

Bornes routières, cartes magnétiques, espaces portuaires : la décentralisation des transports à l'épreuve de la technique.

Marianne Ollivier-Trigalo, Jean Debrie, Alain Faure, Guillaume Gourgues, Laetitia Rouvière

▶ **To cite this version:**

Marianne Ollivier-Trigalo, Jean Debrie, Alain Faure, Guillaume Gourgues, Laetitia Rouvière. Bornes routières, cartes magnétiques, espaces portuaires : la décentralisation des transports à l'épreuve de la technique.. 2012, pp.154. hal-00710868

HAL Id: hal-00710868
https://enpc.hal.science/hal-00710868

Submitted on 21 Jun 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

PREDIT 4 (2008-2012)
Groupe opérationnel (GO) n°6 « Politiques de transport »

BORNES ROUTIÈRES, CARTES MAGNÉTIQUES, ESPACES PORTUAIRES : LA DÉCENTRALISATION DES TRANSPORTS À L'ÉPREUVE DE LA TECHNIQUE

Mars 2012

Marianne Ollivier-Trigalo (Université Paris-Est, LVMT-IFSTTAR)
Jean Debrie (SPLOTT-IFSTTAR)
Alain Faure (PACTE, IEP Grenoble)
Guillaume Gourgues (PACTE, IEP Grenoble)
Laetitia Rouvière (PACTE, IEP Grenoble)

Rapport final

LES TERRITOIRES DES POLITIQUES DE TRANSPORT :
ACTION PUBLIQUE, INTERMODALITÉ ET MOBILITÉ DURABLE

Convention de subvention n°09 MT CV 06
Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat, groupe Opérationnel 6 du PREDIT

Laboratoire commun à l'École des Ponts ParisTech, l'IFSTTAR et l'Université de Marne-la-Vallée

RÉSUMÉ

Les politiques de transport constituent des champs d'études particulièrement éclairants pour entrer dans le débat sur le « mille-feuille » institutionnel et les modalités d'action multi-échelles. Notre recherche vise à appréhender comment l'action publique interterritoriale contribue (ou pas) à une redéfinition et à une recomposition du cadre d'intervention sectorielle qui est le plus souvent rapporté à une échelle fonctionnelle particulière. Cette recomposition est perceptible dans une analyse des dimensions politiques des processus d'élaboration de politiques de transport réputées de grande technicité. L'analyse et la comparaison des trajectoires territoriales, en Alsace et Rhône-Alpes, de trois objets techniques volontairement disparates – des bornes routières, des cartes magnétiques et des espaces portuaires – nous permettent de mettre en lumière une action publique apprivoisée par les acteurs techniques et les acteurs politiques, de manière interdépendante, qui déborde les institutions et les compétences attribuées mais, selon des modalités d'interaction qui ne distinguent pas le secteur des transports des autres politiques publiques soumises à l'épreuve de la décentralisation.

SOMMAIRE

INTRODUCTION. COMPARER L'INCOMPARABLE

Problématique 7

Hypothèse 7

Méthodologie 8

Analyse comparative 9

L'approche par les instruments 9

L'approche par les tensions entre les dynamiques sectorielles et territoriales 10

L'approche cognitive par les récits 10

I. TAXER, TARIFER, AMÉNAGER. ÉTUDES DE CAS

CHAPITRE 1. LA NOUVELLE FEUILLE DE ROUTE DES POIDS LOURDS. L'INSTAURATION D'UNE ÉCOTAXE EN FRANCE

1.1. Problématisations 15

1.1.1. Les transports routiers de marchandises ne couvrent pas leurs coûts 15

1.1.2. Les transports routiers de marchandises sont nécessaires au fonctionnement de l'économie 18

1.1.3. Les transports routiers de marchandises pratiquent des moyens de protection de l'environnement, alternatifs à la taxe 19

1.1.4. Taxer les poids lourds doit inciter au report modal 21

1.1.5. Les infrastructures de transport ont besoin de sources de financement nouvelles et pérennes 22

1.1.6. La taxe sur les poids lourds est un instrument de la fiscalité environnementale 25

1.1.7. Conclusion. Des problématisations et le sens concret de l'écotaxe : gérer la circulation des poids lourds 27

1.2. Codifications 28

1.2.1. La taxe alsacienne : l'impulsion territoriale 30

1.2.1.1. L'action de quelques acteurs locaux en Alsace 31

1.2.1.2. Le coup politique d'Yves Bur sur la scène nationale et parlementaire ... 32

1.2.2. La rupture de 2007 : écologie gouvernementale et intérêts sectoriels 33

1.2.2.1. Le Grenelle de l'environnement : l'emblème non sectoriel de l'histoire gouvernementale écologique 33

1.2.2.2. La place de l'administration des Transports en Écologie : il n'y aura pas de nouvelle LOTI 35

1.2.3. L'européanisation de la taxe kilométrique sur les poids lourds 37

1.2.4. Conclusion. La stratification des échelles politiques. 38

1.3. Implémentations 39

1.3.1. Une association interministérielle 40

1.3.1.1. Une logique de projet 40

1.3.1.2. L'externalisation et le recours à un partenaire privé 41

1.3.1.3. Les enjeux de la délégation à un prestataire privé : exploitation de la route et interopérabilité 43

1.3.2. La régulation sectorielle 43

1.3.2.1. La régulation sectorielle à l'échelle nationale : la mission Abraham 45

1.3.2.2. La régulation sectorielle à l'échelle locale : occuper tous les espaces, faire nombre 46

1.3.2.3. Des régulations sectorielles en tension 48

1.4. Territorialisations 49

1.4.1. Des logiques de régulation des flux en tension 51

1.4.1.1. La notion de report significatif : interprétations 51

1.4.1.2. La notion d'itinéraire : coordinations 53

1.4.2. Ajustements et appropriations 55

1.4.2.1. Hétérogénéité territoriale 56

1.4.2.2. Hétérogénéité préfectorale 57

1.4.2.3. Constituer un interlocuteur routier départemental 58

1.4.2.4. Constituer un acteur routier départemental 59

1.4.3. Conclusion. Appropriations techniques 59

Conclusion. Les territoires de l'écotaxe 60

Annexe. Liste des entretiens 63

CHAPITRE 2. LES CARTES (MAGNÉTIQUES) ET LE TERRITOIRE. ENQUÊTE SUR LA TARIFICATION ET LA BILLETTIQUE MULTIMODALES

Introduction : Comprendre le multimodal par les instruments 65

2.1. L'entrée de l'intermodalité billettique et tarifaire dans les territoires 68

2.1.1. Les dynamiques industrielles, pivot de la construction des espaces de la multimodalité 68

2.1.1.1. (In)compétences techniques des AO : une « brèche » pour les acteurs industriels 68

2.1.1.2. Faire évoluer des systèmes propriétaires : quelle multimodalité ? 71

2.1.2. Intégrer la tarification : blocs de compétences, exploitants et recettes 71

2.1.3. La diversification de l'expertise : levier de ré-affirmation des AO face aux industriels 74

2.2. L'action publique interterritoriale se saisit de l'instrument... ou l'inverse 75

2.2.1. OùRA ! ou les effets propres de l'instrument sur la formation d'un consensus politique 75

2.2.1.1. Les forces en présence 75

2.2.1.2. La coopération par l'instrument en Rhône-Alpes 77
2.2.2. Accords et désaccords tarifaires : deux styles de coopération 79
2.2.2.1. Les élus et la tarification : un enjeu de compétition 79
2.2.2.2. « Le consensus », « la confiance » et la croyance en l'outil pour la coopération 80
2.3. Effets de l'intermodalité sur la régulation des politiques de transport 82
2.3.1. La construction interterritoriale de normes d'action 82
2.3.1.1. Normalisation billettique et tarifaire sur les territoires 82
2.3.1.2. Les « nouvelles » territorialités de l'intermodalité ? 85
2.3.2. « Bonnes pratiques » et normalisation nationale et européenne 86
2.3.3. Après les cartes : vers la multiplication des supports 88
Conclusion 89
Annexe 1. Liste des entretiens 90
Annexe 2. Littérature institutionnelle 91

CHAPITRE 3. DEUX PORTS DANS LA VILLE. LA RELATION FLUVIALE VILLE-PORT: ENTRE AMÉNAGEMENT URBAIN ET MOBILITÉ DURABLE

Introduction. Les ports fluviaux entre secteur et territoires : axes de lecture et méthodologie 93
3.1. Le port de Strasbourg : vers une feuille de route commune ville-port 95
3.1.1. Le port de Strasbourg et sa relation aux territoires : héritage et gouvernance actuelle 95
3.1.2. Les projets en cours : un tournant dans la relation Ville-Port ? 96
3.1.3. Les traits saillants du dialogue secteur/territoire 98
3. 2. Le port Édouard Herriot : une logique partenariale entre gestionnaires du fleuve et acteurs urbains 100
3.2.1. La trajectoire historique : le port Édouard Herriot, un statut fluvio-portuaire original 100
3.2.2. Le dialogue secteur-territoire : les chartes partenariales 101
3.2.3. Les traits saillants du dialogue secteur / territoire 103
Conclusion. La ville dans le port, le port dans la ville : les deux faces d'une reconnexion dans un contexte de réflexion sur la mobilité durable 104
Annexe 1. Documents institutionnels 105
Annexe 2. Liste des entretiens 106

II. L'ACTION PUBLIQUE APPRIVOISÉE. TROIS RÉSULTATS EN DÉBATS

CHAPITRE 4. UNE NORMALISATION PAR LES INSTRUMENTS

4.1. Informations, informatiques : des instruments d'extension des réseaux 112
4.1.1. Traitements des informations 112
4.1.2. Laboratoire d'expérience 116

4.2. Taxes, tarifs, amodiations : des instruments de redistribution financière .. 119

4.2.1. Production de recettes 119

4.2.2. Financement de l'action 121

4.3. Prestataires privés et administrations locales : les nouveaux experts 123

CHAPITRE 5. DES SECTEURS BOUSCULÉS

Introduction : un secteur qui territorialise ou pas, et *vice versa* 127

5.1. Intensité sectorielle et compétences territoriales 128

5.1.1 La différenciation sectorielle 128

5.1.1.1. Le secteur routier : une résistance sectorielle bousculée par un référentiel développement durable par essence transversale 128

5.1.1.2. L'intermodalité voyageur : une diversification de l'expertise sectorielle 129

5.1.1.3. Les ports fluviaux : la variété des acteurs d'un secteur non homogène 130

5.1.2. Les compétences territoriales impliquées 131

5.1.2.1. De la collectivité à l'État… et retour : l'écotaxe poids lourds 131

5.1.2.2. De la LOTI à l'évolution urbaine et périurbaine : la tarification et la billettique intermodales 132

5.1.2.3. De la régulation nationale à l'introduction croissante des collectivités : les ports fluviaux 133

5.2. Les formes du dialogue secteur/territoire 134

5.2.1. Entre impulsion territoriale et expertise technique sectorielle : l'écotaxe poids lourds 134

5.2.2. La sectorialisation progressive des collectivités : billettique et tarification intermodales 135

5.2.3. La fin d'une extra-territorialité portuaire 135

5.2.4. Un apprentissage sectoriel des territoires ? 136

5.3. La densité des problèmes, entre technique et politique 136

CHAPITRE 6. DES RÉCITS FRAGMENTAIRES SUR L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

6.1. Les rhétoriques vertueuses de la « mobilité durable » 140

6.2. Le « pragmatisme » et la « bonne échelle » 141

6.3. Les multiples figures du dialogue social 143

6.4. Conclusion. Les transports, un secteur d'intervention publique comme les autres 146

CONCLUSION. LES RESSORTS POLITIQUES DE LA TECHNIQUE (ET *VICE VERSA*)

BIBLIOGRAPHIE

INTRODUCTION. COMPARER L'INCOMPARABLE

Problématique

Le « mille-feuille » institutionnel, l'absence de hiérarchie entre niveaux de collectivités, l'enchevêtrement des compétences, sont souvent stigmatisés comme autant de dysfonctionnements du système de décision français conduisant à des incohérences et dénotant un sérieux problème de coordination. Les politiques de transport constituent des champs d'études particulièrement éclairants pour entrer dans ce débat à la fois technique et politique. Les usagers des réseaux de transport (tant les personnes que les chargeurs) ne déterminant pas leurs déplacements en fonction des frontières institutionnelles, tout acteur public qui inscrit sur son agenda politique le règlement d'un problème de transport est, par définition, intrinsèquement confronté à des logiques d'action multi-échelles. Les géographes sont largement habitués à se confronter à ces questions d'articulation des échelles (Vanier, 2008) et la problématique gagne la science politique (Faure *et alii*, 2007).

Mais, dans le champ de l'analyse des politiques publiques, les politiques de transport sont souvent perçues comme comportant une dimension avant tout technique, dimension qui rebute les politistes et les incite le plus souvent à abandonner ce domaine d'action aux représentants d'autres disciplines. Ce faisant, ils ouvrent la voie au sous-traitement de la dimension politique en laissant « le champ libre à des discours non seulement peu fondés du point de vue scientifique, mais également dangereux pour nos pratiques démocratiques » (Offner, 2003, p. 184). Dans les politiques de transport, la variable politique émerge à la fois comme détermination de valeurs et de normes orientant l'action publique et comme compétition pour accéder à des mandats électoraux. Dans le premier cas, elle se traduit par une tension entre des doctrines traditionnellement construites à l'échelle du secteur et des normes d'action de plus en plus portées par des acteurs territoriaux (Muller, 1992 ; Faure, 2005 ; Mériaux, 2005). Dans le second cas, elle est façonnée, au delà des logiques strictement fonctionnelles (et financières), par des enjeux liés aux jeux politiques locaux et aux modes de *leadership* territorial (Faure, 1997 ; Nay, 2003 ; Smith, Sorbets, 2003). Le principal objectif de cette recherche est d'éclairer cette dynamique politique à deux entrées.

Hypothèse

Notre recherche vise à appréhender les processus de changement de l'action et des politiques publiques qu'enjoint depuis quelques années la convocation de l'idée de développement durable et, dans le champ des transports, de celle de « mobilité durable ». Or, les possibilités de changement de l'action publique ne sont véritablement détectables et compréhensibles que dans la mise à jour des dimensions politiques des objets techniques qui fondent les politiques de transport. Ces dimensions politiques se jouent en particulier dans les rapports entre échelons territoriaux, dans les coopérations multi-niveaux.

Appréhender ces dimensions implique de dépasser la posture de recherche de la *multi-level governance* (Hooghe, Marks, 2001), qui s'intéresse de près, il est vrai, à ce type de coopérations, mais sans prendre toute la mesure de leur dimension politique et en faisant l'impasse sur leur construction. Cela implique également de se pencher sur les produits d'action publique qui transgressent les limites entre les territoires institutionnels.

Notre hypothèse est que l'action publique interterritoriale contribue à une redéfinition et à une recomposition du cadre d'intervention sectorielle le plus souvent rapporté à une échelle fonctionnelle particulière. Les territoires institutionnels s'entendent pour agir à une échelle réputée plus pertinente au regard des espaces fonctionnels. L'action publique interterritoriale est conduite au nom des décalages entre espaces fonctionnels et territoires institutionnels (Nahrath, *et alii*, 2009), dont la gestion n'emprunte pas toujours les voies tracées par le législateur, ni le chemin balisé par les prophètes de l'« optimum dimensionnel » (Offner, 2006). Les « territoires pertinents » cèdent la place aux coopérations *ad hoc* et aux scènes de gestion spécialisées (Duran, 1999). À ce titre, les modalités de l'action publique interterritoriale, très éloignées de la théorie des « blocs de compétences », ne mettent pas fin à la complexité territoriale (Debarbieux, Vanier, 2002) mais elles constituent une manière de s'en accommoder et de l'organiser sans avoir recours à une entité « coordinatrice » ou un niveau « intégrateur ». Le diagnostic, qui semble particulièrement vrai et saillant en matière de transport, permet d'envisager une re-politisation des objets techniques qui jalonnent et façonnent les politiques de transport.

Méthodologie

La problématique de l'action publique interterritoriale nous conduit à proposer une analyse par les produits de l'action. Dans ce champ, plusieurs recherches conduites à partir du milieu des années 1990 ont été concentrées sur les projets d'infrastructures, leurs processus de décision chaotiques et conflictuels (Blatrix, 2000 ; Halpern, 2006 ; Rui, 2004). Par ailleurs, l'entrée par les institutions politiques a déjà fait l'objet, plus récemment, de plusieurs travaux de recherche lors du PREDIT précédent (Gallez, Menerault, 2005 ; Ollivier-Trigalo, 2007) ou à l'occasion de travaux de doctorat (Barone, 2008a). L'ensemble de ces recherches montre bien la montée en puissance et la consolidation des intérêts territorialisés tout en mettant en lumière les capacités de l'État à s'y confronter et à ouvrir des espaces de consultation et de relations avec les acteurs locaux.

Pour approfondir la connaissance de la variable politique qui formate les politiques de transports, nous avons choisi trois produits de l'action, qui correspondent à trois terrains d'étude : la taxe kilométrique sur les poids lourds ; la tarification et la billettique multimodales des transports publics de personnes ; l'aménagement des ports fluviaux. Ces trois politiques répondent à des objectifs de développement durable et couvrent un champ diversifié en termes de domaines d'action (voyageurs / marchandises ; ferroviaire / fluvial / route ; aménagement / régulation). Elles sont fondées sur des objets techniques : respectivement, des bornes routières, des cartes magnétiques et des espaces portuaires. Elles offrent également une diversité de situations des systèmes d'acteurs : du plus territorial au plus sectoriel, du plus local au plus global. En termes territoriaux, Rhône-Alpes et l'Alsace ont

constitué nos territoires privilégiés d'investigation. Le choix de ces territoires est venu conforter les perspectives ouvertes par l'analyse comparative, puisque les acteurs localisés dans ces régions sont particulièrement actifs au regard de nos trois domaines d'action.

Analyse comparative

La comparaison de la manière dont la variable politique joue dans chacun des cas nous apporte des éclairages sur les recompositions en cours de l'action publique dans le champ du développement durable et des transports. La confrontation et la comparaison de ces domaines d'action, le plus souvent approchés séparément, constituent une originalité de l'approche sociopolitique que nous proposons. D'une certaine manière, nous cherchons à comparer l'incomparable, perspective qui offre la possibilité d'éprouver notre hypothèse à un large éventail de situations de décentralisation et de densité technique. Rappelons que les catégories d'actions étudiées impliquent que les acteurs s'entendent ou interagissent au-delà de leurs échelles institutionnelles. Dès lors, l'analyse comparative doit nous permettre d'étudier comment les acteurs s'accommodent ou non de la complexité territoriale et comment cette complexité recompose ou non les systèmes d'acteurs. Une telle analyse considère les territoires et leurs différenciations comme moteurs du changement de l'action publique et non pas seulement comme contexte de l'action (ce qui est généralement le cas). Appliquée aux politiques de transport, cette analyse doit mettre à jour les composantes politiques de mesures réputées techniques et fonctionnelles et ouvrir ainsi un espace de débats proprement politique sur la place des transports dans un monde en développement durable. Trois approches complémentaires ont guidé notre analyse.

L'approche par les instruments

Les politiques publiques changent davantage par leurs instruments que par leurs objectifs (Lascoumes, 2003). Dans sa filiation avec la sociologie des sciences, Lascoumes appréhende les instruments de l'action publique à travers leur logique propre, les effets normatifs qu'ils produisent, les interactions qu'ils déterminent, les pratiques et les représentations qu'ils orientent. Nous attarder sur les instruments que mobilisent les acteurs dans nos différentes études de cas doit nous permettre de dire quelle politique est ainsi fabriquée. En outre, restituer les interactions et les tensions entre acteurs autour des instruments (Halpern, 2007) nous permet de considérer que ces derniers sont bien le résultat d'une action publique en fabrication et non donnée (Weller, 2008). Dans cette perspective, nous appréhendons les instruments par leur logique propre et par les espaces d'interaction intrinsèques à l'action publique qu'ils font exister mais également par les formats qu'ils imposent aux manières qu'ont ses protagonistes de problématiser le monde et l'action (Cantelli *et alii*, 2009). L'analyse de ce processus, qui concerne en l'occurrence les systèmes de traitement des informations et les instruments financiers, nous permet de faire valoir un premier aspect de la politisation des objets techniques qui fondent les politiques que nous avons étudiées, celui qui met en lumière un processus de normalisation (et d'orientation) de l'action.

L'approche par les tensions entre les dynamiques sectorielles et territoriales

Dans une deuxième approche, observer les évolutions du rapport entre secteur(s) du transport et territoires de l'action publique renvoie autant à la question de la territorialisation des objets sectoriels qu'à la tonalité des négociations territoriales qui sont privilégiées. La notion de secteur mobilisée dans cette approche est utilisée dans une acception relativement différente que celle de certains politistes, selon une lecture plus extensive et davantage géographique de la question territoriale. Le secteur renvoie ici à un ensemble d'acteurs publics et privés (leurs fonctions) qui participent d'un domaine particulier (le fluvial, le routier, l'intermodalité voyageur) à des échelles géographiques diverses (leurs espaces). Ce jeu acteurs/fonctions/échelles constitue alors une entrée parmi d'autres pour observer l'organisation des territoires (Debrie, 2010). L'intérêt de la diversité des objets techniques étudiés est qu'elle confronte des organisations sectorielles non comparables entre elles à une trame territoriale commune avec des champs de compétences définis par une régulation nationale.

