisageable à moyen terme » un mécanisme de tarification des émissions de gaz à effet de serre dans le secteur maritime. La Chine, l'Arabie saoudite et plusieurs États d'Amérique centrale et du Sud se sont opposés à cette taxe carbone, soutenue par l'UE, lors des négociations au sein du comité de protection du milieu marin. Selon le calendrier convenu, l'approbation des mesures à moyen terme doit intervenir au printemps et à l'automne 2025, pour une entrée en



solution pourrait également venir de l'évolution des méthodes en privilégiant encore davantage, par une approche « bottom up », les initiatives de co-régulation ou d'autorégulation et les partenariats entre les acteurs de la mobilité durable, que sont notamment les entreprises européennes⁴⁸.

Au terme de cette mise en perspective rapide, il ressort un bilan en demi-teinte. Au-delà de la prise de conscience évidente, le changement de paradigme n'a pas encore eu lieu car les politiques de mobilité durable dans l'UE restent fondamentalement prises en étau entre les intérêts économiques et les objectifs d'intérêt général. La transition vers la mobilité durable est une question politique dont l'acceptabilité sociale est difficile⁴⁹. Comment faire en sorte que les citoyens adhèrent à ce choix politique ? Tel est, nous semble-t-il, l'enjeu majeur de l'effectivité à venir des politiques de mobilité durable. Gageons que l'ensemble des acteurs – auxquels il faut ajouter le juge qui s'invite désormais dans le débat climatique⁵⁰ – iront dans le même sens tout en demeurant réalistes sur la faisabilité de ce nouveau projet de société.

vigueur seize mois plus tard, courant 2027.

48 Le programme *Clean Sky* issu d'un règlement du 18 décembre 2008 (n° 71/2008) est intéressant à cet égard. L'Union européenne, face à la difficulté de réglementer le secteur aérien et pour encourager les recherches pour des avions propres, a privilégié une approche incitative reposant sur une coopération avec les acteurs du marché en créant une entreprise commune *Clean Sky*. Il s'agit d'un partenariat public/privé à l'échelle de l'Union financé à parts égales par la Commission européenne et les industriels du secteur aéronautique pour concevoir des avions plus respectueux de l'environnement.

49 Des mouvements citoyens entraînent le report de certaines mesures environnementales. Ainsi la mise en place effective des zones à faible émission mobilité (ZFE) à l'origine de restriction de circulation pour les véhicules les plus polluants, est-elle régulièrement reportée. En France, le mouvement citoyen de contestation des gilets jaunes est, quant à lui, né en 2018 du constat de l'augmentation des prix des carburants.

50 Par exemple, CJUE, 24 octobre 2019, *Commission c/ République française*, (aff. C-636/18), recours en manquement contre la France pour dépassement des valeurs limites de qualité de l'air contraire à la directive 2008/50. La Roumanie a également été condamnée pour dépassement des valeurs limites fixées par la directive 2008/50 (CJUE, 30 avril 2020, *Commission européenne c/ Roumanie*, aff. C-638/18).