L'approche cognitive par les récits

Dans une perspective plus cognitive, l'étude des façons territorialisées de « fabriquer des histoires et formater les esprits » (Salmon, 2007) cherche à appréhender si les élites locales produisent des « récits » sur leur légitimité d'action qui suggèrent une conception de l'action publique moins professionnalisée et plus attachée à des conflits et à des repères propres à chaque configuration locale. Cette entrée par le langage, qui nous informe sur les conditions d'appréhension et de formulation des changements dans l'action publique locale, permet de repérer les « lignes narratives » (Hajer, Law, 2006) que les acteurs étudiés avancent pour prendre position sur le bienfondé des mesures annoncées. L'approche permet aussi d'identifier d'éventuelles « coalitions discursives » emblématiques des mobilisations sociales sur ces enjeux institutionnels. Cette réflexion s'inscrit dans la voie encore mal balisée des travaux de science politique qui sont consacrés à la fabrique discursive des politiques publiques, sur l'idée que les mots du pouvoir sont, pour reprendre une belle formule foucaldienne, « une violence que nous faisons aux choses ». C'est l'hypothèse que l'activité politique se loge dans la façon de dire et d'écrire les choses et que le langage joue un rôle décisif pour « maintenir un ordre face à une réalité toujours désordonnée, discontinue et insaisissable » (Zittoun, 2011).

Ce rapport est structuré en deux parties, qui correspondent aux deux temps de la recherche. La première partie est composée de trois chapitres qui rendent compte de nos trois études de cas. La deuxième partie est constituée également de trois chapitres, qui développent nos trois approches comparatives. Nous concluons enfin sur les enseignements que nous apportent ces différentes analyses sur les conditions d'une action publique apprivoisée de manière conjointe et interdépendante par le politique et le technique, ce que permet l'étude de la décentralisation au delà d'une analyse par les institutions et leurs compétences attribuées.

I. TAXER, TARIFER, AMÉNAGER
ÉTUDES DE CAS

CHAPITRE 1. LA NOUVELLE FEUILLE DE ROUTE DES POIDS LOURDS L'INSTAURATION D'UNE ÉCOTAXE EN FRANCE

Marianne Ollivier-Trigalo (LVMT-IFSTTAR, Univ. Paris Est)

Dans les perspectives de notre recherche – rapports entre échelons territoriaux de gouvernement des affaires publiques et instrumentations de l'action publique –, l'analyse de la mise en œuvre de l'écotaxe[1] en France doit nous permettre d'appréhender le changement d'action publique en matière de politique routière et environnementale. Et ce, à travers la mise en lumière des effets d'inscrire, par cet instrument, la politique routière et environnementale dans le domaine de la fiscalité. À l'échelle nationale et sectorielle, l'entrée en jeu des Finances contribue à l'institutionnalisation de l'écotaxe ; et, réciproquement, l'écotaxe concrétise une fiscalité environnementale dans le champ des transports. À l'échelle territoriale, la dimension spatiale de l'écotaxe (notamment la définition du réseau taxable) ouvre un jeu de confrontations et d'ajustements des enjeux liés à l'écotaxe et à sa mise en œuvre ; et, ce jeu offre les conditions de la constitution d'un objet politique routier dont l'appropriation par les conseils généraux pourrait légitimer ces derniers en tant qu'acteurs d'une politique routière. Selon un format de politisation propre : le clivage est ici davantage spatial que partisan.

Ces deux dimensions donnent finalement à voir une redéfinition de la fiscalité environnementale, *via* la taxe kilométrique, comme politique de gestion de la circulation des poids lourds.

Cette redéfinition liée au choix de l'instrument est jalonnée de conflits qu'il convient d'analyser pour comprendre les conditions et les modalités du changement de politique (Halpern, 2007). Avec la démarche du Grenelle, le ministre Borloo s'est constitué en un nouvel acteur « environnemental » (Boy, 2010) qui, à ce titre, a accru la dimension politique du processus de sélection des instruments, sur un registre transversal (*i.e.* interministériel, non sectoriel), celui qui remet en cause la centralité des arrangements institutionnels entre l'État et les groupes d'intérêt sectoriels, ici les acteurs routiers (Halpern, 2007, pp. 17 et s.). Il y a pourtant négociation avec les acteurs sectoriels.

La fiscalité environnementale, dont la taxe kilométrique sur les poids lourds constitue un élément, peut être interprétée comme une recomposition des formes d'instruments d'action publique : d'un côté, la taxe est ajustée à la fiscalité existante et son instauration profite d'une machinerie administrative éprouvée qui l'institutionnalise et la pérennise ; d'un autre côté, la taxe constitue une novation au service de l'environnement par importation/adaptation d'éléments de la politique européenne, par le rôle d'acteurs environnementaux, par le lien avec l'émergence de nouveaux enjeux comme le changement climatique, mais on peut s'interroger sur le caractère réellement innovant de l'instrument lui-même.

Nous avons retenu trois catégories de processus d'élaboration d'une politique publique, qui constituent des catégories d'analyse dont la valeur heuristique permet de différencier des processus (par leurs acteurs, leurs stratégies et leurs modalités d'interactions) bien évidemment enchevêtrés et entremêlés (Parsons, 2001).

Tout d'abord, nous présentons les processus de problématisations qui mettent en lumière les conflits de représentations du problème et des moyens de le traiter par l'écotaxe (1). Ensuite, nous revenons sur les processus de codifications de l'écotaxe, qui permettent

[1] L'écotaxe est le nom donné à la redevance kilométrique que devront payer les poids lourds qui emprunteront le réseau routier français (hors les autoroutes à péage). En principe, l'entrée en vigueur est prévue pour 2013 (initialement 2011).

de tracer les modalités d'implication du monde politique tant à l'échelle locale que nationale (2). Enfin, nous analysons les processus d'implémentations, qui sont aussi l'occasion de renégociations concrètes de l'instrument et de la politique qu'il est censé fonder, en distinguant les processus propres à l'État et à ses modalités de régulations sectorielles (3) des processus d'interactions avec les acteurs locaux à l'occasion de la définition du réseau taxable (4).

L'analyse de ces processus s'appuie sur deux sources d'information : des documents écrits ; des entretiens semi-directifs (voir ci-après l'encadré sur la méthodologie d'enquête). Deux régions ont retenu notre attention : l'Alsace dont l'activisme des acteurs locaux a sans nul doute donné une impulsion décisive à l'instauration de l'écotaxe en France ; Rhône-Alpes pour les raisons liées à l'analyse comparative, qui impliquent que nos trois catégories d'action – taxe kilométrique sur les poids lourds, aménagement des ports fluviaux (Strasbourg et Lyon), billettique multimodale des transports publics de personnes – soient observables dans les deux terrains d'enquête.

Méthodologie

La recherche repose sur l'analyse des configurations d'acteurs qui façonnent les processus d'instauration de l'écotaxe sur les poids lourds. Deux sources de données ont été mobilisées pour caractériser ces systèmes d'acteurs : d'une part, des sources documentaires et d'autre part, une enquête par entretiens semi-directifs. Les premières, qui, à l'ère d'Internet et de la communication, sont souvent multiples et variées, permettent de repérer la manière dont les protagonistes énoncent les problèmes d'action publique à laquelle ils entendent participer. La seconde vise à déterminer qui fait quoi et comment dans ces énonciations et à identifier dans quels dispositifs ou espaces de relations (sectoriels, territoriaux) ces acteurs négocient ces énonciations et leurs capacités à agir. En outre, la plupart des nos interlocuteurs nous ont fourni des documents supplémentaires, le plus souvent produits par leurs soins.

Nous avions identifié *a priori* un certain nombre de catégories d'acteurs dont nous savions qu'elles faisaient partie du système d'acteurs (sur la base de recherches antérieures) : qu'il s'agisse des organisations socioprofessionnelles (transporteurs et chargeurs), des associations écologiques, de l'État (central et local), des collectivités locales (élus et techniciens). L'analyse documentaire complétée par de premiers entretiens nous ont permis d'affiner la connaissance du système d'acteurs, tant en termes de qui le constitue (cas de l'ADF, de l'ADSDT, de la mission Abraham) que des interactions qui le composent (cas du dossier personnel du député Yves Bur[2]).

Nous avons rencontré 23 personnes (en 21 entretiens) entre avril 2010 et avril 2011 (voir liste des entretiens en annexe). Tous les entretiens ont été enregistrés et retranscrits.

[2] Nous tenons à remercier M. Yves Bur qui nous a très aimablement transmis l'ensemble de son dossier documentaire. Nous avons eu ainsi accès à de nombreuses et précises informations, qui nous ont permis de retracer assez finement l'histoire de la taxe alsacienne.

1.1. Problématisations

L'instauration d'une politique publique passe par l'identification et la formulation d'un problème d'action publique à résoudre, et à résoudre en priorité. Ces problèmes ne sont pas donnés mais sont des construits sociaux. C'est-à-dire qu'ils émergent comme problème d'action prioritaire au cours de processus qui impliquent différents protagonistes se mobilisant, se confrontant et s'opposant sur le diagnostic de la situation, les explications de la situation et sur la manière de changer cette situation.

C'est en ce sens que l'on peut considérer que la façon dont le « problème » est construit formate l'action publique qui est censée le résoudre (Borraz, Guiraudon, 2009). L'instauration de la taxe kilométrique sur les poids lourds en France est le fruit d'un tel travail de problématisation, qui est bien un processus dans le temps dont nous cherchons à analyser l'évolution dans la durée pour appréhender dans quelles conditions cet instrument d'action publique a pu être décidé et mis en œuvre, en particulier en identifiant les protagonistes et les problématisations qui ont pu dominer le champ des changements possibles. En outre, l'analyse diachronique permet de parler de problématisations au pluriel en montrant qu'aucune ne disparaît totalement mais plutôt que le processus est caractérisé par une accumulation des arguments et des ajustements de ceux-ci dans le temps.

L'objet de cette partie est de mettre en lumière quelles sont les visions proposées par quels protagonistes. Globalement, on peut repérer une problématisation générale qui est construite sur deux tensions : l'une qui oppose principalement le mode de transport routier, dominant, au mode ferroviaire ; l'autre qui distingue explicitement les poids lourds des voitures particulières. Ces tensions politiques sont travaillées à travers plusieurs approches (qui s'entremêlent) : économique, environnementale, financière et fiscale.

L'analyse des problématisations du transport routier de marchandises comme problème d'action publique que la taxe kilométrique sur les poids lourds est censée résoudre met en évidence la controverse qui traverse actuellement les politiques de développement durable et qui porte sur le degré d'intégration de la sphère environnementale dans la sphère économique (Lacroix, Zaccaï, 2010).

Nous présentons les termes de ce processus de problématisations à travers six formulations générales et théoriques, qui reflètent les manières dont les acteurs confrontent leurs points de vue et que nous passons maintenant en revue.

1.1.1. Les transports routiers de marchandises ne couvrent pas leurs coûts

L'inspiration première est incontestablement économique. Ou pour le moins, l'inspiration la plus publicisée et la plus explicitée. La référence canonique en la matière est l'économiste britannique Pigou, qui, en période de crise économique, a élaboré la théorie des externalités, ces dernières constituant un dysfonctionnement du marché que la puissance publique doit corriger[3].

Selon Crozet (1995), si les économistes s'accordent sur l'idée qu'il existe un niveau optimal de nuisance, en revanche ils peuvent diverger considérablement sur l'évaluation de cet optimum et sur les méthodes d'internalisation[4]. En effet, avec cette problématisation, un quadruple enjeu est débattu : celui de la définition des coûts (quoi payer ?) ; celui de la valeur des coûts (combien payer ?) ; celui de l'imputation des coûts (qui doit payer ?) ; celui de la méthode (comment faire payer ?). Cependant, le rôle central de l'État en matière d'internalisation des coûts externes est défendu par la plupart des économistes contemporains. Pour ce qui nous intéresse ici, c'est l'utilisation des infrastructures de transport routier qui produit des effets externes.

[3] Pigou A. C., 1920, *The Economics of Welfare*, London, Macmillan.
[4] Voir aussi : Bonnafous, 1992.

À l'échelle nationale, l'administration des Transports et, en son sein, les ingénieurs des ponts et chaussées mobilisent la théorie des externalités et forgent au fil du temps *une doctrine française sur l'imputation des charges d'infrastructures*[5]. Ainsi, la première taxation des poids lourds est conçue dans les années 1960 pour équilibrer l'imputation des charges d'infrastructures entre la route et le fer[6]. Ce que doivent alors payer les poids lourds est le *coût d'usure* des infrastructures qu'ils empruntent.

Mais, c'est au cours des années 1990 que ce processus de problématisation va être intensifié et d'abord à l'échelle européenne. Deux principes fondent la doctrine européenne. D'une part, la tarification de l'infrastructure doit être en rapport avec son usage : l'instrument européen est une *redevance* kilométrique (pour service rendu). D'autre part, la tarification de l'infrastructure ne doit pas entraver la libre-circulation des biens et des personnes et ne doit pas permettre d'instaurer quelque discrimination que ce soit entre les usagers de nationalités différentes. La doctrine européenne est médiatisée par les directives Eurovignette.

La première directive Eurovignette date de 1999[7] et, peu de temps après son vote, est produit le *Livre blanc* en 2001[8], qui, selon Gilles Savary (PSE), a constitué un événement fondateur pour la révision de l'Eurovignette. Selon l'ancien député européen, l'Union européenne était à l'époque un lieu de prise en considération de la protection de l'environnement et les termes du débat politique qui sont venus façonner la réflexion sur la politique des transports étaient ceux du *découplage* entre taux de croissance économique et taux de croissance des flux de transport.

En France, l'administration fait preuve, depuis la fin des années 1990[9], d'une production intensive de rapports sur le thème des coûts externes qui montre une extension du domaine des coûts à prendre en considération. Plus largement, la doctrine française invoque le principe de l'internalisation des coûts externes (en sus des coûts d'infrastructures proprement dits). Au ministère de l'Équipement, le Conseil général des Ponts et Chaussées continue ainsi de forger la doctrine économique sous-jacente. Un rapport de 1997[10] évalue que les poids lourds ne couvrent pas leurs charges d'infrastructures sur le réseau non concédé, prémisse nécessaire à l'idée d'instaurer un péage sur ledit réseau.

Plus tard, à l'occasion de la transposition de la directive Eurovignette 2 (2006/38), l'administration des transports (la Direction Générale des Routes) a continué de travailler la question de l'évaluation des coûts d'infrastructures et, surtout, dans cette perspective européenne, de leur imputation aux usagers, en distinguant les véhicules légers des poids

[5] La formulation est énoncée par le Sétra dans un rapport de juin 2009 dont l'annexe 1 (pp. 52-56) établit la « bibliographie de base », qui comprend 8 rapports produits par l'administration dont le plus ancien date de 1970. Source : Sétra, 2009, *Imputation aux usagers PL et VL du coût d'infrastructure des routes,* Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, coll. Rapport d'études, juin, 72 p.

[6] Taxe à l'essieu instaurée en 1968.

[7] En réalité, une première directive avait été prise en 1993 mais avait été annulée en 1995 par un arrêt de la Cour de justice. Eurovignette I est la Directive 1999/62/CE du parlement européen et du Conseil, du 17 juin 1999, relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (Journal officiel n° L187 du 20/07/1999 p. 0042-0050).

[8] Livre blanc. *La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix.*

[9] Sont par exemple listés : rapport de 1991 de l'administration et mise à jour mai 1996 (rapport n°91-105) ; rapports Boiteux (commissariat général du Plan) ; livre vert puis Livre blanc sur une tarification équitable des transports (Commission européenne). Source : Brossier C., Leuxe A., *L'imputation des charges d'infrastructures routières pour l'année 1997 : des coûts complets intégrant les effets environnementaux* (Note de synthèse du SES, mars-avril 2000).

[10] Brossier C., Leuxe A., *L'imputation des charges d'infrastructures routières pour l'année 1997 : des coûts complets intégrant les effets environnementaux, op. cit.* André Leuxe est l'actuel adjoint au chef du Bureau des études économiques générales du ministère de l'Écologie.

lourds[11] et quatre catégories de coûts (investissement, maintenance, exploitation, coûts externes). On retient que la méthode d'imputation des coûts dépend de la théorie de la tarification appliquée (coût marginal social ou coût complet). Par ailleurs, les valeurs s'apparentent à des valeurs tutélaires (calcul des coûts externes et référence à la circulaire Boiteux).

Au milieu des années 2000, la révision de la première directive Eurovignette est enclenchée et porte précisément sur l'internalisation des coûts externes. Les débats européens qui ont lieu à cette occasion montrent que si le principe est acquis, en revanche, les discussions ont été âpres, et semblent perdurer, sur la question de définir les coûts à internaliser effectivement[12]. Ces conflits de définition des coûts externes et de méthodes d'internalisation mettent en exergue des options d'imputations concurrentes.

Par exemple, *les émissions de CO_2* n'ont pas été considérées comme devant être couvertes par Eurovignette. L'argument a consisté à justifier que les accises sur les produits pétroliers (comme la TIPP en France) jouaient déjà le rôle d'internalisation par l'intermédiaire d'une taxation sur la consommation des carburants. L'*accidentologie* a également été exclue des coûts à internaliser en considérant qu'ils étaient déjà couverts par les cotisations aux assurances. De même pour les *émissions de NOx*, qui ont été exclues, car couvertes par les normes techniques sur les véhicules (normes EURO). D'ailleurs, sur ces aspects, les transporteurs développent toute une argumentation, illustrée en actes, qui cherche à défendre une problématisation environnementale alternative à la tarification kilométrique (voir plus loin).

Le coût de la congestion peut aussi être pris en considération parmi les coûts externes. Mais, cet aspect est sujet à controverse. En effet, selon Crozet (1996), la congestion est définie par des économistes comme un effet interne au « club des automobilistes », et comme tel, peut être considéré comme internalisé de fait. La controverse oppose par exemple les économistes allemands aux économistes français[13]. L'argument des premiers repose sur l'idée que ceux qui contribuent à la congestion en sont aussi les victimes et, par suite, que si coût externe il y a, il n'est pas supporté par la collectivité ; en outre, une solution classique à la congestion est la construction de nouvelles infrastructures routières dont le coût, en particulier en zones urbanisées denses, est considéré par ces premiers économistes comme supérieur au dommage subi par les usagers de la route. Alors que les seconds estiment que le coût pour la collectivité est important.

Au cours des débats européens sur la révision d'Eurovignette comme à l'occasion de l'instauration de la taxe kilométrique sur les poids lourds en France, cette controverse a été réactivée. Sur deux registres. Tout d'abord, les transporteurs reprennent à leur compte l'idée qu'ils sont eux-mêmes victimes de la congestion et, donc, que, étant déjà pénalisés, son internalisation correspondrait à une « double imposition ». Le deuxième registre est d'ordre plus directement politique. Car il se rapporte au choix de traiter différemment les poids lourds des voitures particulières. En effet, les élus locaux entrent dans le processus de problématisation par le portage de *la préservation du cadre de vie.* Ainsi, tel que formulé par les élus, le problème est celui de la circulation des poids lourds qui gênent les automobilistes ; et, plus largement, les habitants (riverains et populations plus généralement). Ce dernier registre a été particulièrement mobilisé en Alsace à l'occasion de l'instauration de la Lkw Maut et du report de trafic de poids lourds expérimenté dans les tout premiers mois de sa mise en place.

---

[11] Le Sétra se voit confier une étude en octobre 2006 qui donne lieu à la publication d'un rapport d'études en juin 2009 : *Imputation aux usagers PL et VL du coût d'infrastructure des routes, op. cit*.

[12] Lors de notre entretien (22 juillet 2010), Gilles Savary pronostiquait que seul le bruit serait internalisé. La directive 2011/76/UE, qui modifie la directive 1999/62/CE et qui a été publiée au JO de l'Union européenne le 14 octobre 2011, lui a donné raison.

[13] Crozet (1996, *ibid.*) cite notamment Werner Rothengatter (1995, IWW, Universitaet Karlsruhe) et Émile Quinet (1994, École Nationale des Ponts et Chaussées).

Les élus alsaciens se font les relais unanimes des nuisances perçues par les automobilistes et causées, selon ces perceptions, par la circulation accrue des poids lourds, qu'il s'agisse d'embouteillages ou de risques d'accidents. Bien évidemment, les acteurs économiques s'opposent aux élus dont la défense des automobilistes leur semble injustifiée. Ainsi, les chargeurs n'ont pas d'opposition de principe à l'exigence de payer pour l'usage d'une infrastructure mais contestent le fait de considérer les transporteurs comme les seules cibles de l'instrument (entretien le 8 novembre 2010). Pour les transporteurs les plus virulents, cibler le poids lourd et non pas l'automobile pour des questions environnementales relève de la démagogie.

Le refus de traiter de la même manière les poids lourds et les véhicules particuliers renvoie aux options en matière de fiscalité environnementale et, bien entendu, au traitement politique différencié des automobilistes et des transporteurs. Gilles Savary confirme qu'à l'échelle européenne, la sphère politique a soigneusement évité de toucher à la voiture particulière, notamment parce que cela signifierait qu'il faudrait gérer l'acceptation d'une taxation individuelle tant auprès des populations que des acteurs budgétaires et fiscaux (entretien le 22 juillet 2010). Par suite, l'argument du transfert modal est placé au premier rang des raisons de la redevance sur les poids lourds.

Or, ce sont bien les directives européennes qui donnent les conditions dans lesquelles une tarification des infrastructures routières peut être mise en œuvre en France. Les protagonistes qui s'y sont attelé en France à l'occasion de l'écotaxe sur les poids lourds ont retenu les principes qui fondent cette doctrine et les notions qui les sous-tendent : non-discrimination et coût d'usage (auxquels est ajouté le principe de libre-circulation).

Au final, l'instrument retenu correspond à un bricolage entre les enjeux de la problématisation économique : la taxe kilométrique sur les poids lourds est étiquetée environnementale – internalisation des coûts externes – mais, dans le même temps, ne concrétise que partiellement cette étiquette – paiement d'un coût d'usage et par les seuls poids lourds.

> « En revanche, ce qui a permis son avènement, c'est l'habillage environnemental. C'est ça la vraie nouveauté, issue du Grenelle, donc, qui d'ailleurs est à manipuler avec précaution, parce qu'en fait la vraie composante environnementale, c'est la modulation selon la classe euro, et derrière, il faut être conscient que ce que l'on recouvre, ce sont les coûts d'usage et pas du tout les coûts externes. Cela étant, les outils que l'on met en place pourront sans aucune difficulté permettre le recouvrement des coûts externes, c'est plus après, une histoire de calcul de plafond et compagnie. » (Adjoint au chef de la Mission Tarification, entretien le 13 juillet 2010)

1.1.2. Les transports routiers de marchandises sont nécessaires au fonctionnement de l'économie

Cette problématisation est mobilisée d'abord par les acteurs économiques, transporteurs et chargeurs, et comporte un raisonnement à double détente. En priorité, les démonstrations portent sur la compétitivité des entreprises, fragile, que tout surcoût ne manquerait pas de pénaliser. La suite de l'argumentation s'appuie sur le lien entre transport et économie locale, à laquelle les élus locaux sont souvent sensibles.

Les transporteurs sont en effet en première ligne pour énoncer ce registre d'argumentation, qu'ils illustrent en identifiant et, éventuellement, en chiffrant les coûts induits par l'instauration de l'écotaxe. Dans un contexte où 2% de marge moyenne des transporteurs est l'ordre de grandeur qui semble admis par l'ensemble des acteurs du secteur (administration comprise). Le portrait dressé par la FNTR des entreprises françaises de transport routier est alarmiste : chiffres d'affaires et emplois en baisse entre 2008 et 2009, une « faible » marge nette, un « fort » niveau de fiscalisation (sur les carburants, sur les véhicules notamment, et en considérant que les péages d'infrastructures « constituent le second impôt payé par les entreprises de Transport Routier de Marchandises, après la TIPP »), un pavillon non compétitif et en chute au niveau international, dans un contexte de

libéralisation du cabotage (à partir de 2013). Outre des effets directs sur les entreprises (en termes de coûts supplémentaires, y compris de gestion et d'informatique et en pointant particulièrement les PME), J.-P. Deneuville évoque des effets indirects sur l'aménagement du territoire, liés au renchérissement de trajets en particulier gratuits (il cite Rennes-Caen dont le prix sera majoré de 13,5%, p. 7) [14].

De son côté, l'AUTF a réalisé ses propres estimations d'augmentation du prix du transport à la suite de l'instauration de la taxe et a obtenu les mêmes ordres de grandeurs que les transporteurs. Les chargeurs renforcent l'argument du surcoût qui viendra obérer la compétitivité des entreprises en énonçant que, pour eux, le surcoût sera perçu à chaque étape de la transformation d'un produit.

Ce registre d'argumentation est également énoncé sur différentes scènes locales. En Alsace, il avait été formulé dès la mise en service de la taxe allemande. En Rhône-Alpes, TLF met en perspective ce nouveau coût dans un contexte où les acteurs économiques estiment que les coûts pour les transporteurs sont déjà élevés en montants (ceux des péages autoroutiers), en temps (les autoroutes sont très circulées) et dans l'espace (le réseau est dense). En outre, les transporteurs rhône-alpins s'estiment soumis à des conditions particulières de concurrence liées à une région transfrontalière.

Par ailleurs, le secteur est sensible au contexte économique, croissance ou décroissance. Ainsi, Gilles Savary estime que la conférence de Copenhague sur le changement climatique (en 2009) a laissé des traces de désenchantement politique et administratif à l'échelle européenne, qui ont affaibli les convictions environnementales et renforcé les arguments économiques sur la compétitivité des entreprises européennes dans la mondialisation. Dans ce nouveau contexte, Eurovignette et l'instrument qu'elle dessine lui semblent avoir peu de poids.

1.1.3. Les transports routiers de marchandises pratiquent des moyens de protection de l'environnement, alternatifs à la taxe

Dans le domaine des politiques environnementales, les solutions technologiques fondent un paradigme traditionnel d'action (Lacroix, Zaccaï, 2010). En France, les acteurs économiques n'y échappent pas et problématisent la lutte contre la pollution en concentrant leurs actions sur la consommation de carburants et les émissions de CO_2 qui lui sont liées.

D'une certaine manière, en misant sur les innovations techniques, les acteurs économiques font confiance aux mécanismes du marché. En effet, les économistes nous enseignent que le développement de la recherche et de l'innovation sont les fondements du fonctionnement de l'économie de marché. Ainsi, par exemple, une politique d'augmentation du prix de l'énergie aiguillonnera l'innovation en matière de réduction des consommations et constituera une forme d'internalisation qui passe par le marché (Crozet, 1995). Ce qui revient bien à s'insérer dans la problématisation de l'internalisation des externalités, mais en mobilisant les techniques d'économies d'énergie, qui sont problématisées de manière relativement consensuelles depuis les premiers chocs pétroliers et bénéficient donc d'une antériorité par rapport à la problématisation de la consommation d'énergie comme source de pollution. Cette dernière vient cependant s'ajouter à la première et les acteurs économiques

[14] Table ronde, organisée en séance de la Commission des Finances au Sénat, le 16 février 2011, consacrée à la taxe PL, sous la présidence de Jean Arthuis. Jean-Paul Deneuville, Délégué Général de la Fédération Nationale des Transports Routiers (FNTR) a donné les chiffres suivants : Chiffres d'affaires 2009 : 41 milliards € (-17% / 2008) ; marge nette : 600 millions € ; emplois : 400 000 (-40 000 emplois en équivalent temps plein / 2008) ; taux de fiscalisation : 9% (moyenne des autres secteurs : 2,3%) ; pavillon routier international : -67% entre 1992 et 2009 (p. 6 du compte rendu).
Le compte rendu des interventions et des questions est en ligne à l'adresse suivante :
http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20110214/finc.html#toc2 (consulté le 24 mars 2011).
Une partie des interventions est disponible en ligne en vidéo :
http://videos.senat.fr/video/themes/theme21-p1.html (24 mars 2011)

argumentent sur l'utilité des techniques d'économies d'énergie également pour lutter contre la pollution.

Lors du Grenelle de l'environnement, un chantier *Air et Atmosphère*, présidé par le sénateur Richert, s'est spécifiquement intéressé à cette question de la pollution de l'air. Le rapport du sénateur intègre la taxe kilométrique sur les poids lourds et la problématise pour partie dans cette perspective qui lie techniquement consommation d'énergie et émissions de polluants. Les transporteurs, qui ne manquent pas de rappeler que les camions correspondent à une faible part des émissions de CO_2 issus du transport motorisé (8%), se montrent davantage confiants dans une démarche et un dispositif initiés par l'ADEME que par les diverses mesures formulées par le Grenelle de l'environnement. *La charte des engagements volontaires* est ainsi évoquée par la plupart de nos interlocuteurs tant pour les résultats obtenus que pour la légitimation de l'action qu'apporte le portage par l'ADEME.

L'entrée technique de la problématisation qui combine la pollution de l'air et les économies d'énergie comporte trois aspects : le renouvellement du parc ; la conduite économe ; la réduction de la circulation (kilomètres parcourus, nombre de poids lourds). Sur ces trois aspects, les acteurs économiques se montrent proactifs.

Leurs actions en la matière se fondent notamment sur les réglementations européennes sur les normes techniques (normes EURO) que les transporteurs présentent alors comme alternatives à la taxe. Selon ces derniers, l'instauration des normes européennes les a conduits à renouveler le parc qui est composé de poids lourds moins polluants au fur et à mesure du renouvellement même si pour le moment, selon plusieurs de nos interlocuteurs, les véhicules aux normes Euro III restent les plus nombreux dans le parc.

En revanche, le choix de fonder la tarification sur les normes environnementales fait l'objet d'une controverse. Par exemple, selon la FNTR (Délégué au développement durable et à l'action professionnelle, entretien le 7 juin 2010), la durée de vie des poids lourds (« un million de kilomètres ») étant plus longue que ce qu'impose le renouvellement des parcs pour répondre aux normes environnementales, les véhicules sortis du parc sont vendus et réutilisés dans les pays moins stricts (« ça conduit uniquement à pousser le véhicule en dehors de nos frontières »). Du point de vue global, l'effet sur la protection environnementale semble faible. Par ailleurs, les véhicules anciens sont utilisés pour les parcours les plus courts, les entreprises de transport réservant les véhicules les plus récents aux longues distances, car leurs consommations sont moindres, donc l'économie relative est plus importante que pour les distances courtes (interrégionales et régionales). Selon ce raisonnement, une incitation à la casse semble un instrument plus efficace pour renouveler le parc des poids lourds.

Pour aller au delà des limites que les transporteurs percevaient à l'occasion du Grenelle de l'environnement, la FNTR a tenté de se faire entendre en proposant des actions concrètes plus directement liées à une conduite économe en carburant. Plus globalement, la FNTR prône un ensemble d'actions qui doivent, selon la fédération, être toutes activées et d'abord expérimentées. En particulier les véhicules de grande dimension (44 tonnes[15] et 25,25 mètres). On retrouve cette proposition alternative dans un document de l'AUTF[16]. Les arguments combinent : réduction du trafic routier, réduction de la consommation énergétique, gain de productivité.

[15] Un décret a été pris pour autoriser la circulation des 44 tonnes en janvier 2011 : Décret n° 2011-64 du 17 janvier 2011 relatif au poids total roulant autorisé des véhicules terrestres à moteur, JORF du 18 janvier 2011, Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement.

[16] AUTF, 2007, « Pour une optimisation de la performance économique et environnementale des modes de transport. "Le transporter mieux" doit l'emporter sur le "transporter moins" », *Plateforme des chargeurs utilisateurs de transport de marchandises*, Élections présidentielles et législatives 2007, 17 p.

1.1.4. Taxer les poids lourds doit inciter au report modal

Un des objectifs énoncés de l'instauration d'une taxe kilométrique sur les poids lourds est d'inciter les acteurs économiques à choisir un autre mode de transport que la route[17]. Le surcoût à payer doit orienter les choix. L'idée première est de viser le trafic à longue distance pour lequel le mode ferroviaire peut apporter une réponse, idée relativement consensuelle (au moins dans les discours des acteurs publics).

À l'échelle locale, le trafic à longue distance est désigné en tant que trafic de transit, celui constitué par exemple par les poids lourds traversant l'Alsace qui cherchaient à éviter de payer la Lkw Maut sur la rive allemande du Rhin. Pour les porteurs de *la taxe alsacienne*, cette désignation permet d'énoncer que les transports locaux, principalement réalisés par des entreprises locales, ne constituent pas quant à eux un problème. Bien au contraire. La solution qui est alors énoncée par les acteurs locaux vise à taxer les poids lourds étrangers et/ou en transit[18] afin de préserver l'économie locale (entreprises de transport et activités économiques). Cependant, si les routes alsaciennes ont bien enregistré une hausse de trafic quasi-immédiatement après la mise en place de la taxe allemande, ce report n'a été observé que pendant quelques mois et l'argument a fait long feu.

Les défenseurs du transport routier et de l'économie locale ne manquent pas de retourner l'argument du report modal (la FNTR parle du « mirage du camion sur les trains »[19]), dès lors que l'écotaxe, selon les principes européens, ne peut pas discriminer les transporteurs et doit s'appliquer à tous. En particulier, les transports routiers locaux qui sont majoritaires[20] et pour une part, pour des activités (distribution, artisanat) exercées par de petites entreprises. Le corollaire de la démonstration de la domination du transport local, qui ne peut pas être transféré sur le mode ferroviaire, est que ce n'est donc pas le trafic de transit qui sera véritablement visé par la taxe sur les poids lourds ni les entreprises de transport qui les exploitent (plutôt non locales). Par conséquent, la problématisation devient celle de la défense de l'économie locale, à laquelle les élus sont particulièrement sensibles.

Les chargeurs, de leur côté, s'appuient sur des explications objectives de la domination du mode routier (désindustrialisation, structure des échanges et évolution de l'organisation industrielle substituant une logistique de flux à une logistique de stocks) pour estimer que l'étiquetage signal-prix assigné à l'écotaxe semble un leurre. Par suite, le Délégué général adjoint de l'AUTF n'hésite pas à qualifier l'instauration de la taxe sur les poids lourds d'approche « punitive » (entretien le 8 novembre 2010). En outre, les expériences antérieures d'intervention sur les prix du transport routier, comme l'ancienne TRO ou l'augmentation du prix du carburant des années 2000, servent d'arguments pour démontrer que le report modal n'en a pas jusqu'à présent résulté.

---

[17] La loi Grenelle 1 donne des objectifs chiffrés de l'évolution des parts de marché des différents modes de transport : « Les moyens dévolus à la politique des transports de marchandises sont mobilisés pour faire évoluer la part modale du non-routier et non-aérien de 14 % à 25 % à l'échéance 2022. En première étape, le programme d'action permettra d'atteindre une croissance de 25 % de la part modale du fret non routier et non aérien d'ici à 2012. Cette augmentation sera calculée sur la base de l'activité fret enregistrée en 2006. » (Extrait, article 11, LOI n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (1), Titre 1er : lutte contre le changement climatique, chapitre iii : transports, section 1 : dispositions relatives aux objectifs)

[18] Ce qu'interdit le cadre européen.

[19] « La Fédération nationale des Transporteurs Routiers (FNTR) déplore donc le détournement du "Grenelle" de ses ambitions initiales et l'instauration d'une taxe supplémentaire sur un secteur économique déjà fragilisé par les déficits d'harmonisation européenne ». (FNTR, *La FNTR dénonce une nouvelle taxation sur les poids lourds pour financer le mirage du camion sur les trains*, communiqué, 27 septembre 2007, http://www.fntr.fr/communiques-et-dossiers-de-presse/communiques-de-presse-2007.html, consulté le 25 mars 2011)

[20] J.-P. Deneuville annonce une distance moyenne de 45 km pour les parcours taxés (*Table ronde*, Commission des Finances, Sénat, le 16 février 2011, *op. cit.*, p. 7).

Plus globalement, les chargeurs défendent l'économie de marché contre l'interventionnisme de l'État. L'AUTF a par exemple élaboré un document de lobbying à l'occasion de la campagne pour les élections présidentielles et l'a distribué aux candidats. Comme l'indique le titre en forme de slogan – "Le transporter mieux" doit l'emporter sur le "transporter moins"[21] –, l'introduction du document argumente sur les bienfaits d'une mobilité sans frein pour la croissance et l'emploi et positionne l'AUTF explicitement contre « toutes mesures malthusiennes » motivées par des objectifs « de développement durable et/ou de la sûreté antiterroriste » (p. 2). Il s'agit de défendre le transport de marchandises en s'alliant d'un côté avec le « citoyen-consommateur » (p. 2), de l'autre avec l'Europe. Ce qui ne signifie pas que l'AUTF prône un mode de transport particulier. Cependant, l'association professionnelle est explicite sur l'idée qu'un report modal imposé constitue « une croyance », « une idée reçue », ou encore relève de décisions « irréfléchies ou irréalistes ».

Dans le même temps et sur un registre pratique, les chargeurs font des propositions alternatives dans le champ du transport combiné. Pour ce secteur, l'AUTF s'allie avec les armateurs fluviaux et les acteurs du transport combiné pour défendre des abattements qui concernent les trajets de pré et post-acheminement. Le raisonnement s'appuie sur l'idée d'éviter de pénaliser la rupture de charge, facteur aggravant en soi. L'appel aux aides de l'État est ainsi justifié pour « neutraliser les handicaps » du combiné.

1.1.5. Les infrastructures de transport ont besoin de sources de financement nouvelles et pérennes

L'enjeu de l'affectation des recettes est assez central dans le processus d'élaboration de l'écotaxe. C'est une recette qui reviendra aux infrastructures de transport et, notamment à l'AFITF dont les ressources en provenance directe des sociétés d'autoroutes seront taries après leur privatisation en 2009. En outre, cette recette, qui est instaurée par et dans le cadre du Grenelle, doit servir le développement des infrastructures alternatives à la route, mais également à la route.

La question du financement des infrastructures constitue un enjeu permanent de la politique des transports, à quelque échelle de décision que ce soit, nationale ou européenne. L'instauration d'une taxe kilométrique sur les poids lourds en France marque l'évolution de la doctrine du financement des infrastructures. En effet, ce processus conduit à remettre en cause deux principes interdépendants de la politique routière. L'un est celui de la gratuité des routes, qui énonce qu'une autoroute à péage ne peut être mise en place que sur un itinéraire où coexiste une route gratuite ; l'autre est un corollaire, qui établit qu'un péage ne peut être mis en place que pour une infrastructure nouvelle (ou un ouvrage). Par suite, les bénéfices des péages autoroutiers servaient essentiellement à l'extension du réseau autoroutier et, qui plus est, celui exploité par la société concessionnaire.

C'est ce que la doctrine nomme le *péage de financement*. L'instauration de la taxe kilométrique sur les poids lourds est la traduction d'une transformation du péage de financement en un *péage de régulation*, dont une controverse emblématique a porté sur le péage urbain.

La remise en cause de la doctrine de financement des infrastructures a été impulsée par la montée progressive des enjeux environnementaux et par sa traduction administrative et politique, également progressive, en termes d'intermodalité[22]. Les deux mondes, administratif et politique, se sont en effet emparé de l'enjeu et ont construit des problématisations un peu différentes.

[21] AUTF, 2007, *Plateforme des chargeurs utilisateurs de transport de marchandises, op. cit.*

[22] Notons que le principe d'intermodalité a été inscrit dès 1982 dans la LOTI (L 82-1153 du 30 décembre 1982) et considéré comme une innovation politique, qui faisait consensus tout en n'étant pas appliqué (Ollivier-Trigalo M., Bernat V., 1997).

Dans la chronologie de l'évolution de la doctrine de financement, on trouve une première période où le gouvernement problématise d'abord par la formulation d'un principe d'action qui donne la priorité à l'optimisation de l'existant avant d'envisager toute nouvelle construction d'infrastructure. Ce principe a été porté par la ministre Voynet au sein du gouvernement Jospin (1997-2002), qui, en ayant réuni dans son portefeuille environnement et aménagement du territoire, a fait voter les schémas de services collectifs[23]. Le retour aux affaires de la droite en 2002 et le lancement d'une révision des schémas de services par le ministre De Robien vont constituer des conditions pour que le développement des réseaux d'infrastructures soit à nouveau considéré sur l'agenda public. L'administration et le Parlement ont constitué cet agenda en 2003.

Du côté de l'administration, deux missions voient le jour à cette époque, sous un format associant l'Inspection des Finances et le Conseil général des Ponts et Chaussées[24]. Cette association inter-administrative médiatise une problématisation du financement des infrastructures, qui formalise sa nature budgétaire dès lors qu'il s'agit bien de trouver des sources de financement et que ces dernières ne seraient plus liées directement au coût d'utilisation des infrastructures. La première mission a d'abord évalué la faisabilité de grands projets d'infrastructures[25] ; la deuxième a ensuite explicitement émis des propositions de *ressources nouvelles destinées à financer les infrastructures de transport*[26]. « Une redevance kilométrique sur les poids lourds sur un réseau routier de référence » est ainsi formulée dans la lettre de mission. Trois ressources nouvelles sont analysées : le rapprochement pour les véhicules légers de la TIPP gazole et de la TIPP essence ; l'instauration d'un prélèvement kilométrique sur les poids lourds ; la mise en place d'une taxe pour la traversée des Alpes. Dans le même temps, la DATAR a produit un rapport[27] sur la mise en perspective d'une politique des transports française en Europe, selon une double problématique gouvernementale – le report modal et le financement des infrastructures – que l'écotaxe pourrait résoudre (au moins partiellement).

Du côté des élus, *un débat parlementaire sur l'avenir des infrastructures* est organisé en 2003. Les élus y formulent un problème de financement et une solution qui consisterait à faire payer les routes gratuites. À cette époque, les parlementaires bretons font une levée de boucliers et réussissent à ce que cet instrument ne voit pas le jour. Et le CIAT, qui s'ensuit et porte essentiellement sur des mesures de financement pour les infrastructures, entérine au fond les conclusions du débat parlementaire en ne retenant pas l'écoredevance, dans un contexte où les recettes des autoroutes revenaient encore pour partie à l'État.

La remise en cause de la doctrine de la gratuité des routes est peu à peu confortée dans le temps. L'année 2007 constitue une période clé dans ce processus, en lien avec plusieurs événements institutionnels : en particulier, l'expérimentation de la taxe alsacienne, qui mobilise l'administration, ainsi que la privatisation des autoroutes et le Grenelle de l'environnement, qui activent les élus.

Du côté de l'administration, la mise en œuvre de l'expérimentation alsacienne et de son éventuelle extension sur tout ou partie du réseau routier non concédé dans le contexte

[23] L 99-553 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire. Voir : Ollivier-Trigalo M., 2002.

[24] Cette forme d'association avait déjà été expérimentée en 1995 à la suite du conflit du TGV Méditerranée (rapport rédigé par André Blanc et François de Mazières aux Finances et Christian Brossier, René Waldmann et Michel Gérard aux Ponts et Chaussées).

[25] Inspection générale des Finances, Conseil général des Ponts et Chaussées, 2003, *Rapport d'audit sur les grands projets d'infrastructures de transport*, février, 102 p.

[26] Moura P., Paul-Dubois-Taine O., 2003, *Rapport sur les ressources nouvelles destinées à financer les infrastructures de transport*, Inspection générale des Finances, Conseil Général des Ponts et Chaussées, juillet, 27 p. + annexes

[27] Datar, 2003, *La France en Europe : Quelles ambitions pour la politique des transports ?*, Étude prospective de la Datar, rapport établi par Dominique Parthenay et Michel Vermeulen avec les apports d'Agnès Arabeyre-Petiot et Odile Cointet-Pinell.

de la directive Eurovignette de 2006 est l'occasion, début 2007, d'activer une nouvelle mission administrative au sein de l'administration des Transports, sous la houlette du CGPC. Le rapport de la mission, rendu en juin 2007[28], contient les éléments de caractérisation de la taxe kilométrique sur les poids lourds, qui la donnent à voir comme le passage du péage de financement (fondement des péages autoroutiers) au péage de régulation (la tarification routière qui permet de réguler la circulation des poids lourds). Ainsi, le préambule du rapport D'Aubreby et Deterne situe « la nécessité de repenser le système de tarification de l'usage des infrastructures routières par le transport de marchandises » dans une perspective qui cherche à réorienter les objectifs du système en vigueur en France (péages autoroutiers, taxe à l'essieu, TIPP et encore récemment, vignette), qui sont plutôt à l'origine des objectifs de financement mais ont pu atteindre des objectifs d'orientation des comportements qui n'auraient toucher efficacement que les transports locaux. Dans un contexte de reconnaissance formulée d'objectifs de protection de l'environnement et de développement durable, le système de tarification doit pouvoir viser à la fois une régulation de la circulation routière (notamment par la possibilité de moduler dans le temps et l'espace) et une contribution aux recettes pour développer le réseau.

Par la suite, les Parlementaires vont contribuer de leur côté à remettre en cause la doctrine de la gratuité des routes. Ce thème occupe ici essentiellement des sénateurs[29]. Lorsque ces parlementaires s'emparent du thème du financement des infrastructures de transport, c'est sur un registre alarmiste qui lie directement et classiquement investissements en infrastructures et développement économique[30]. En juillet 2007, Dominique Bussereau (secrétaire d'État aux Transports) sollicite le sénateur Jean-Paul Emorine (UMP, Saône-et-Loire), président de la Commission des Affaires Économiques, pour qu'il mette sur pied une réflexion sur les ressources de l'AFITF après 2009, date à laquelle se termineront les ressources propres qui avaient été affectées à l'agence après le CIADT de 2003 (et en 2006 avec les produits de cession des sociétés d'autoroutes). Cette sollicitation intervient au tout début du Grenelle de l'environnement, qui est identifié notamment comme une source d'inspiration et également comme programme accru d'investissement en infrastructures. Le rapport requalifie la taxe sur les poids lourds en « outil moderne de fiscalité écologique » (Reiner *et alii*, 2008, p. 35).

Ce qui a probablement définitivement convaincu les parlementaires de remettre en cause la doctrine de la gratuité des routes, c'est la privatisation des sociétés d'autoroutes qui a été engagée mi-2005 et qui va supprimer progressivement des recettes pour l'État, et tout particulièrement l'AFITF. L'écotaxe est alors envisagée comme une contrepartie.

---

[28] D'Aubreby M., Deterne J., 2007, *Rapport sur une taxe d'usage du réseau routier pour le transport de marchandise*, CGPC, Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, juin, 33 p.

[29] Notamment, Jacques Oudin qui s'est beaucoup activé à l'occasion des schémas de services pour s'y opposer (Ollivier-Trigalo, 2002, *op. cit.*). Oudin J. (sénateur), 2000, Rapport d'information sur *le financement des infrastructures de transport* (fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation), N°42, Sénat (session ordinaire de 2000-2001), 150 p. ; Oudin J. (sénateur), 2002, Rapport d'information sur *le financement des infrastructures de transport à l'horizon 2020* (fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation), N°303, Sénat (session ordinaire de 2002-2003), 84 p. (rapports transmis par l'Adjoint au chef de la Mission Tarification, entretien du 13 juillet 2010)

[30] Par exemple, la première partie du rapport de Reiner *et alii* (2008) intitulée « un constat inquiétant » contient un premier sous-titre très explicite : « I. Le sous-investissement en infrastructures de transport terrestre menace la modernisation et le développement de l'économie française. A. La relance de l'investissement dans les infrastructures de transport conditionne l'aménagement et le développement durables du territoire national. ». Source : Reiner D., Billout M., Biwer Cl. (sénateurs), 2008, Rapport d'information sur *le fonctionnement et le financement des infrastructures de transports terrestres* (au nom de la commission des Affaires économiques par la mission d'information), N°196, Sénat (session ordinaire de 2007-2008), 83 p. (transmis par l'Adjoint au chef de la Mission Tarification, entretien du 13 juillet 2010)

> « La privatisation des sociétés d'autoroute, des SEMCA, majoritairement, le Parlement n'en voulait pas. De très loin. Breton l'a imposée au forceps quand il est arrivé au ministère des Finances, le gouvernement a profité de ça. Et donc, les élus sont partis à la recherche d'une autre recette pour financer les infrastructures et la taxe poids lourds est apparue comme une possibilité. Ils ont dit : on vote ça, ça fera une recette. On peut comprendre, pour moi, ce n'est pas un scandale. » (Yves Krattinger, élu, entretien le 8 février 2011)

Selon le sénateur, les élus, plutôt soucieux de récupérer des recettes pour l'AFITF, ont évacué toute discussion et tout débat politique.

> « Les gens ne mesurent pas toujours le sens des mots et il n'a pas été énormément discuté, mais peut-être pas suffisamment. La plupart de ceux qui sont intervenus là-dedans y ont vu une recette ; en disant, on a privatisé les autoroutes, alors on n'a plus la recette, on n'a plus la rente autoroutière qui était attendue, il faut trouver une recette alternative, donc la taxe Poids lourds sera la recette alternative. Alors, ce n'est pas faux. Ce n'est pas un non-sens, c'est un argument de bon sens, mais, qui est limité à ça. C'est-à-dire que, on peut imaginer que si la taxe augmentait, elle favoriserait la mise sur rail d'un certain nombre de choses, peut-être, ça peut être un outil dans ce sens là, mais ce n'est pas un outil polyvalent, comme aurait pu l'être une redevance. Mais, les gens étaient vraiment dans il faut une recette à l'AFITF. » (Yves Krattinger, élu, entretien le 8 février 2011)

Sur les scènes locales, les élus comme l'État (DRE) sont d'ailleurs confrontés aux acteurs économiques, qui disqualifient cet enjeu en le dénonçant comme l'enjeu « véritable » de la mesure. C'est le moyen pour les acteurs du transport routier d'énoncer une sorte de retour sur investissement et de relancer l'idée de payer une redevance pour service rendu plutôt qu'une taxe. Sur cet enjeu des recettes, les transporteurs sont rejoints par les chargeurs. En effet, une thématique développée par l'AUTF[31] est un plaidoyer pour des investissements en infrastructures qui ne soient pas seulement ferroviaires. Cette thématique est notamment l'occasion de soulever l'enjeu du financement et de sa pérennité (enjeu des ressources de l'AFITF) et, au regard de cet enjeu, de prendre position sur l'introduction d'une redevance kilométrique présentée comme une participation financière des utilisateurs des infrastructures de transport routier, mais dont l'AUTF semble admettre le caractère inéluctable. Le raisonnement consiste à considérer que si le transporteur routier est un utilisateur qui paye pour l'usage d'une infrastructure, les recettes doivent être investies dans la maintenance et l'amélioration de ladite infrastructure. Ce qui est l'esprit d'une redevance.

1.1.6. La taxe sur les poids lourds est un instrument de la fiscalité environnementale

D'une certaine manière, les problématisations successives ont mis en place les conditions pour que la taxe kilométrique sur les poids lourds soit considérée comme un instrument d'une fiscalité environnementale en France.

Le choix de passer par la machine fiscale et douanière pour mettre en place effectivement la taxe sur les poids lourds a été aiguillé par les contraintes européennes et nationales. Selon la plupart de nos interlocuteurs, ce passage par la mécanique administrative des Finances assure d'abord solidité et souplesse à l'instrument (une loi de Finances est votée et amendée régulièrement, plusieurs fois par an). Mais, dans le même temps, cette insertion a des conséquences sur la forme et le contenu de la taxe. En effet, cette dernière est alors soumise aux principes d'universalité budgétaire et de non-affectation des recettes ; c'est en cela que la doctrine du péage de financement est concrètement transformée par la taxe sur les poids lourds. Toutefois, la loi de Finances a permis d'affecter les recettes à l'AFITF (mais pas spécifiquement à la route qui produit ces recettes). Par ailleurs, une autre caractéristique induite par l'implication des Finances et du Budget est la mise en œuvre du principe du contrôle/sanction appliqué usuellement par les Douanes pour

[31] AUTF, 2007, *Plateforme des chargeurs utilisateurs de transport de marchandises, op. cit.*

le recouvrement de tout un ensemble de taxes auquel la taxe kilométrique sur les poids lourds est intégrée.

Les problématisations successives et entremêlées de l'instauration de la taxe kilométrique sur les poids lourds mettent en lumière toute l'ambiguïté de la fiscalité environnementale que la taxe est censée fonder. En effet, selon Sainteny (2010), il y a une opposition de définition selon que la fiscalité vise une diminution des atteintes à l'environnement ou une augmentation des recettes budgétaires. L'ancien directeur de la D4E (de 2005 à 2007) estime ainsi que « la plupart des taxes et redevances françaises à visée environnementale ont donc été calculées en fonction de leur rendement attendu » (Sainteny, 2010, p. 364). Soit en opérant un subtil compromis pour que le produit de la taxe rapporte effectivement des recettes à l'AFITF sans que leurs producteurs (les poids lourds) ne soient dissuadés de continuer à la produire, aidés en cela, comme d'autres écotaxes, notamment par des exonérations et allègements. C'est en cela que l'auteur affirme que « la fiscalité des transports routiers ne permet pas l'internalisation des coûts externes » (Sainteny, 2010, p. 364). La taxe kilométrique sur les poids lourds entre bien dans cette évaluation et est caractérisée par un but mixte, environnemental et budgétaire. Cette ambiguïté est clairement perceptible à travers une controverse sémantique que les protagonistes de la taxe poids lourds ont eu et continuent d'avoir. Cette controverse porte sur la qualification de l'instrument fiscal – taxe-impôt ou taxe-redevance –, alors même que la doctrine fiscale s'accommode des principes d'une redevance.

Les acteurs gouvernementaux et administratifs vont ainsi déployer un travail sémantique et rhétorique qui nomme l'instrument « éco-redevance » et le qualifie de « fiscalité écologique ». Il s'agit de justifier l'instauration de l'écotaxe sur les poids lourds qui, du fait de cette dénomination, ne doit pas être considérée comme une taxe de plus[32] mais comme une taxe d'un nouveau genre ; ou plus exactement, une taxe qui, comme les autres, doit orienter les comportements des assujettis mais en l'occurrence, vers un comportement écologique. Cependant, pour les associations environnementales, le travail sémantique relève de la rhétorique et reste peu convaincant. En effet, les associations environnementales, qui sont les acteurs qui se sont rendu les plus visibles à propos de la problématique des coûts du transport routier, et ce, à l'échelle européenne, sont extrêmement soucieuses de conserver la filiation redevance pour la taxe kilométrique sur les poids lourds.

En France, c'est France Nature Environnement qui travaille la question, en particulier au début des années 2000. Il est probable que le contexte de 2003, qui correspond à un moment où les infrastructures de transport font l'objet de nombre de débats en France, a aiguillonné l'association environnementale pour qu'elle entre elle-même dans ce débat. FNE va forger sa doctrine en s'appuyant sur l'ancien responsable du domaine des Transports à Alsace Nature, qui, de ce fait, expérimente les effets, en Alsace, de l'instauration de la redevance sur les poids lourds en Allemagne. En outre, l'association alsacienne, comme nombre d'acteurs locaux de cette région, ont l'habitude d'avoir des relations transfrontalières, avec leurs *alter ego* tant allemands que suisses. Par conséquent, lorsque FNE organise en 2003-2004 une réunion de travail sur les coûts du transport routier avec un représentant du

[32] Liste des taxes fiscales des entreprises de transport routier de marchandises (situation de dérogation à la fiscalité) : taxe professionnelle (dégrèvements) ; taxe spéciale sur les conventions d'assurance (exonérations) ; TIPP (remboursement partiel de TIPP/gazole professionnel ; taxe régionale sur les cartes grises (réductions) et taxe additionnelle pour l'association pour le développement de la formation professionnelle ; taxe à l'essieu (taxe spéciale sur certains véhicules routiers/code des Douanes) ; taxe expérimentale dans la région Alsace (Source : Abraham, 2008, « Pour une régulation durable du transport routier de marchandises », CAS, Premier ministre, Rapports des groupes de travail de la mission présidée par Claude Abraham, N°14, vol. 2, La documentation française, coll. Rapports et Documents, pp. 151-157).

ministère des Transports[33] et un associatif suisse[34], l'association y convie également le responsable Transports d'Alsace Nature. En termes de doctrine produite par FNE, la problématisation du transport routier est ainsi directement reliée à l'écoredevance et à l'application, en Suisse, de l'instrument énoncé à l'échelle européenne par Eurovignette. Cette européanisation de la doctrine environnementale en France s'est nourrie d'un jeu d'interactions réciproques entre Alsace Nature et FNE. Alsace Nature a agi en Alsace pour que les acteurs politiques s'orientent bien vers une expérimentation d'une écoredevance (voir partie 2) et a sollicité FNE pour que la fédération le soutienne dans cette action. FNE, qui n'avait pas été fondée sur des enjeux de transport, a créé un domaine d'action « transport, mobilité durable » qu'elle a confié au responsable Transports d'Alsace Nature et lancé un projet sur l'étude des coûts de transports routiers. Cette étude, réalisée en partenariat avec le ministère des Transports et l'ADEME (rapport édité en septembre 2006), est explicite sur la filiation de leur proposition avec la directive Eurovignette et l'instrument écoredevance, qui renvoient à la notion de coûts d'usage et à la problématique de financement des infrastructures (autres que routières) (Pilote du Réseau Transports et Mobilité Durables, FNE, entretien le 28 avril 2010).

Les acteurs économiques, de leur côté, ne s'embarrassent pas de ces précautions. Pour les transporteurs, cet étiquetage fiscal est au fondement de l'inscription du principe de répercussion de la taxe sur les factures aux chargeurs et des débats qui doivent aboutir à sa mise en œuvre. Pour les chargeurs, la répercussion peut être acceptée et acceptable s'il y a compensation par réduction d'autres charges des entreprises de transport routier (voir plus loin).

1.1.7. Conclusion. Des problématisations et le sens concret de l'écotaxe : gérer la circulation des poids lourds

La politique que nous analysons est justifiée par plusieurs arguments et objectifs ; ce qui est relativement classique. Tout d'abord, l'idée de taxer les poids lourds pour l'usage des routes émerge du concept de coûts externes et, par suite, de leur internalisation. Le registre d'argumentation est fondé sur l'idée que les transports routiers ne supporteraient pas l'ensemble des coûts qu'ils occasionnent. Cette conceptualisation de l'internalisation des coûts externes est ancienne mais l'argumentation qu'elle porte a été complétée au fil du temps. Depuis la fin des années 1990, il est question de « rééquilibrer le rail et la route ». Cette dernière formulation résonne à la fois comme un argument et comme un objectif. À ce titre, l'apport de nouvelles recettes a été ajouté aux arguments précédents (avec un enjeu sur la destination des recettes, qui doivent abonder le budget de l'AFITF). À l'échelle locale, tous ces arguments coexistent mais celui de la gêne de la population (qu'elle soit automobile ou riveraine) semble plus présent.

La politique que nous analysons est étiquetée par son instrument principal. À l'échelle européenne, il s'agit d'une redevance kilométrique, qui, pour marquer son caractère européen, est désignée par l'expression « Eurovignette » (I, II, III). La formulation « redevance kilométrique » renvoie au principe d'utilisateur-payeur (puis de pollueur-payeur) et à un appel à la neutralité fiscale. À l'échelle française, la formulation apparaît comme un exercice d'équilibriste. En effet, l'appareillage juridique mobilisé pour sa mise en œuvre en fait une taxe, mais nos interlocuteurs (en particulier gouvernementaux) ont à cœur d'expliquer qu'il ne s'agit pas d'une taxe. Et d'ailleurs, dans ses communications, le secrétaire d'État Bussereau n'emploie pas cette terminologie mais utilise le terme « redevance ». Un compromis discursif se lit dans l'expression « éco-taxe » qui est renvoyée à une fiscalité environnementale.

---

[33] Olivier Paul-Dubois-Taine, IGPC, qui avait coproduit un rapport sur le financement des infrastructures de transports : Moura P., Paul-Dubois-Taine O., 2003, *Rapport sur les ressources nouvelles destinées à financer les infrastructures de transport*, *op. cit.*

[34] Ury Palmer a par la suite été recruté à l'office fédéral suisse chargé de la mise en place de la redevance sur les poids lourds dans la Confédération helvétique.

Les protagonistes des problématisations successives et entremêlées donnent également à voir *un sens concret* à cette politique. La gestion de la circulation des poids lourds apparaît ainsi centrale et tout particulièrement pour les acteurs territoriaux. Par exemple, Yves Bur dit que « l'intérêt premier de ce texte était d'empêcher le nombre de camions de croître ».

En effet, les acteurs locaux reformulent les objectifs de la taxe par ce qu'ils expérimentent concrètement en matière circulation des poids lourds. Ainsi, localement, la taxe est aussi envisagée comme un moyen de faire en sorte que les camions circulent bien sur les autoroutes, en les détournant des voies qui ne seront plus gratuites, et donc, en les faisant circuler sur des infrastructures plus appropriées (elles évitent également les traversées d'agglomération). Du reste, la FNTR trouve un intérêt à inciter les poids lourds à emprunter des routes qui leurs soient mieux adaptées. On peut aussi citer Yves Krattinger (sénateur de Haute-Saône), qui fonde sa représentation de l'écotaxe sur sa propre expérience locale, celle du président du conseil général confronté aux flux de poids lourds qui desservent le site de pièces détachées du groupe PSA à Vesoul. Dès lors, la problématisation de l'élu rejoint celle d'Yves Bur et renvoie l'écotaxe à une question de gestion de la circulation des poids lourds.

En outre, les acteurs locaux, notamment alsaciens, peuvent faire état des réorganisations induites par la taxe allemande, qui inciterait la profession à massifier les flux. Ainsi, le paiement de la taxe est alors envisagé en Allemagne comme un moyen soit d'éviter que dans un camion on trouve trois chargements pour trois destinations différentes et trois trajets différents, soit d'inciter les transporteurs à remplir leurs camions des chargements pour une seule destination et un seul trajet[35]. Quelle que soit la configuration, l'idée est bien d'obtenir moins de camions sur les routes et, moins de camions peu remplis[36].

1.2. Codifications

À l'heure actuelle, deux textes législatifs codifient l'instauration d'une taxe kilométrique sur les poids lourds en France (voir ci-après encadré sur la liste des textes législatifs et réglementaires européens et nationaux qui concernent la taxe). « Une écotaxe » nationale est instaurée (article 11) dans la loi Grenelle 1 (du 3 août 2009). Et la loi de Finances pour 2009 (votée le 27 décembre 2008) modifie (article 153) le code des Douanes, qui reprend la taxe alsacienne et ajoute une taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises.

Les deux taxes présentent quelques différences qui correspondent à des contraintes, notamment européennes, elles-mêmes différentes car les deux taxes ont été votées à des moments différents (voir ci-après le tableau comparatif des caractéristiques de la taxe alsacienne et de la taxe nationale).

En effet, l'événement fondateur de la codification de l'écotaxe en France est l'introduction de la taxe en Allemagne (Lkw Maut) le 1er janvier 2005. Les acteurs alsaciens se sont montrés réactifs et ont abouti au vote d'une expérimentation en Alsace d'un instrument équivalent à la Lkw Maut, et ce, dès 2006[37]. L'insertion dans le format législatif, national et en conformité avec la directive européenne, a conduit à l'instauration d'une taxe kilométrique dont les modalités de mise en œuvre et de traitement sont introduites dans le code des Douanes. La taxe alsacienne est donc intégrée aux autres taxes et fiscalités gérées par les Finances et ses caractéristiques sont précisées dès la loi de Finances rectificative pour 2006 (votée fin 2006).

[35] Entretien avec le directeur du service Économie et Professions, DRE Alsace, 2 juin 2005.

[36] Selon Sainteny (2010), la mise en place de la redevance sur les poids lourds en Suisse a bien conduit à une amélioration de la productivité du secteur du transport routier grâce, précisément, à une diminution des trajets à vide et un meilleur taux de remplissage des camions.

[37] Article 27 de la loi du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports

Le changement de gouvernement en 2007 constitue une rupture dans la codification de l'écotaxe. Substantiellement, cette dernière n'est pas seulement conçue comme une généralisation de la taxe alsacienne. Procéduralement, son portage par un président et un gouvernement qui annoncent un volontarisme en matière de politique environnementale et qui organisent l'administration pour ce faire lui fournit une dynamique politico-administrative d'une nouvelle ampleur.

L'analyse chronologique de ces deux processus de codification nous permet de revenir sur les conditions dans lesquelles la taxe kilométrique sur les poids lourds a pu être instaurée en France. En particulier, nous pouvons ainsi approcher comment le processus de problématisation, et notamment celui qui repose sur la rationalité technico-économique de l'administration, a été soutenu ici par un coup de pouce politique, qui a obtenu le vote de la taxe alsacienne par une sorte de porte dérobée et une rationalité plus territorialisée. En 2007, le coup de pouce est venu des associations environnementales mais, si la porte n'était plus dérobée, elle n'était qu'entr'ouverte. Cette analyse permet en fin de compte de mettre en lumière le processus d'accumulation et de stratification des deux taxes, alsacienne et nationale, ainsi que la contribution de leur codification à l'institutionnalisation renforcée des politiques environnementales (Lascoumes, 2008).

Redevance / taxe kilométrique sur les poids lourds : liste des textes réglementaires / législatifs (Europe, France)	
Europe	. Directive 1993 (annulée par un arrêt de la Cour de justice en 1995) . Directive 1999/62/CE du parlement européen et du Conseil, du 17 juin 1999, relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (Journal officiel n° L187 du 20/07/1999 p. 0042-0050) . Arrêt de la Cour européenne, 26 septembre 2000, « Manquement d'État – Directive 93/89/CEE – Péages – Autoroute du Brenner – Interdiction de discrimination – Obligation de fixer les taux de péages en fonction des coûts du réseau d'infrastructures concerné » (la Commission des Communautés européennes contre la République d'Autriche) . Directive 2004/52/CE du 29 avril 2004 dite « directive interopérabilité » (télépéage) . Directive 2006/38/CE du parlement européen et du conseil, du 17 mai 2006, modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures . Directive 2011/76/UE du Parlement européen et du Conseil, du 27 septembre 2011, modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (Journal officiel n° L269 du 14/10/2011 p. 1-16)
France	. Décret n° 2005-1499 du 5 décembre 2005 *relatif à la consistance du réseau routier national* + 2 cartes / France entière, Île-de-France (JORF du 6 décembre 2005) . Loi n°2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports (article 27) . Article 285 *septies* du code des douanes (créé par la loi n°2006-10 du 5 janvier 2006 art. 27 Journal Officiel du 6 janvier 2006) (modifié par la loi n°2006-1771 du 30 décembre 2006 finances rectificative pour 2006 art. 118 Journal Officiel du 31 décembre 2006) (abrogé par la loi N° 2008-1425 du 27 décembre 2008 – art. 153 (V)) (modifié par la loi N° 2008-1425 du 27 décembre 2008 – art. 153 (V) (modifié par la loi n° 2009-1674 du 30 décembre – art. 32 (V) (modifié par la loi N° 2010-1658 du 29 décembre 2010 – art. 49)) . Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 *de finances pour 2009*, Article 153 (Écologie, développement et aménagement durables) . Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation *relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement* (art. 10 et 11) (« Grenelle 1 ») . Décret n° 2009-1588 du 18 décembre 2009 relatif à la consistance du réseau routier national non soumis à la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises (JORF du 20 décembre 2009) . Décret n° 2009-1589 du 18 décembre 2009 relatif à la consistance du réseau routier alsacien soumis à la taxe sur les véhicules de transport de marchandises (JORF du 20 décembre 2009) . Décret n° 2011-910 du 27 juillet 2011 relatif à la consistance du réseau routier local soumis à la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises (JORF du 30 juillet 2011)

Caractéristiques comparées de la taxe alsacienne et de la taxe nationale kilométrique sur les poids lourds	
Taxe alsacienne	*Taxe nationale*
Poids lourds ≥ 12 t	Poids lourds ≥ 3,5 t
Sur des routes (de tous types) alternatives à des axes autoroutiers à péage ou au réseau national soumis à la taxe	Sur le réseau routier national et routes locales (notion de report significatif de trafic) ; sections de tarification
Assiette fonction du nombre d'essieux et de la distance (longueur des sections de tarification parcourues)	Assiette fonction du nombre d'essieux et de la distance, du PTAC
Modulation selon la classe EURO du véhicule	Modulation selon la classe EURO du véhicule
Modulation en fonction du niveau de congestion	Modulation en fonction du niveau de congestion
	Réduction de 25% pour les départements périphériques dans l'espace européen
Montant entre 0,015 euros et 0,2 euros par essieu et par kilomètre	Montant entre 0,025 et 0,20 € par kilomètre
La taxe est perçue au profit de la collectivité propriétaire de la voie routière	Affectation à l'AFITF et aux collectivités territoriales
Modalités de paiement et de recouvrement (dont équipement embarqué)	Modalités de paiement et de recouvrement (dont équipement électronique embarqué)
Prestataire privé	Prestataire privé
Source : D'après L n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, article 153 (voir en annexe texte complet)	

1.2.1. La taxe alsacienne : l'impulsion territoriale

La mise en place de la Lkw Maut[38] a pris du temps et les acteurs alsaciens en ont entendu parler quelques temps avant sa concrétisation. Cependant, la mobilisation des élus locaux est devenue véritablement concrète au moment où ils ont expérimenté, sur leurs territoires, un report de trafic de poids lourds, c'est-à-dire quasi immédiatement après l'installation de la taxe allemande (en 2005).

Une première réaction des élus locaux va être d'interpeller l'État pour qu'il s'inquiète de la taxe en Allemagne. Selon FNE[39], la toute première réaction des acteurs locaux fut de prôner l'annulation de la taxe en Allemagne. L'idée fut très rapidement abandonnée. Pour ce faire, les environnementalistes locaux se sont mobilisés afin de sensibiliser les élus comme les acteurs professionnels du secteur. Ainsi, l'association Alsace Nature prône la mise en débat de la question du coût du transport routier, question qu'elle avait déjà investie, et légitime l'appel à l'instauration d'un même type d'instrument en France en faisant référence à la régionalisation ferroviaire expérimentée d'abord en Alsace, à l'initiative de Hubert Haenel[40] (Barone, 2008b). L'expérimentation constituait en effet une marque de fabrique alsacienne, notamment du président Zeller (Ollivier-Trigalo, Zembri-Mary, 2006) et la mobilisation d'un tel argument rendait accessible à tous la problématisation d'Alsace Nature.

[38] La Lkw Maut, péage kilométrique pour les poids lourds, instauré par la « loi sur le péage autoroutier pour véhicules utilitaires de fort tonnage du 5 avril 2002 » (entrée en vigueur le 12 avril 2002 : BGBI I 2002, 1234). Les recettes doivent contribuer au financement de projets d'autoroutes à péage (entretien de l'existant et construction de nouvelles voies). Le péage et son système sont gérés par Toll Collect GmbH dont les actionnaires sont Daimler (45%), Deutsche Telecom (45%) et COFIROUTE (10%) (contrat d'affermage de 12 ans pour un montant total de 6,5 milliards d'euros). (D'après l'étude Setec et Baker&McKenzie, 2005-2007). La mise en service est finalement intervenue le 1er janvier 2005.

[39] Jacques Fernique, élu régional du groupe des Verts que nous avions interrogé le 3 juin 2005 à Strasbourg nous avait effectivement fait part de cette première réaction (recherche financée par l'ADEME / GO 11 PREDIT 2002-2006 « Transports : où en sont les Régions en matière de politiques régionales ET durables ? », Convention ADEME / ENPC N°0403C0060 du 10 décembre 2004).

[40] Hubert Haenel est ancien sénateur et élu régional du Bas-Rhin, père de la régionalisation ferroviaire. Il a d'ailleurs publié le récit de son implication : Haenel H., 2011.

> « Début 2004 : annonce[41] de la redevance poids lourds en Allemagne. Et, simultanément, message des politiques locaux, qui est de dire : nous devons négocier pour avoir une détaxation de la vallée du Rhin. C'est la position d'Adrien [Zeller] à l'époque. Nous, la position d'Alsace Nature a été tout de suite de dire : engageons une réflexion sur le coût du transport routier, puisque j'avais les éléments. Cette réflexion rapidement a conduit à : l'Alsace ayant été une région pilote dans l'expérience TER, pourquoi est-ce qu'elle ne serait pas une région pilote dans l'expérience poids lourds ? Voilà le message, la position d'Alsace Nature, qui était audible par tout le monde, puisqu'on s'appuyait sur une expérience alsacienne. C'est-à-dire qu'on a pris position à contre-pied des politiques locaux régionaux et surtout, on a fait une proposition contraire. Donc, ça, c'est l'aspect sensibilisation des élus et des professionnels alsaciens ; c'est-à-dire qu'on était en relation avec les professionnels alsaciens qui se rendaient compte que notre position n'était pas complètement délirante. C'est-à-dire que les transporteurs alsaciens se rendaient compte qu'on leur mettait le pied à l'étrier. Parce qu'ils se rendaient bien compte, et parce qu'on s'était rendu compte que la détaxation du tronçon Bâle-Francfort, ils ne l'auraient jamais. Donc, ils avaient compris que notre proposition était plus réaliste. » (Pilote du Réseau Transports et Mobilité Durables, FNE, entretien le 28 avril 2010)

Dans un premier temps, les élus locaux se sont adressé à l'État local (préfet) pour qu'il mesure l'augmentation de trafic et dans le même temps, réalise des contrôles policiers, en particulier pour évaluer la composition de ce trafic (en marchandises et en véhicules). La réponse de l'État laisse les élus locaux sur leur faim. Ils vont donc continuer à interpeller l'État et pour qu'il fasse en sorte qu'une taxe équivalente soit instaurée en Alsace. Mais, l'État ne veut pas entendre parler d'une taxe kilométrique sur les poids lourds, en avançant deux arguments principaux : le projet est prématuré (en particulier, l'introduction de la directive Eurovignette en France pose la question de la compatibilité avec le système de concession des péages autoroutiers et le principe de non-discrimination du pavillon interdit *a priori* de taxer les poids lourds étrangers, sur le seul critère de la nationalité) ; le secteur des transports est en crise. Avant son arrivée en 2007, le directeur des Douanes a vécu les réticences gouvernementales à la taxe alsacienne.

> « Et qui avait été adopté contre l'avis du gouvernement, non pas d'ailleurs que le gouvernement était totalement contre à l'époque, mais, en revanche, il était contre l'insertion comme ça, sans préparation. À l'époque, en 2004-2005, moi, j'étais au cabinet du premier ministre sur les questions budgétaires et financières, conseiller de Jean-Pierre Raffarin puis de Dominique de Villepin : le sujet était vu comme un sujet intéressant, je dirais, en termes de perspective publique, néanmoins, on estimait qu'on n'était pas prêts à le mettre en place comme ça et de façon d'ailleurs générale sur l'ensemble du territoire. Il a fallu une petite poignée de pionniers pour effectivement le pousser dans un premier temps. » (Directeur, DGDDI, entretien le 4 février 2011)

Effectivement, entretemps l'actuel DGITM était devenu directeur adjoint[42] du cabinet de Dominique Perben et était sur les bancs de l'Assemblée au moment du vote de l'amendement Bur. Il confirme que le gouvernement ne voulait pas de cette taxe sur les poids lourds (entretien le 3 décembre 2010). Les Alsaciens ne vont donc pas en rester là : ils vont s'activer et obtenir, contre toute attente et contre l'avis du gouvernement, le vote d'une expérimentation. Ce résultat a été obtenu par l'activisme de quelques acteurs locaux.

1.2.1.1. L'action de quelques acteurs locaux en Alsace

Premier acteur remarquable de cette histoire, Adrien Zeller, alors président de la Région, a manifestement été un pilote motivé et qui a entraîné avec lui les présidents des deux départements. L'activisme d'Adrien Zeller apparaît singulier car le conseil régional n'a pas de compétence qui lui permettrait de traiter directement de la circulation des poids lourds. Cependant, le président de la Région a organisé l'implication de son institution dès

[41] Souligné par FNE.
[42] Directeur adjoint de novembre 2005 à 2007, puis directeur de cabinet en 2007.

avril 2005, peu de temps après la mise en service de la taxe en Allemagne. Jacques Fernique, élu régional (Verts), témoigne de la tribune que Adrien Zeller a offerte à son groupe politique à cette époque, lors d'une assemblée plénière au cours de laquelle l'élu écologiste a défendu l'idée de demander à l'État l'instauration d'une taxe équivalente en Alsace, l'idée ayant été également formulée dans un vœu produit par l'UMP-UDF, majoritaire[43]. Le débat organisé par le président de la Région et le vote du vœu à l'unanimité ont permis à Adrien Zeller d'asseoir la légitimité de son activisme.

Adrien Zeller s'est également adressé directement aux transporteurs. Les arguments politiques du président de la Région, tels que les rapporte la Secrétaire générale de l'URTA (entretien le 1er juin 2010), ont trait aussi à la décentralisation et aux besoins de financement qu'elle induit pour les collectivités locales. On se souvient par ailleurs que la décentralisation et le mode de faire expérimental constituaient des domaines politiques de prédilection et d'action de l'ancien président de la Région (Ollivier-Trigalo, Zembri-Mary, 2006).

Face au peu d'enthousiasme de l'État, Adrien Zeller a convaincu ses homologues départementaux de faire alliance. Les trois collectivités vont notamment cofinancer une étude de faisabilité technique, économique et juridique, d'une taxe en Alsace[44], et en mettant sur pied un comité de pilotage qui associe la DRE (elle-même en interaction très régulière avec les transporteurs locaux). L'étude signalera que le principe européen de non-discrimination des pavillons ne permet pas de ne taxer que certains poids lourds mais préconisera une solution qui puisse préserver l'économie locale (péage de zone et avec un seuil de distance).

1.2.1.2. Le coup politique d'Yves Bur sur la scène nationale et parlementaire

Le seul moyen de donner une existence concrète au projet d'expérimentation d'une taxe en Alsace est de passer par le formatage législatif. Pour ce faire, Adrien Zeller a fait appel, parmi ses amis politiques, au député Yves Bur (également vice-président de l'Assemblée nationale de 2004 à 2007), qu'il va mobiliser afin qu'il porte le projet d'expérimentation sur la scène nationale et parlementaire.

> « Oui, on parlait souvent ; on avait une proximité politique ; d'abord, on était des amis politiques, et puis, on parlait assez régulièrement des questions, disons, au niveau politique. Et il [Adrien Zeller] savait que j'étais quelqu'un [sur qui compter], en disant "si je m'adresse à toi, je sais que tu iras, je vais faire pragmatique". Et donc, on a engagé la démarche. » (Yves Bur, élu, entretien le 16 septembre 2010)

Ce processus de formatage législatif va conduire le député Yves Bur à proposer un amendement à une loi sur les transports, dont le contenu final a transformé la proposition de rédaction initiale qui émanait des services de la Région. Le résultat arrête une option (code des douanes, taxe kilométrique par section) qui n'est pas celle (taxation par zones) que l'étude alsacienne faisait émerger. Évidemment, l'institutionnalisation de la taxe l'emporte sur le processus de problématisation alsacien. Pour le député, le vote de l'expérimentation relève du « coup politique » : ce n'est pas son domaine d'action habituel et l'élu a saisi l'occasion dès qu'elle s'est présentée.

> « … et connaissant un petit peu la mécanique parlementaire – j'étais vice-président de l'Assemblée nationale [entre 2004 et 2007] – nous avons bénéficié d'une chance folle, c'est-à-dire la discussion de cet amendement juste avant le dîner, je crois, à une heure où en général la présence dans l'hémicycle, sur des sujets qui sont pas extraordinaires, est faible. Le gouvernement ayant quand même pris soin de me dire : nous sommes opposés à ton amendement. Donc, je l'ai défendu et j'ai eu la chance – alors là, c'est l'opportunité – j'ai eu la chance en séance, on était très peu nombreux, un de mes collègues voyant que j'étais en séance se dit qu'il se passe quelque chose, et vient voir

[43] Entretien avec Jacques Fernique, conseiller régional, Verts, conseiller municipal de Geispolsheim (Bas-Rhin) le vendredi 3 juin 2005 à Strasbourg.
[44] Confiée à la SETEC et à Baker&McKenzie.

> ce que je raconte, il était là au bon moment, et puis, j'ai proposé l'amendement, je l'ai fait voter et le ministre a été battu ! » (Yves Bur, élu, entretien le 16 septembre 2010)
>
> « Et cet amendement finalement après a été tenu au Sénat puisque, alertant mes collègues sénateurs, ils ont fait en sorte que ça ne bouge pas là-bas et donc il a été voté. » (Yves Bur, élu, entretien le 16 septembre 2010)

Le mode de faire d'Yves Bur, qui a saisi l'occasion quand elle s'est présentée, conduit le député à mener un travail à la fois individuel et rapide, c'est-à-dire sans concertation avec les exécutifs locaux. C'est aussi un moyen, selon Yves Bur, d'éviter d'avoir à régler des conflits, source, selon le député, de ralentissements. Les transporteurs ont parfaitement connu ces conditions de vote et ont fait un recours auprès du conseil constitutionnel en unissant l'ensemble des forces. Sans succès.

1.2.2. La rupture de 2007 : écologie gouvernementale et intérêts sectoriels

Le gouvernement qui arrive aux affaires en 2007 a annoncé lors de la campagne des élections présidentielles une coloration environnementale d'envergure et s'est structuré pour démontrer la mise en œuvre de cette orientation. Le grand ministère de l'Écologie rassemble Environnement et Équipement et reprend à son compte, dans le champ des transports, la mise en œuvre de la directive Eurovignette. Ce qui correspond à un changement complet de position par rapport à la période précédente et à l'opposition à l'expérimentation alsacienne.

La rupture de 2007 active deux processus d'adaptation au sein de l'administration qui gère le domaine des transports. D'un côté, l'Écologie gouvernementale, qui se montre d'une certaine manière a-sectorielle, a eu à interagir avec des intérêts sectoriels. De l'autre, l'administration des Transports a dû se trouver une place dans cette Écologie.

1.2.2.1. Le Grenelle de l'environnement : l'emblème non sectoriel de l'histoire gouvernementale écologique

Dès son élection, le président Sarkozy lance l'idée d'un « Grenelle de l'environnement »[45]. Jean-Louis Borloo, nouveau ministre de l'Écologie après les élections législatives de juin 2007[46], a donc mis sur pied un vaste dispositif de réflexion et de concertation destiné à préparer les lois environnementales du nouveau gouvernement[47]. Le nom du dispositif et des lois qui ont suivi, « Grenelle de l'environnement », constitue à lui seul un programme politique fortement chargé en symbole : il veut signifier combien le gouvernement prend au sérieux la question du changement climatique, non seulement en l'inscrivant sur un agenda de règlement d'une crise forte mais également en recherchant des solutions en rupture avec les actions entreprises jusque là. Cette référence symbolique, rapportée à l'idée de développement durable, et la rupture qui est censée la fonder ont été

[45] L'idée d'un « Grenelle écolo » est explicitement formulée en janvier 2007 par un collectif d'associations environnementales « Alliance pour la planète », parmi lesquelles Écologie Sans Frontière que le milieu associatif considère comme proche de Nathalie Kosciusko-Morizet, qui est conseillère de Nicolas Sarkozy pendant la campagne (Lascoumes, 2011).

[46] Il succède à Alain Juppé qui a dû quitter ses fonctions ministérielles après avoir été battu aux élections législatives de juin 2007 à Bordeaux.

[47] De juillet à septembre 2007 ; la loi Grenelle 1 de programmation *relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement* est la loi n°2009-967 du 3 août 2009 ; la loi Grenelle 2 portant *engagement national pour l'environnement* est la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010.

traduites dans la mise sur pied de groupes de travail thématiques[48], composés de participants non sectoriels[49], suivis d'un vaste processus de consultation du public.

On peut questionner ce qui semble constituer une novation politique dans la mesure où le domaine de l'environnement n'avait jusqu'à présent en France pas été traité de manière aussi vaste et systématique par l'État (Boy, 2010). Ce qui nous intéresse ici est la manière dont les logiques sectorielles – en l'occurrence, celles du transport routier de marchandises – ont été finalement traitées par ce processus et par quels canaux l'écotaxe sur les poids lourds a été intégrée aux mesures énoncées à la suite du Grenelle[50].

Pour concrétiser la mise en œuvre de l'Eurovignette, une taxe kilométrique sur les poids lourds a en effet été intégrée aux mesures du Grenelle de l'environnement. Au moment des conclusions et par la présence de FNE dans le dispositif du Grenelle de l'environnement. La participation d'une association environnementale, non sectorielle, est une caractéristique du format du dispositif du Grenelle. La porte lui est donc ouverte. En revanche, l'inscription de la taxe kilométrique sur les poids lourds, qui a la forme d'une écoredevance au moment du Grenelle, a failli rester sur le pas de cette porte. Selon les environnementalistes comme selon nos interlocuteurs sectoriels, le domaine du transport routier a été une sorte d'impensé du Grenelle de l'environnement.

> « On était dans le groupe Climat et le sous-groupe Transport, et le principe de fonctionnement de tous les groupes du Grenelle était qu'il n'y ait pas quelqu'un qui tire la couverture à lui. C'est-à-dire qu'il fallait que ce soit le débat qui amène à une solution, à une solution consensuelle en quelque sorte. Donc, c'était des quelques points et enjeux identifiés qu'on proposait des solutions. Une semaine avant les conclusions du Grenelle, tout avait été dit en transport sauf le transport de marchandises. On ne sait pas pourquoi, le dossier avait été occulté. Le problème ne devait pas être important. Et comme il fallait rattraper le temps perdu, en une séance, le président de séance a demandé à France Nature Environnement de présenter son projet. (…) Tout était dedans. Il n'y a pas eu de contestation, à notre grande surprise. » (Pilote du Réseau Transports et Mobilités Durables, FNE, entretien le 28 avril 2010)

FNE peut être considérée ici comme un acteur central du processus d'institutionnalisation de la taxe kilométrique sur les poids lourds à partir de 2007. Le rôle tenu par l'association environnementale sur la prise en considération de ce secteur par le Grenelle de l'environnement a été incarné par l'actuel Pilote du Réseau Transports et Mobilités Durables, qui a indubitablement été sensibilisé à l'occasion de son parcours associatif en Alsace au moment de l'instauration de la taxe allemande.

C'est ainsi qu'à partir de 2004, FNE a commencé à structurer une activité proprement dédiée aux transports, comme elle avait pu le faire pour le secteur de l'eau. Le responsable des transports à Alsace Nature, a incarné cette structuration, qui a été forgée sur l'expérience alsacienne de l'instauration de la Lkw Maut. La mobilisation de FNE sur le thème des transports s'est notamment concrétisée par la réalisation d'une étude sur les coûts du transport routier (en partenariat avec le ministère et l'ADEME), dont le contenu montre une inspiration proprement européenne, affiliée à l'écoredevance et à la directive Eurovignette. À l'édition du rapport d'étude, en septembre 2006, la FNE organise une journée de présentation en faisant intervenir les parties prenantes. FNE s'appuiera sur toute cette activité ensuite lors du Grenelle de l'environnement et fera figure de force de

[48] Six groupes thématiques : lutter contre les changements climatiques et maîtriser la demande d'énergie ; préserver la biodiversité et les ressources naturelles ; instaurer un environnement respectueux de la santé ; adopter des modes de production et de consommation durables ; construire une démocratie écologique ; promouvoir des modes de développement écologiques favorables à l'emploi et à la compétitivité.

[49] Correspondant à cinq collèges « qui avaient pour vocation de représenter les acteurs du développement durable », selon le site du ministère : l'État, les collectivités locales, les ONG, les employeurs et les salariés.

[50] Quelques 268 « engagements » sont formulés au total.

proposition quasi unique pour le traitement du transport routier de marchandises. Depuis 2007, FNE a déployé ses différents modes de faire dans le monde des transports, que ce soit de la veille institutionnelle et du lobbying auprès de parlementaires au moment des lois Grenelle 1 et 2[51], ou des interactions plus directes du Pilote du Réseau Transports et Mobilités Durables avec l'Adjoint au chef de la mission Tarification[52], ou encore l'acquisition d'un siège au conseil d'administration de la SNCF. L'association environnementale conforte ainsi sa position dans ce domaine sectoriel.

De leur côté, les acteurs sectoriels ont mobilisé des canaux détournés pour entrer dans les débats environnementaux. La FNTR, qui voulait faire entendre son point de vue dans le Grenelle de l'environnement et y diffuser ses propositions, est passée par l'intermédiaire de la CGPME puisque les représentations des intérêts professionnels et économiques n'étaient pas sectorielles. Pour l'AUTF, l'accès indirect aux dispositifs du Grenelle de l'environnement est passé par TLF pour le MEDEF et par le CCFA, l'AUTF n'étant membre d'aucune organisation patronale (selon le Délégué général adjoint, les membres du MEDEF peuvent s'opposer sur des questions spécifiquement transports : entreprises prestataires contre industriels, par exemple).

L'activité principale déployée par les acteurs sectoriels a été et reste le lobbying. Pendant la campagne des présidentielles de 2007, par exemple, le délégué général de la FNTR rencontre Emmanuelle Mignon[53], chargée d'élaborer le projet de l'UMP, fin 2006 et l'idée de répercussion est énoncée dans un discours du candidat à Mâcon le 4 décembre 2006. De même, au moment des débats parlementaires sur les lois Grenelle, l'AUTF estime plus efficace de faire porter des amendements par des élus de la majorité, propositions d'amendements que l'organisation a rédigées elle-même (sur la répercussion, les exonérations et l'efficacité environnementale des véhicules)[54]. Même si les amendements ont été en fin de compte retirés en séance – « c'est le jeu parlementaire » –, ils constituent un moyen de « faire passer quelques idées ». Bien que l'AUTF ait considéré que le gouvernement était hostile aux intérêts qu'elle représente, elle a ainsi déployé un moyen d'agir qu'elle considère habituellement comme efficace.

1.2.2.2. La place de l'administration des Transports en Écologie : il n'y aura pas de nouvelle LOTI

Pour l'administration des Transports, 2007 constitue aussi une rupture. Le ministère de l'Équipement disparaît et ses administrations sont associées à celles de l'Environnement dans un vaste ministère de l'Écologie.

Cependant, l'administration des Transports travaille dans un premier temps sur sa propre loi d'orientation, qui contient bien une écotaxe sur les poids lourds. Son objet est de fournir des sources de financement pour l'AFITF dont les études des périodes antérieures avaient démontré la nécessité. Et, l'administration des Transports, ayant déjà géré les suites du vote de la taxe alsacienne, continue sur ce chemin en la gardant et en proposant une

[51] Par exemple auprès de la sénatrice alsacienne Fabienne Keller, qui a produit plusieurs rapports d'information sur « la fiscalité verte ».

[52] Le Pilote du Réseau Transports et Mobilités Durables signale que l'Adjoint au chef de la mission Tarification « était mon principal opposant sur le dossier du contournement autoroutier de Strasbourg » lorsque le premier représentait Alsace Nature contre le deuxième qui œuvrait à la DRE Alsace en tant que maître d'ouvrage (entretien le 28 avril 2010).

[53] À l'UMP à partir de novembre 2004, après avoir occupé des fonctions dans les différents cabinets ministériels de Nicolas Sarkozy.

[54] Amendement présenté par M. Biwer et les membres du Groupe Union centriste, *N°501 (article 10)*, Projet de loi Grenelle de l'environnement (1ère lecture) (n°42, 165), Sénat, 22 janvier 2009 (concernant la répercussion et les exonérations). Amendement présenté par MM. Houel, P. Blanc, Billard, Revet et Garrec, *N°697 (article 10)*, Projet de loi Grenelle de l'environnement (1ère lecture) (n°42, 165), Sénat, 22 janvier 2009 (concernant l'efficacité environnementale des véhicules) (transmis par Christian Rose, AUTF, entretien du 8 novembre 2010).

généralisation. Si le ministre Borloo est venu bousculer les habitudes de l'administration des Transports, en revanche, cette même administration a pu recycler le travail déjà entrepris. Ce qu'elle avait formalisé pour la taxe kilométrique a pu être utilisé au titre du Grenelle et intégré à la loi de Finances pour 2009.

L'administration des Transports va travailler en suivant deux processus : un jeu d'allers et retours entre les lois de Grenelle et la LOTI qu'elle pensait réviser de manière plus ou moins autonome ; l'écriture de l'écotaxe, mesure qui avait déjà une existence avec l'expérimentation alsacienne et qui passait par les lois de Finances. Ainsi, ce qui était qualifié de mesure « technique » par l'administration des transports devient une mesure politique en passant par la prise en main par le ministre Borloo et par sa traduction par le Grenelle de l'environnement.

> « On avait commencé à rédiger une loi où il y avait des mesures transport ; j'avais fait quand même tout ce qui est modification de la LOTI. Borloo ne s'est pas retrouvé dans sa loi, la somme de mesures techniques lui faisait perdre sa consistance globale et donc, le cheminement s'est fait : la loi Grenelle 2 est une loi en deux temps, d'où le fait que j'ai rapatrié des choses de la LOTI, on a complété ; et, on a structuré la loi Grenelle 1 avec des choses qui sont plus conjoncturelles puis la modification de la "bible" en modifiant l'article 3 de la LOTI. Donc, ça s'est passé comme ça ; ça, c'est un processus parallèle à l'écriture de la mesure technique écoredevance qui avait été faite dans un espoir bassement utilitaire de pouvoir passer le plus rapidement possible pour avoir les sous le plus rapidement possible. » (Directeur adjoint, Cabinet de Dominique Bussereau, entretien le 9 juin 2010)

La technique budgétaire influençait aussi l'activisme de l'administration des transports. En effet, l'objectif de l'administration des Transports était de saisir l'occasion la plus rapide pour récupérer des sources de financement pour l'AFITF dont le budget était au même moment en cours de programmation, et ce, pour trois ans. Et saisir l'occasion la plus rapide a bien consisté à passer par les lois de Finances pour l'écotaxe, qui, compte tenu des agendas législatifs et réglementaires, a été sortie de la loi proprement Transports pour être intégrée au Grenelle. L'administration des Transports a suivi son propre sillon et son propre agenda et s'est retrouvée prête trop tôt.

L'existence de plusieurs processus concomitants conduit à des changements des textes de l'un ou de l'autre en fonction des discussions. En revanche, selon le Directeur adjoint du cabinet de Dominique Bussereau, avoir intégré l'écotaxe à la loi Grenelle 1, qui traite d'un ensemble d'orientations sur les transports, et avoir traité de nombreuses autres mesures de transport dans les moyens législatifs propres à l'administration des transports, ont appauvri la loi de Grenelle 2 en matière de transports (entretien le 9 juin 2010).

Les représentants des transporteurs témoignent d'une hostilité idéologique de la part de Jean-Louis Borloo vis-à-vis des transporteurs routiers de marchandises, qui conforte une image négative du secteur et vient heurter les habitudes de la régulation sectorielle de l'État.

> « Jean-Louis Borloo a beaucoup tenu des propos anti transport routier, négatifs pour l'image du transport routier, pour vendre à l'opinion publique le Grenelle de l'environnement. Ne serait-ce que par exemple ce qui a été sorti du Grenelle de l'environnement : il y a eu deux mesures-phares, l'écotaxe poids lourds et l'autoroute ferroviaire symbolique un peu de ce report modal ; c'est quand même le camion sur le train, donc on fait disparaître le camion de l'autoroute, on le met sur le train et comme ça on est tranquille. Donc, ça, évidemment, ses propos publics, tenus dans les médias, ont été assez constants ces dernières années, ça n'a pas joué en faveur de l'image du transport routier. Nous, on estime que c'est notre ministère de tutelle, on préfèrerait qu'il puisse défendre le rôle d'intérêt général du transport routier, puisque nous, nous voulons opposer à cette image négative ce que nous appelons le rôle d'intérêt général du transport routier : les camions ne sont pas là pour circuler sur les routes, pour le plaisir, mais transportent des biens, apportent 99% des besoins quotidiens des Français, donc il me semble que notre secteur a un rôle d'intérêt général qui est souvent minoré par

> beaucoup, voire même par notre ministère de tutelle. » (Délégué général adjoint, FNTR, entretien le 21 mai 2010)

L'absence de relation directe avec le ministre Borloo (ou son cabinet) et le renvoi systématique vers le secrétaire d'État aux transports sont, selon la FNTR, des signes tangibles et concrets de l'hostilité au transport routier de marchandises et de la marginalisation de ses représentants sur l'agenda du ministère. L'AUTF témoigne d'une même perception d'une « posture politique ». Selon le Délégué général adjoint, le Grenelle était sous-tendu par une option politique d'ordre écologique qui a été explicitement traduite par l'exclusion des débats sur le mode routier.

1.2.3. L'européanisation de la taxe kilométrique sur les poids lourds

La directive Eurovignette, qui donne les conditions dans lesquelles un État membre qui le *souhaite* peut instaurer une redevance sur les poids lourds, a été, comme en France, portée par la droite, majoritaire au Parlement européen, sous l'impulsion des écologistes.

À l'échelle européenne, le clivage des positions entre États-membres est avant tout spatial et géographique. Les politiques de transport sont définies et négociées sur une base territorialisée qui oppose les pays de transit aux pays périphériques. Cependant, les environnementalistes y sont davantage présents qu'à l'échelle nationale, à la fois dans le temps (la montée des préoccupations environnementales a été portée et structurée d'abord à l'échelle internationale) (Dezalay, 2007) et dans l'espace politique (les élus des partis écologistes sont présents et actifs au Parlement). Les partis écologiques ont défendu le principe d'Eurovignette et politisé ainsi un débat qui pouvait rester technique (coût selon la position dans l'espace). Et le travail de la Commission a largement balisé le terrain. En effet, le mode de fonctionnement européen, qui met sur pied tout un dispositif de concertation et d'expression des intérêts, a permis aux défenseurs de l'environnement de se faire entendre : ce qu'ils ont pu exprimer au moment préparatoire du livre vert a été repris et diffusé dans le *Livre blanc*.

Mais, la politisation de la redevance sur les poids lourds est traduite en actes par des commissaires européens de droite, tous deux élus du PPE, groupe parlementaire majoritaire, d'abord Loyola de Palacio (1999-2004)[55], puis Jacques Barrot (2004-2008). Ce dernier reprend le processus de révision d'Eurovignette aiguillonné par l'enjeu des ressources de financement, dans un double contexte : celui de la tension sur les budgets publics ; celui de l'essoufflement et de l'instabilité du modèle économique ferroviaire et maritime fondé sur l'ouverture à la concurrence. Au parlement européen, comme dans n'importe quel parlement, le parti majoritaire ou gouvernemental bénéficie du rapport de force.

> « On se serait vu opposer par la droite le fait que l'on condamnait la compétitivité des transporteurs européens en pleine bagarre avec les autres continents, et ainsi de suite. Débats qui ont quand même eu lieu, avec ceux du PPE qui se trouvaient sur ce thème-là. Les représentants du lobby routier, par exemple ; Ari Vatanen, qui, lui, en lobbyiste emblématique, ne se cache pas. Et donc, ces gens-là vous parlent du fait qu'on tue l'économie. Et donc, une partie du PPE est contre, mais quand même, comme ce sont des PPE qui ont mis ça à l'agenda et qui l'ont obtenu de la Commission, qui est majoritairement PPE, c'est très important que ce soit arrivé par le PPE. » (Gilles Savary, élu, entretien le 22 juillet 2010)

Si Gilles Savary s'est retrouvé à intervenir sur la plupart des sujets transports, c'est parce que la règle[56] attribuait systématiquement un temps de parole aux parlementaires

[55] Vice-présidente de la Commission européenne chargée des Relations avec le Parlement et commissaire aux Transports et à l'Énergie, de septembre 1999 à novembre 2004.

[56] La règle D'Hondt (du nom d'un juriste et mathématicien belge) d'attribution des prises de parole dans les séances plénières combine nationalités et groupes politiques, afin d'assurer un équilibre entre les différents parlementaires (chacun ne pouvant pas intervenir dans chaque débat). Ensuite,

français du PSE. Selon son expérience, le travail de préparation des textes est crucial pour les élus, tant pour faire passer des idées que pour se faire légitimer en tant que protagoniste des débats au moment du vote.

Les acteurs associatifs environnementaux vont se mobiliser d'emblée à l'échelle européenne. Comme on l'a vu plus haut, Alsace Nature et FNE ont problématisé la question du coût des transports routiers en référence à Eurovignette et aux applications suisse et allemande que les acteurs alsaciens pouvaient approcher de près. La référence à Eurovignette, qui imprime sa marque doctrinale au processus de définition de la taxe kilométrique en France, formate également la mobilisation des acteurs associatifs. En effet, l'échelle européenne est constituée en ressource d'action par ceux qui défendent l'idée d'une écoredevance sur les poids lourds. En Alsace, l'ancien responsable des transports d'Alsace Nature a trouvé conseil auprès d'Hubert Haenel, élu aguerri aux enjeux de transports[57] qu'il situe à l'échelle européenne en tant que moyen de se légitimer vis-à-vis du gouvernement et de l'administration en France. L'ancien sénateur va s'impliquer en jouant de ses relations et lui obtenir un rendez-vous auprès de François Lamoureux, alors Directeur général de la Direction générale Énergie et Transports (1999-2005). L'associatif entretiendra ensuite des relations suivies avec le haut-fonctionnaire européen.

Il s'agit bien de se fabriquer un soutien européen pour réinvestir ensuite les acteurs nationaux. Dans le même temps, la fabrication du soutien européen a appelé une action proprement européenne. Cette action consiste essentiellement en du lobbying auprès de la Commission et du Parlement et, pour ce qui concerne l'écoredevance, qui a eu pour objet principal les processus de révision de la directive Eurovignette. Le canal de lobbying par lequel FNE est impliquée est l'association Transport et Environnement[58]. En 2005, l'activité de lobbying s'est intensifiée. L'association T&E a pour activité principale le lobbying auprès de parlementaires européens et, cette activité doit trouver une traduction tangible dans le portage d'amendements par des élus. Le degré d'intensité de cette activité à l'échelle européenne paraît assez important. T&E se donne les moyens d'agir de manière spécifiquement européenne en asseyant le lobbying sur des contre-expertises.

Gilles Savary met en regard l'intensité du lobbying à l'échelle européenne avec l'absence d'expertise interne au parlement européen : à la différence des parlementaires français, les élus européens ne disposent pas d'attachés ou d'assistants qui rassemblent les données de diagnostic et de problématisation d'une politique particulière.

1.2.4. Conclusion. La stratification des échelles politiques.

Trois échelles politiques sont activées par les processus de codification de la taxe kilométrique sur les poids lourds. Indéniablement, l'inspiration est européenne, dans la mesure où l'institutionnalisation de politiques environnementales est passée par des acteurs ayant agi à l'échelle européenne (et mondiale). Mais la codification européenne donne un cadre aux États-membres pour s'approprier ce que l'échelle européenne nomme et conçoit comme une redevance d'usage. L'introduction de cet instrument dans les formats politiques et administratifs français a été faite par stratification des échelles locale et nationale.

En effet, deux singularités peuvent être soulignées. D'une part, c'est d'abord par l'activisme d'acteurs locaux, alsaciens, que la taxe kilométrique sur les poids lourds a été codifiée en France. Dans la configuration française, cette première codification a été fondée sur le principe d'expérimentation, principe déjà mobilisé antérieurement pour d'autres politiques par les acteurs locaux (cas de la régionalisation ferroviaire, par exemple).

chaque groupe désigné par nationalité choisit en son sein ceux qui interviendront effectivement dans le débat. La règle D'Hondt est également appliquée pour l'attribution des rapports.

[57] Comme indiqué plus haut, l'ancien sénateur, conseiller régional alsacien peut être considéré comme le père de la régionalisation ferroviaire (Barone, 2008).

[58] ONG créée en 1990 : FNE et la FNAUT sont les associations françaises adhérentes ; le Pilote du Réseau Transports et Mobilités Durables de la FNE est membre du bureau de l'association.

Cependant, et c'est la deuxième singularité de l'instauration de la taxe kilométrique, la codification nationale est venue s'ajouter à l'expérimentation alsacienne et ne peut pas être considérée comme une généralisation d'une expérimentation qui, du reste, n'a pas encore été mise en œuvre.

On peut donc admettre que les codifications de la taxe alsacienne et de la taxe nationale contribuent à une forme d'institutionnalisation des politiques environnementales mais que, en s'appliquant au secteur routier et dans un format fiscal, cette institutionnalisation est opérée par strates successives ; ce qui n'exclut pas des moments de rupture ou de dynamisation accrue induite par une nouvelle configuration politique et administrative, comme ce fut le cas en 2007 avec le nouveau ministère de l'écologie, qui a donné à l'échelle politique nationale une nouvelle envergure pour s'approprier des politiques environnementales. Il n'en reste pas moins que la taxe kilométrique sur les poids lourds semble avoir été codifiée d'une certaine manière par inadvertance et que son implémentation va conduire les acteurs des différentes échelles politiques à reconfigurer leurs rôles, notamment en matière de politique routière qui sera d'ailleurs elle-même redéfinie par ce processus d'implémentation.

1.3. Implémentations

L'administration est l'organe étatique qui œuvre à la mise en place des politiques décidées par le gouvernement. L'expérimentation alsacienne et la taxe nationale ont donc fait l'objet de processus d'implémentations de la part de l'administration. Ces processus ont démarré après le vote de l'amendement Bur (2006) et ont chevauché les processus de codifications. En effet, peu de temps après la mise sur pied du Grenelle de l'environnement (été 2007), l'administration s'est organisée pour travailler à la mise en place des deux taxes, dont les caractéristiques légales et réglementaires ont été précisément définies fin 2008 (voir partie précédente).

D'une certaine manière, l'implémentation d'une politique publique est la phase qui va produire un sens concret à cette politique même si des prémisses en sont également perceptibles à travers les problématisations et les codifications. Ce qui nous intéresse dans ce processus d'implémentation, ce sont les conditions dans lesquelles ce sens concret va émerger. L'analyse fine du travail de l'administration doit ainsi nous permettre de mettre en lumière la part de routinisation – dans quelle mesure l'administration recycle-t-elle ses modes de faire ? – et la part de transformation de ses routines – quels sont les espaces d'interactions produits par l'implémentation des taxes et leurs conséquences sur les modes de faire de l'administration ? Nous faisons l'hypothèse ici que l'analyse des processus d'implémentation permet de localiser le changement des politiques et de l'action publiques.

Pour les besoins de l'analyse ainsi que pour la clarté du propos, nous avons distingué trois processus de mise en œuvre : un processus d'organisation interministérielle, qui associe les Transports et les Douanes ; un processus d'interaction avec les intérêts sectoriels ; un processus d'interaction avec les collectivités locales, gestionnaires de voiries routières. Nous nous intéressons dans cette partie aux deux premiers processus qui renseignent principalement sur les modes de faire propres à l'État. Le troisième processus qui implique plus directement les collectivités locales fait l'objet de la partie suivante.

1.3.1. Une association interministérielle

Que ce soit pour l'expérimentation alsacienne ou pour l'instauration d'une taxe kilométrique sur les poids lourds à l'échelle du territoire national, la mise en œuvre de l'instrument choisi a conduit l'administration à travailler sur un mode interministériel. Plus spécifiquement, les deux administrations qui se sont associées sont celle des Transports et celle des Douanes.

Là encore, 2007 et le passage à une taxe nationale a constitué une rupture dans leurs conditions d'association. En effet, si le ministre Perben a bien mis l'administration des transports en ordre de marche une fois que l'expérimentation alsacienne a été votée, l'actuel directeur de la DGITM, alors au cabinet du ministre, témoigne du peu d'avancée concrète tant de la part de la direction des Routes que des Douanes (entretien le 3 décembre 2010). Selon le haut fonctionnaire, qui a réintégré la nouvelle administration centrale des Transports[59], le Grenelle et les votes d'une taxe nationale marquent bien une rupture, perceptible notamment dans l'intensité du travail requis pour sa mise en œuvre.

Nous relevons deux traits caractéristiques de l'association interministérielle à partir de 2007. D'une part, l'implication active des Douanes, qui font figure de véritable machinerie administrative fiscale, a été dynamisée par une personnalisation de cette implication. Dominique Bussereau va en effet mobiliser spécifiquement le directeur général des Douanes qu'il avait déjà rencontré dans ses fonctions antérieures, et trouve ainsi un allié et un porteur au sein de l'administration des Finances, qui est l'administration compétente pour la gestion de la taxe. En s'impliquant, le directeur général des douanes illustre le mode de faire des hauts-fonctionnaires, qui témoigne d'une volonté d'engagement personnel dans un monde bureaucratique contemporain où produire de la décision ne semble pas aller de soi (Eymeri, 2003). Le besoin de trouver un porteur au sein de l'administration fiscale semble lié à la complexité du domaine. Nous pouvons ajouter que la place première occupée par cette administration dans la hiérarchie administrative et gouvernementale impose également de s'assurer de son activation. L'enjeu central de l'implication des Douanes porte sur le recours à un prestataire privé.

D'autre part, les parties prenantes se sont entendues sur la mise sur pied d'une manière de travailler ensemble assez souple.

1.3.1.1. Une logique de projet

Les deux administrations vont dédier quelques personnes à la mise en œuvre de la taxe kilométrique sur les poids lourds.

À l'été 2007, la mission Tarification est créée au sein du ministère de l'Écologie. Cette mission va contribuer à mettre sur pied une équipe interministérielle *ad hoc*, qui réunit des personnels de la DGITM et de la DGDDI. Un haut fonctionnaire dirige à la fois la mission Tarification en tant qu'entité de la DGITM et l'équipe qui rassemble les personnels des deux ministères pour la mise en œuvre du système de recouvrement de la taxe. Et les personnels dédiés dans les deux services ministériels (Écologie et Douanes) travaillent avec les sous-directions des ministères qui pourraient être impliquées par telle ou telle question.

L'équipe *ad hoc* est qualifiée d'équipe-projet interministérielle. Elle a véritablement démarré début 2009 pour gérer le dialogue compétitif qui est le format du processus destiné à choisir un prestataire privé pour l'exploitation du système technique et le recouvrement de la taxe auprès des transporteurs.

[59] Après les élections présidentielles de 2007, Daniel Bursaux est d'abord Directeur Général de la Mer et des Transports (DGMT) puis Directeur Général de la Direction Générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer (DGITM), qui résulte de la fusion entre la DGMT et la Direction Générale des Routes (DGR) au printemps 2008 en format préfigurateur puis en juillet 2008 en format définitif. Dans le premier temps où Daniel Bursaux est DGMT (avril 2007-printemps 2008), il a affaire au processus d'élaboration de la taxe au titre du suivi et de la régulation de la profession des transporteurs routiers.

La constitution de l'équipe, son mode de fonctionnement et son mode d'intégration dans ses deux administrations-mères constituent pour ses protagonistes une véritable innovation institutionnelle. Tout d'abord, l'équipe dédiée est relativement peu nombreuse et insérée dans les organigrammes administratifs : elle n'a pas été positionnée comme une entité autonome des administrations qu'elle implique. Pour la souplesse et la réactivité d'une équipe, qui met en œuvre un projet étiqueté prioritaire par ailleurs par les hauts responsables de l'administration. L'implication et l'affirmation de cette priorité par ces hauts responsables semblent avoir contourné une structuration plus lourde.

> « Traditionnellement, l'État aurait eu tendance à fonctionner sous le format d'un GIP ou un établissement public. Et au fond, compte tenu aussi des contraintes de calendrier dans lesquelles on était, on s'est absolument débarrassé de toute l'étape qui pouvait consister à la lourdeur de la création d'une structure ; et on s'est débarrassé de ça pour pouvoir commencer à travailler très vite. Au début d'ailleurs, je me rappelle les premiers temps les interrogations qui pouvaient y avoir, y compris de la part d'ailleurs des candidats prestataires ou du ministère, etc., qui étaient de dire : mais est-ce que vous êtes suffisamment voilés pour arriver à mener ça à bien. En même temps, le format extrêmement souple, totalement variable, [les administrations] ont été en capacité d'amener de la compétence dans le projet où, en même temps, tant pour la Douane que pour le ministère de l'Écologie, c'était vu comme un projet prioritaire, donc, même s'il y a toujours des tendances centrifuges sur les ressources et elles existent à l'intérieur d'une maison comme celle-là comme dans d'autres maisons, en même temps, le fait que ce soit affirmé très clairement comme une priorité et un axe majeur d'évolution des missions à remplir faisait que ça a conduit à catalyser le projet et son avancement. » (Directeur général, DGDDI, entretien le 4 février 2011)

Par suite, les deux directeurs généraux ont dû effectivement s'entendre sur le choix du responsable de l'équipe, qui par ailleurs exerce sa fonction en leur nom : ils doivent partager la fonction hiérarchique. Sans problème particulier aux dires des deux intéressés. L'absence de structure semble corrélée à un fonctionnement des services tout en souplesse.

1.3.1.2. L'externalisation et le recours à un partenaire privé

Le recours à un prestataire privé est inscrit dans la loi dès l'expérimentation alsacienne. D'une certaine manière, ce principe renvoie aux cadres d'action habituels dans le domaine des routes, en particulier les autoroutes à péage. La Direction générale des Routes, qui avait principalement la main pour le pilotage de la mise en œuvre de la taxe après le vote de l'amendement Bur, était ainsi en terrain connu et le système allemand était apparenté dans ses représentations aux péages français.

Le recours à un partenariat avec un prestataire privé correspondait à une manière de faire classique, notamment parce qu'il permettait à l'État de ne pas couvrir seul le coût du système de péage.

Avec la taxe nationale, les Douanes se retrouvent en première ligne (même si, bien entendu, il y a co-pilotage avec le ministère de l'Écologie) et ses références en matière d'externalisation sont un peu différentes. En outre, le périmètre technique et financier du partenariat public privé pour la taxe n'a pas véritablement d'équivalent en France. L'énoncé des complexités du système montre la singularité de l'instrument fiscal, y compris pour les Douanes.

> « Effectivement, on est sur un objet qui ressemble assez peu, vu la taille du projet – un contrat de partenariat de plusieurs milliards d'euros –, arriver à faire fonctionner un truc sous une forme qui coupe les fonctions fiscales en deux entre du privé et du public, ce qui ne s'est jamais fait à cette hauteur là et pour ce type d'objet, quelque chose de sophistiqué sur le plan technologique, qui consiste effectivement à mailler le territoire à partir de signaux virtuels, enregistrant dans une base les flux de camions pour les transformer en assiette de taxe, plus des sujets d'interopérabilité au niveau européen qui se conjuguent à ça ; un emboîtement au fond entre l'État, le prestataire privé, avec sa société, des sociétés habilitées de télépéage derrière, des transporteurs routiers, toute une chaîne… » (Directeur général, DGDDI, entretien le 4 février 2011)

Processus de désignation d'un prestataire privé – Chronologie	
31 mars 2009	• Décision d'ouvrir un appel à la concurrence pour prestataire privé
Août 2009	• 5 candidats retenus dont Vinci, qui s'est retiré en septembre 2009
Novembre 2009	• Échanges préliminaires avec les 4 candidats sur de premiers documents de consultation
4 décembre 2009	• Remise d'un dossier de demande de propositions initiales aux 4 candidats
7 janvier 2010	• Propositions initiales des 4 candidats
Janvier-Mai 2010	• Dialogue entre l'État et les candidats
12 juillet 2010	• Envoi du cahier des charges final
Septembre 2010	• Retour des offres des candidats
14 janvier 2011	• Classement des offres finales (Autostrade per l'Italia ; groupement Sanef SA, Caisse des dépôts et consignations, Egis Projects SA, Atos Worldline SAS, Siemens Project Ventures GmbH ; groupement France Telecom SA, CS Systèmes d'Information, ETDE SA, Kapsch TrafficCom AG, FIDEPPP, SEIEF, DIF Infrastructure II BV) par décision signée de Nathalie Kosciusko-Morizet, ministre, et Thierry Mariani, secrétaire d'État, texte non paru au journal officiel.
14 janvier 2011	• Le consortium qui remporte l'appel d'offres est composé de Autostrade (leader), SNCF, Thalès, SFR, Steria.
15 février 2011	• Recours pour annulation de l'appel d'offres déposé par le consortium composé de Sanef, Siemens Project Venture, Atos Worldline au près du tribunal administratif de Cergy-Pontoise.
8 mars 2011	• Ordonnance du tribunal administratif de Cergy-Pontoise qui annule l'appel d'offres mené par l'État, qui a désigné le groupement ecomouv comme prestataire chargé de mettre en place et d'exploiter le système de taxation des poids lourds.
22 mars 2011	• L'État et Autostrade ont saisi le Conseil d'État en cassation de la décision du tribunal administratif de Cergy-Pontoise.
15 juin 2011	• Le rapporteur public du Conseil d'État a préconisé l'annulation de la décision du tribunal administratif, ainsi que le rejet d'une requête devant le juge des référés déposée par les candidats malheureux (Sanef/Siemens/Atos) et le versement de 4500 euros au profit d'Autostrade. La décision a été mise en délibéré (date non précisée).
24 juin 2011	• Le Conseil d'état a statué au contentieux (section du contentieux, 7ème et 2ème sous-sections réunies) sur le rapport de la 7ème sous-section de la Section du contentieux (15 juin 2011) en adoptant ce rapport qui annule la décision du TA et rejette la requête de Sanef SA.
20 octobre 2011	• Signature du Contrat de partenariat entre l'État et Ecomouv', filiale de la société Autostrade per l'Italia créée pour la mise en place de la taxe poids lourds.

Dans ce cas, il s'agit d'externaliser « le plus possible » une fonction fiscale, qui comprend une dimension contrôle et sanction. Le directeur général des Douanes témoigne des débats qui ont eu lieu à ce sujet au Conseil d'État (avant la finalisation de la rédaction de la loi de Finances) et de leur caractère long, qui montre que le projet de partenariat public privé n'entrait pas facilement dans la doctrine juridique.

Le vote de la loi de Finances pour 2009, qui précise assez finement ce qui est externalisé et ce qui ne l'est pas, correspond à l'événement qui conduit à la constitution d'une véritable équipe de travail commune aux Finances et à l'Écologie (voir plus haut). La procédure que met en place l'administration est celle du dialogue compétitif, lancé en mars 2009 et qui a compris plusieurs étapes jusqu'en 2011 (voir tableau chronologique ci-dessus).

1.3.1.3. Les enjeux de la délégation à un prestataire privé : exploitation de la route et interopérabilité

L'idée de déléguer le recouvrement de la taxe à un prestataire privé a été inscrite dans la loi dès l'expérimentation alsacienne. On peut faire l'hypothèse que ce choix soit lié à l'insertion de la taxe alsacienne dans les cadres administratifs routiers. À l'époque de la taxe alsacienne, cette dernière a été traitée, au sein de l'administration centrale des Transports, par la Direction Générale des Routes, c'est-à-dire la direction qui gérait et façonnait le réseau d'infrastructures (des équipements devaient être installés sur les routes taxées). En outre, l'expérimentation alsacienne était localement portée comme réponse à la Lkw Maut, qui consistait à rendre payantes les autoroutes allemandes gratuites. En d'autres termes, la taxe alsacienne sur les poids lourds, qualifiée de kilométrique, était problématisée comme un péage, soit comme instrument de paiement de l'usage des routes (tout comme l'inspiration européenne qui renvoie au principe d'une redevance). Selon les cadres cognitifs de la Direction des Routes, mettre en œuvre un péage pouvait renvoyer assez directement à l'idée de faire appel à un prestataire privé.

Pour la taxe nationale, l'administration centrale des Transports qui la prend en charge a été réorganisée : la Direction des Routes a été intégrée à la Direction Générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer et la mise en œuvre de la taxe est gérée, comme on l'a vu, par la mission Tarification, qui réunit des personnels des Transports et des Douanes. Du côté des Transports, l'idée de l'appel à un prestataire privé apparaît maintenant nettement plus inspirée par l'enjeu de l'interopérabilité, à l'échelle européenne, des systèmes de télépéage. Sur cet aspect, l'administration française est d'ailleurs confortée par la Commission européenne. Ainsi, Rémi Mayet[60] a qualifié la mise en place de l'écotaxe en France de « laboratoire de la future interopérabilité des télépéages », lors d'une audition devant la Commission des Finances au Sénat (le 16 février 2011[61]).

Un hiatus porte sur l'opposition entre principes européens d'ouverture et de fluidité des systèmes d'interopérabilité et les exigences d'un État sur les conditions de perception et de recouvrement d'une taxe. Dans la doctrine européenne, le fournisseur du système de télépéage est celui qui va, du point de vue d'un État, lever un impôt. Ce qui demande un regard de l'État sur ce fournisseur et ses modalités d'action. En effet, l'idée de délégation à un prestataire privé entre de manière beaucoup moins logique dans les cadres cognitifs de l'administration fiscale française. C'est pourquoi le Conseil d'État a dû se pencher sur ce format. Après les péripéties judiciaires du printemps 2011, le contrat de partenariat a finalement été signé[62] en octobre 2011 et le gouvernement annonce une mise en place du système durant le premier semestre 2013[63].

1.3.2. La régulation sectorielle

Le secteur du transport routier de marchandises est caractérisé par un mode de fonctionnement conflictuel : les conflits routiers ne sont probablement pas plus nombreux que ceux d'autres secteurs économiques mais ils sont largement plus publicisés du fait de leur visibilité[64]. En outre, ce secteur est traditionnellement considéré comme l'archétype du

[60] Chef d'unité adjoint Politique des transports terrestres de la Direction Générale Mobilité et Transport.

[61] Retransmission vidéo en ligne sur le site du Sénat : http://videos.senat.fr/video/videos/2011/video7793.html (*op. cit.*)

[62] Le consortium qui remporte l'appel d'offres est composé de Autostrade per l'Italia (leader), SNCF, Thalès, SFR, Steria. Le contrat de partenariat est signé avec la société Ecomouv', filiale de Autostrade per l'Italia, créée pour la mise en place de la taxe poids lourds en France.

[63] Voir par exemple le *rapport d'information* du député Hervé Mariton, sur « la mise en place de la taxe poids lourds », Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, N°3782, Assemblée nationale, 4 octobre 2011.

[64] On peut mentionner plusieurs conflits et les rapports de mission auxquels leurs suites ont donné lieu : 1993 : Contrat de progrès (rapport Dobias) ; Novembre 1996, novembre 1997 : conflits sur les

monde économique de la PME, voire de l'artisanat. Par suite, c'est un secteur surchargé en termes de valeur attribuée à la libre entreprise et à la concurrence et qui fait l'objet d'une grande attention régulatrice de la part de l'État tant économique que sociale. Cependant, le contexte a doublement changé ces dernières années et la régulation a changé de nature.

D'une part, l'ouverture du secteur à la concurrence européenne est souvent mobilisée pour expliquer une perte de compétitivité des entreprises françaises de transport routier de marchandises, et, au milieu des années 2000, une perte d'emplois. D'autre part, la montée des préoccupations environnementales et surtout, leur diffusion dans différents domaines de politiques publiques ne préservent plus le transport routier, et d'abord le fret routier. Ces deux phénomènes donnent à voir une logique de sauvetage du secteur dans laquelle doit s'insérer la mise en œuvre de l'écotaxe.

« La taxe sera répercutée par les transporteurs sur les bénéficiaires de la circulation des marchandises » : telle est la formulation de la régulation sectorielle qui a été inscrite dans la loi Grenelle 1[65]. Ce principe a été inscrit dès la taxe alsacienne et les transporteurs, notamment la FNTR, ont continué d'être actifs, à l'occasion de la campagne présidentielle de 2007 au cours de laquelle le discours de Mâcon du candidat Sarkozy constitue une référence. La FNTR a ensuite poursuivi son action pour s'assurer que la promesse de campagne soit concrétisée. En particulier, la FNTR a travaillé avec le rapporteur de la loi Grenelle à l'Assemblée, Christian Jacob, et avec les parlementaires du parti gouvernemental. Ce qui, compte tenu du contexte politique, était le moyen le plus efficace pour faire voter le système et sous la forme d'un amendement.

Pour la FNTR, le candidat Sarkozy, le premier ministre Fillon et le ministre des Transports Bussereau ont ainsi conforté le principe d'une régulation sectorielle en apportant trois réponses politiques qui portent sur l'engagement gouvernemental d'assurer des principes de neutralité et de « charge égale » pour les entreprises de transport à la suite de l'introduction de la taxe sur les poids lourds[66].

La recherche d'un accord sur un système de répercussion de la taxe va être entreprise par l'État par le biais de ses formats habituels de régulation du secteur, tant à l'échelle nationale avec la mission Abraham qu'à l'échelle locale avec l'implication des DREAL. Ce processus de régulation sectorielle va être l'occasion de faire émerger des visions de la régulation sectorielle à la fois différenciées et en évolution.

---

retraites ; Septembre 2000 : grève des transporteurs ; 2005-2006 : transposition des directives communautaires sur la durée du temps de travail et les périodes de repos parallèlement à des négociations sur les salaires ; 9 décembre 2009 : ouverture des négociations sur les salaires avec le patronat et les syndicats du transport routier par Dominique Bussereau ; 19 janvier 2010 : ouverture des « États généraux du transport routier » (fin des négociations annoncée pour octobre 2010). Source : Abraham Cl., 2008, *Pour une régulation durable du transport routier de marchandises*, Volume 1 « rapport de synthèse » & Volume 2 « rapports des groupes de travail », N°14, Centre d'analyse stratégique, La documentation française, 307 p. & 474 p.

[65] La loi qui prévoyait que le prix du transport rémunère effectivement les coûts, dont certains péages et taxes, est la loi n°95-96 du 1er février 1995 concernant les clauses abusives et la présentation des contrats et régissant diverses activités d'ordre économique et commercial (article 24). Cet article a été modifié par la loi de Finances pour 2009 afin d'intégrer l'écotaxe aux taxes qui entrent dans le calcul du prix du transport.

[66] Respectivement, le discours de Mâcon du 4 décembre 2006 du candidat Sarkozy ; déclaration de Dominique Bussereau du 9 novembre 2007 ; lettre du premier ministre à la FNTR datée du 30 janvier 2008. Source : http://www.fntr.fr/fiscalite-circulation/la-taxe-kilometrique-sur-les-poids-lourds-2.html consulté le 25 mars 2011)

1.3.2.1. La régulation sectorielle à l'échelle nationale : la mission Abraham

L'État français a développé une tradition en matière de régulation sectorielle, et celle des transports routiers tout particulièrement. Cette régulation sectorielle est caractérisée par des confrontations entre intérêts rassemblés dans des dispositifs plus ou moins institués (conseil national des transports, commissariat général du Plan, conseil d'analyse stratégique) ou par les ministres, selon les objets de négociations. Par ailleurs, la régulation du secteur passe souvent par l'appel à un expert, qui doit être reconnu par la profession. Pour le système de répercussion sur lequel tous nos interlocuteurs s'accordent pour considérer qu'il est complexe à élaborer, Dominique Bussereau à confié à Claude Abraham[67] la mission de rédiger, avec les transporteurs et les chargeurs, un projet de décret d'application du système de répercussion (lettre datée du 12 juin 2009)[68]. Pour l'État, à l'échelle nationale, ce sont les représentants de la DGITM qui participent au groupe de travail.

Claude Abraham a enquêté auprès d'entreprises de transports afin de réaliser un travail de compréhension empirique sur leurs facturations. En réunion du groupe de travail, l'expert met sur la table des débats des propositions qui peuvent le conduire à discuter directement avec l'un ou l'autre des participants pour produire de nouvelles propositions.

Tous les protagonistes de la mission Abraham s'accordent sur la complexité du sujet qu'ils ont à traiter[69]. Deux caractéristiques ont ainsi été constituées en enjeux centraux de l'élaboration du système de répercussion : plusieurs chargeurs peuvent être traités par un même trajet ; les poids lourds peuvent effecteur des retours à vide. Les deux notions sur lesquelles va s'appuyer la mission Abraham sont les forfaits et les lignes de facture. Selon Claude Abraham, fonder le calcul de la répercussion sur les factures émises par les transporteurs à leurs clients est justifié par le fait que le transporteur est censé ainsi couvrir ses coûts et que, ce faisant, le transporteur a ainsi réglé les problèmes liés aux chargeurs multiples pour un même trajet et aux retours à vide.

> « L'idée est la suivante. D'une façon générale, à la marge près, la totalité des facturations d'un transporteur est égale à la totalité de ses coûts, par définition, à 2% près en plus ou en moins. Par conséquent, en prenant comme base de facturation la facture, on incorpore automatiquement toutes les caractéristiques du transport en moyenne sur l'année, transports à vide, transports partiels, chargements partiels, et on répartit entre différents chargeurs puisque, lorsque le transporteur a un chargeur et demi, il n'aura pas tout à fait une facture et demi mais presque. On admet si vous voulez que la facturation reflète à peu près l'activité du transporteur, et donc, en imputant l'écotaxe sur la facture, on a des chances raisonnables d'avoir une facturation qui se rapproche de la réalité avec des répartitions entre chargeurs qui sont à peu près honnêtes. » (Claude Abraham, consultant, entretien le 22 septembre 2010)

Par ailleurs, l'écotaxe est définie sur la base de nombreux critères (2 ou 3 classes de tonnages, 5 classes Euro, distance parcourue, position des points de chargement et de déchargement), ce qui ouvre plusieurs situations de taxation et une variation du taux d'application et du montant final. Face à la complexité des situations de transport, le groupe de travail a retenu l'idée « d'une majoration forfaitaire de la ligne de facture en fonction du point d'origine et du point de destination ». Ensuite, le groupe de travail s'est penché sur la

---

[67] Ancien haut-fonctionnaire des Transports, du corps des Ponts et Chaussées (X 51), consultant au moment de notre enquête. Le choix de Claude Abraham est, pour la plupart de nos interlocuteurs, une conséquence de sa mission au CAS (de 2006 à 2008).

[68] La lettre de mission de Dominique Bussereau à Claude Abraham sur les modalités de répercussion de la taxe sur les bénéficiaires de la circulation des marchandises est datée du 12 juin 2009. Le premier rapport rendu à ce titre est daté du 30 juin 2010 (transmis par Claude Abraham).

[69] Le groupe de travail s'est d'abord réuni le 10 février 2009, puis Dominique Bussereau adresse une lettre de mission à Claude Abraham datée du 12 juin 2009, ensuite Claude Abraham remet un rapport d'étape en juin 2010, enfin au moment de notre entretien avec ce dernier (septembre 2010), la mission était en *stand-by*.

dimension spatiale de l'application du forfait. La prise en compte et l'estimation d'une origine et d'une destination ont paru la solution la plus pertinente. Pour ce faire, l'administration doit produire une matrice origine-destination et une table des taux de majoration pour les lignes de facture, qui seront fournies aux transporteurs. Les transporteurs sont mis à contribution pour tester la matrice et les taux de majoration proposés, avec les moyens du bord. Les entreprises volontaires sont recrutées au sein de la FNTR et pour produire les résultats d'abord en interne à la fédération. Tout d'abord, quelques entreprises ont reconstitué quelques trajets sur lesquels ils ont estimé le prix de la taxe. Et le délégué au développement durable et à l'action professionnelle a fourni le tableau de tarification à appliquer dans les tests, sur la base d'hypothèses moyennes. Selon ses calculs, les premiers résultats sous-estiment le montant de la taxe à acquitter et à répercuter mais les premiers tests, réalisés par quelques entreprises sur quelques trajets, se sont avérés « moins loin de la vérité qu'on aurait pu le craindre » (entretien le 7 juin 2010). Cependant une marge d'erreur entre 10 et 20% peut lourdement peser sur la marge commerciale des transporteurs. Au moment de l'entretien, l'idée était que plusieurs entreprises membres de la FNTR testent en grandeur nature le système de répercussion sur un mois, avec les matrices d'origine-destination.

Au moment de notre enquête, la mission Abraham était en *stand-by* et, selon l'ingénieur-économiste, le projet de décret devait être en cours d'examen par les services juridiques du ministère. Notamment, au regard des injonctions européennes.

1.3.2.2. La régulation sectorielle à l'échelle locale : occuper tous les espaces, faire nombre

À l'échelle locale, une régulation sectorielle est également opérée. L'État local est notamment impliqué : le Préfet organise des échanges avec les intérêts économiques locaux, secondé par la DREAL qui est organisée pour réguler la profession des transporteurs.

Le cas alsacien illustre la manière dont l'instauration d'une taxe, alsacienne puis nationale, a conduit les intérêts sectoriels à occuper tous les espaces de démonstration de leurs points de vue et à s'activer pour agglomérer tout un ensemble d'acteurs.

L'ancien président de la Région Alsace, Adrien Zeller, s'est impliqué directement et personnellement dans la régulation du secteur à l'échelle alsacienne. L'élu avait ainsi écrit au président de l'URTA assez tôt après la mise en service de la taxe allemande. Le président de l'organisation professionnelle lui avait répondu que les transporteurs étaient opposés à l'instauration d'une taxe en Alsace, qui relevait selon eux d'un « affichage politique »[70]. Selon la Secrétaire générale, la détermination et l'activisme dont faisait preuve Adrien Zeller ont constitué un aiguillon pour que l'URTA ne se cantonne pas à une simple réponse au président de la Région et que l'organisation professionnelle mobilise plus largement les soutiens du monde économique local en le sensibilisant à la question de la taxation sur les poids lourds.

> « Nous avions également compris qu'il [Adrien Zeller] était très déterminé ; c'est là qu'on a appris en fait que c'était la Région qui [était à l'initiative] – "et là, le texte adopté a été écrit là sur la table de la Région" - donc, c'était vraiment lui qui souhaitait [la taxe] alors que, législativement, il ne pouvait pas ; c'est pour ça qu'il a fait appel à Monsieur Bur. Mais, donc là, on a bien compris la détermination de la Région et c'est pour ça qu'on a essayé d'obtenir, suite à ça, le soutien des différentes instances économiques de la région – fédération régionale des travaux publics, chambre de commerce et d'industrie d'Alsace, CGPME, MEDEF. Donc, nous avons obtenu le soutien de ces organismes-là, également de l'union européenne des CCI du Rhin, Danube-Alpes, chambre régionale de

[70] Lettre adressée à Adrien Zeller, président du conseil régional Alsace, Objet : Taxe pour les poids lourds, signée par Gérard Klinzing, président de l'URTA, Sausheim, datée du 7 février 2005 (document transmis par la Secrétaire générale, URTA-FNTR, entretien le 1er juin 2010).

> commerce d'Alsace. Les gens nous ont répondu en disant : oui, en effet, nous comprenons la problématique, la taxation des poids lourds n'est pas une solution à l'engorgement de Strasbourg. » (Secrétaire générale, URTA-FNTR, entretien le 1er juin 2010)

Au fil du temps, les acteurs économiques ont contribué à accroître le poids de l'opposition locale en faisant valoir leur propre argumentation fondée sur l'absence de mise en œuvre de la taxe alsacienne et la dilution de cette dernière par l'instauration d'une taxe nationale. La CCI a ainsi voté une motion (en date du 1er avril 2010)[71]. Les acteurs économiques s'opposent maintenant à une taxe qui soit d'abord appliquée en Alsace et continuent de s'activer auprès du Préfet[72].

Par ailleurs, les transporteurs saisissent l'occasion des réunions régulières organisées par l'adjointe au chef du pôle Transport de la DREAL Alsace pour réaffirmer leur opposition à l'instauration de la taxe. Cette politique et son portage par les élus locaux ont motivé la création d'une antenne alsacienne de l'O.T.R.E. en 2009[73]. Multiplier les voix porteuses des intérêts des transporteurs constitue, selon son président, un moyen de faire croître le poids de l'opposition à la taxe.

Les autres espaces de démonstration d'opposition sont également investis à travers des opérations de communication. L'URTA par exemple témoigne de l'utilisation des moyens habituels d'une organisation professionnelle : conférences de presse[74] et manifestations. L'URTA profite également d'être à Strasbourg pour organiser au Parlement européen une démonstration d'opposition à la taxe, en tentant de rallier à leur cause les chargeurs. Le courrier est aussi un moyen important pour les transporteurs de faire valoir leur point de vue[75]. Dans un contexte de crise économique, la Secrétaire générale estime que les adhérents de l'URTA durcissent leur point de vue contre la taxe et attendent de leur syndicat des actions qui ne soient pas que symboliques.

En Rhône-Alpes, il s'agit essentiellement d'activités de lobbying déployées à la seule occasion de la taxe nationale. TLF entreprend un travail classique d'explication des conditions de travail des entreprises locales de transport auprès de nombre d'élus locaux, parlementaires ou non. Les conseils généraux, qui sont en première ligne pour la définition du réseau taxable, font l'objet d'un traitement particulier par TLF. D'une manière générale, comme toute autre organisation professionnelle, TLF assigne au lobbying un objectif de connaissance et de reconnaissance de la part de ses interlocuteurs. Le lobbying sert aussi à

---

[71] Lettre signée du président de la CRCI Alsace, Jean-Pierre Lavielle, au préfet de la région Alsace, préfet du Bas-Rhin, Pierre-Étienne Bisch, datée du 15 avril 2010, accompagnant la motion de la CRCI votée le 1er avril 2010 « Avis relatif à l'éco-taxe poids lourds ».

[72] Lettre adressée au préfet de région, Pierre-Étienne Bisch, signée par Michel Chalot, président de l'URTA-FNTR, Christian Dupuy, président d'OTRE Alsace, Pierre Vibrac, délégué régional T.L.F. Est, datée du 10 février 2010 (document transmis par la Secrétaire générale, URTA-FNTR, entretien le 1er juin 2010).

[73] Deux syndicats de transporteurs opèrent en Alsace. L'URTA - Union Régionale du Transport d'Alsace (membre de la FNTR), organisation professionnelle, qui existe depuis l'après-guerre et représente des transporteurs routiers de marchandises et des autocaristes (transports de voyageurs) ; 400 adhérents en Alsace, dont 50 autocaristes ; siège à Strasbourg et une antenne à Mulhouse ; 17 permanents. L'O.T.R.E. – Organisation des Transports Routiers Européens – est née d'une scission avec la FNTR, en octobre 2000, à l'occasion du conflit lié aux prix du carburant. Ses membres sont plutôt des PME (4500 entreprises pour 90 000 salariés). L'initiative de sa création est venue de transporteurs aquitains.

[74] Dossier de presse, Dossier sur la taxe poids lourds en Alsace, URTA, FNTR, TLF, UNOSTRA-EST, décembre 2005 ; Dossier de presse, Journée de mobilisation contre la taxe poids lourds en Alsace, URTA, FNTR, TLF, UNOSTRA-EST, 9 janvier 2006 (documents transmis par la Secrétaire générale, URTA-FNTR, entretien le 1er juin 2010).

[75] Carte de vœux pour 2007, L'Union Régionale du Transport d'Alsace contre la taxe PL alsacienne (transmise par la Secrétaire générale, URTA-FNTR, entretien le 1er juin 2010). L'opération a été réitérée pour 2010.

asseoir une légitimité : les réponses obtenues auprès d'élus sont mobilisées dans des argumentations comme démonstration d'un travail et d'une reconnaissance politique du problème. La légitimation peut aussi provenir de situations de conflits qui sont des occasions concrètes d'activer les élus en termes de reconnaissance des problèmes, voire en termes de soutiens. Le Secrétaire général de TLF Rhône-Alpes cite par exemple Chamonix, l'A47, le tunnel de Fourvière, l'A45.

1.3.2.3. Des régulations sectorielles en tension

La régulation peut viser à instaurer des règles saines et transparentes dans les relations entre chargeurs et transporteurs. Pour les transporteurs, la relation est dissymétrique et joue à leur détriment. Le principe de la répercussion est considéré par FNE comme un moyen de rendre transparentes les modalités de fixation du prix du transport et, par le biais de cette « transparence », éviter une sous-tarification. Pour les chargeurs, le marché joue ce rôle. Ainsi, la répercussion de la taxe dans les prix de la prestation n'a pas besoin d'une loi et relève du principe de liberté de la relation commerciale entre le chargeur et le transporteur. Par suite, toutes les modalités qui prévoient un principe d'administration par l'État (fixation des taux selon différentes situations) sont remises en cause par l'AUTF, en mobilisant les pratiques négociées à l'occasion des variations du prix du gazole. En outre, les chargeurs estiment qu'ils n'ont pas besoin d'une taxe sur le transport pour déployer des logiques d'économies et de gains de productivité et ce, déjà en interaction directe avec leurs prestataires.

Le registre de Claude Abraham, qui estime que la répercussion des coûts relève de l'essence même de l'activité économique et commerciale et du fonctionnement du marché, va dans le même sens que celui de l'AUTF. L'inscription dans un texte de loi est « une notion très française », impulsée par les transporteurs, au résultat illusoire, car le chargeur négociera de toute façon le prix. Il prône la disparition du système après une période transitoire d'adaptation pour certains transporteurs pour qui le surcoût sera effectivement important.

La régulation sectorielle qui est mise sur pied à l'occasion de la taxe kilométrique sur les poids lourds est inscrite dans un processus d'évolution des instruments de cette régulation. En effet, la régulation sectorielle est jalonnée par la disparition de la tarification routière obligatoire et son remplacement partiel par la répercussion d'un certain nombre de taxes dans les coûts de transport. Cependant, que ce soit pour les variations des prix du gazole ou pour la taxe kilométrique sur les poids lourds, on peut déceler à partir des problématisations et des actions des uns et des autres une sorte de passage d'une régulation des coûts à la régulation d'un ensemble de coûts qui sont constitués au fil du temps et très récemment en une « fiscalité environnementale ».

Les transporteurs (FNTR) se sont montrés pragmatiques, et tout en formulant une opposition au principe d'une taxe, ont également travaillé la question de sa répercussion. Ainsi, les transporteurs ont admis l'idée que prôner une baisse de la fiscalité aurait de moins en moins de chances d'aboutir, notamment à l'occasion de l'augmentation du prix du gazole en 2004. Par suite, la notion de répercussion et son institutionnalisation sont devenues pour les transporteurs un moyen de réguler leurs coûts. Alors que, selon les chargeurs, l'esprit de la répercussion des variations du prix du gazole est celui de la liberté de fixation des prix. Selon le Délégué général adjoint de l'AUTF, ce dernier système est « à double cliquet » où la régulation n'intervient que si les parties prenantes ne parviennent pas à s'entendre.

Les chargeurs sont soucieux de la fiscalité qui touche les transports et portent l'idée d'isofiscalité et d'isocoûts. Comme pour les transporteurs, la directive Énergie pourrait constituer un moyen de compenser la fiscalité sur les carburants par une redevance sur l'usage des infrastructures. Mais l'idée de départ de l'écotaxe (une application au trafic de transit) et l'idée d'isofiscalité par le recours à la directive Énergie (prônée par l'AUTF) entrent en contradiction pratique. Car, selon le Délégué général adjoint de l'AUTF (Claude Abraham et les transporteurs le disent aussi), les transporteurs, principalement étrangers, qui

transitent en France pour réaliser des transports entre l'Allemagne et l'Espagne, le font sans acheter de carburant ; par conséquent, pour ce qui est de la TIPP, ils ne constituent pas une recette, et, le jeu sur la compensation de l'écotaxe, qui doit s'appliquer sans discrimination de pavillon, et que défend l'AUTF, ne pourra donc pas être mis en œuvre concrètement, sans réviser la directive Énergie. Cette dernière relevant du domaine fiscal ne pourrait être modifiée qu'à l'unanimité des États-membres, ce qui semble peu réaliste.

1.4. Territorialisations

La mise en œuvre de la taxe kilométrique sur les poids lourds est également fondée sur la définition du réseau sur lequel elle devra être appliquée. Ce processus territorialisé est celui qui met le plus explicitement en exergue le sens concret de l'instrument, sa fonction de gestion ou de régulation de la circulation des poids lourds et, en conséquence, celui qui ouvre la perspective de la constitution d'un acteur départemental routier. Cette territorialisation est façonnée par l'implication et l'interaction des gestionnaires de voirie (État, collectivités locales), qui configurent une forme de politisation de la question routière que nous allons tenter de caractériser dans cette partie.

Les deux taxes, alsacienne et nationale, appellent deux décrets distincts, élaborés au cours de deux processus différents qui se sont chevauchés en partie en 2009.

En ce qui concerne la taxe alsacienne, le décret n'a pas pu être pris avant les élections de 2007, mais le dispositif de consultation locale qui a été mis sur pied peu de temps après le vote de l'amendement « Bur » a finalement abouti fin 2009 (voir chronologie ci-après). Le décret qui a été pris (18 décembre 2009)[76] correspond à un réseau taxable orienté nord-sud dont la consistance est liée à la mise en œuvre de la Lkw Maut (*i.e.* il ne comprend pas les itinéraires est-ouest, nationaux et départementaux, qui sont prévus en complément au titre de la taxe nationale).

En ce qui concerne la taxe nationale, le processus d'élaboration du décret a démarré dès la fin de l'année de 2007 et a abouti en juillet 2011 pour la partie locale[77]. Le réseau taxable comporte en effet deux parties : la partie du réseau qui appartient à l'État (en principe il est entièrement inclus dans le réseau taxable, soit environ 12 000 km, à quelques exceptions près : les itinéraires n'appartenant pas au réseau transeuropéen ou à faible trafic[78]) ; la partie du réseau qui appartient aux collectivités territoriales, principalement les départements. La définition du réseau taxable a entièrement été faite sous la responsabilité de la mission Tarification qui, d'un côté, s'est appuyée sur les services techniques (SETRA, CETE) pour les simulations de trafic et de l'autre côté, a mis sur pied un dispositif de concertation locale qui a impliqué pour l'État local, le préfet et la DREAL, et pour les collectivités, l'ADF, l'ADSTD[79] et chaque conseil général.

Pour la taxe nationale, deux jeux territoriaux évidemment intriqués vont avoir lieu. L'un sur les kilomètres de réseau à taxer, avec comme positions de départ (à partir de fin 2007) : l'État qui propose 2000 km de voiries locales alors que les départements demandent que 30 000 km soient taxés. L'autre jeu territorial, lié à cet important décalage de vues sur le réseau à taxer, va porter sur la notion de report de trafic, censée fonder la consistance du réseau local. Tout le jeu va consister à s'accorder sur les évaluations d'un report de trafic qualifié de « significatif » par la loi (voir article du code des Douanes ci-après). Au moment

[76] Décret n°2009-1589 du 18 décembre 2009 relatif à la consistance du réseau routier alsacien soumis à la taxe sur les véhicules de transport de marchandises.
[77] Décret n°2011-910 du 27 juillet 2011 relatif à la consistance du réseau routier local soumis à la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises.
[78] Décret n°2009-1588 du 18 décembre 2009 relatif à la consistance du réseau routier national non soumis à la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises.
[79] Association des Directeurs des Services Techniques des Départements.

des entretiens (deuxième semestre 2010), la mission Tarification en était à la version 6 du réseau taxable et avait réduit les demandes locales à environ 5000 km (les délibérations des conseils généraux ayant commencé à partir de juin 2010).

Chronologie des concertations locales pour la définition du réseau taxable	
Taxe alsacienne	
Mi-2006	Mission de concertation auprès des collectivités et des acteurs locaux confiée au préfet de la région Alsace
Mi-février 2007	À la suite de la loi de Finances rectificative du 31 décembre 2006, saisine des collectivités locales sur un projet de décret
Juin 2007	Délibérations des conseils généraux, 25 juin le Bas-Rhin, 29 juin le Haut-Rhin
18 Décembre 2009	Décret n°2009-1589 du 18 décembre 2009 relatif à la consistance du réseau routier alsacien soumis à la taxe sur les véhicules de transport de marchandises. (pour la taxe alsacienne).
Taxe nationale	
24 août 2009 – février 2010	Dispositif de consultation locale des collectivités territoriales et des acteurs économiques sous la houlette des Préfets de région / réseau taxable
5/6 mai 2010	Réponse de l'État aux présidents des conseils généraux (Bussereau), transmise sous couvert des préfets de région en mai 2010.
Mai – Automne 2010	Délibérations des conseils généraux
27 juillet 2011	Décret n°2011-910 du 27 juillet 2011 relatif à la consistance du réseau routier local soumis à la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises.

La taxe nationale dans le code des Douanes

« **Taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises**

« Section 1

« **Champ d'application**

« Art. 269.-Les véhicules de transport de marchandises qui empruntent le réseau routier sont soumis à une taxe.

« Art. 270.-I. — Le réseau routier mentionné à l'article 269 est constitué par :

« 1° Les autoroutes et routes situées sur le territoire métropolitain et appartenant au domaine public routier national défini à l'article L. 121-1 du code de la voirie routière, à l'exception :

« a) D'une part, des sections d'autoroutes et routes soumises à péages ;

« b) D'autre part, des itinéraires n'appartenant pas au réseau transeuropéen au sens de la décision n° 1692 / 96 / CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 juillet 1996, sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport et sur lesquels le niveau de trafic des véhicules assujettis, antérieur à l'entrée en vigueur de la taxe, est particulièrement bas ;

« 2° Les routes appartenant à des collectivités territoriales, lorsque ces routes supportent ou sont susceptibles de supporter un report significatif de trafic en provenance des autoroutes à péages, des routes mentionnées au 1° ou des autoroutes ou routes situées hors du territoire douanier et soumises à péages, redevances ou taxation.

« II. — Les routes et autoroutes mentionnées au I sont découpées en sections de tarification correspondant aux portions de voie situées entre deux intersections successives avec des voies publiques. Lorsque ces intersections sont très proches l'une de l'autre, les portions de voie taxable contiguës peuvent être fusionnées dans une même section de tarification. Un point de tarification est associé à chaque section de tarification.

« Les sections de tarification et les points de tarification qui y sont associés sont définis par arrêté conjoint du ministre chargé des transports et du ministre chargé du budget.

« III. — Un décret en Conseil d'Etat fixe la liste des itinéraires qui relèvent de l'exception mentionnée au b du 1° du I.

« IV. — Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis des assemblées délibérantes des collectivités territoriales, fixe la liste des routes mentionnées au 2° du I.

« Art. 271.-Les véhicules de transport de marchandises mentionnés à l'article 269 s'entendent des véhicules seuls ou tractant une remorque dont le poids total en charge autorisé, ou le poids total roulant autorisé s'il s'agit d'ensembles articulés, est supérieur à trois tonnes et demie.

« Ne sont toutefois pas considérés comme des véhicules de transport de marchandises les véhicules d'intérêt général prioritaires et les véhicules et matériels agricoles définis par voie réglementaire, ainsi que les véhicules militaires.

LOI n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009

Ces jeux territoriaux d'ajustements vont d'abord se jouer sur des dimensions davantage techniques que politiques. Pour autant, ces dimensions techniques vont mettre en lumière des logiques de régulation des flux différenciées selon les protagonistes. Par ailleurs, les processus d'ajustements sont l'occasion d'une appropriation de la taxe kilométrique sur les poids lourds par les acteurs locaux. L'analyse de ces deux aspects – logiques de régulation et d'appropriation – permet de caractériser les conditions dans lesquelles un objet routier peut être territorialisé par l'intermédiaire de la taxe sur les poids lourds.

1.4.1. Des logiques de régulation des flux en tension

La définition du réseau taxable va révéler des logiques différenciées de régulation des flux. L'État met sur la table de la consultation locale un premier document en juillet 2009, qui contient des itinéraires proposés région par région [80]. L'État mobilise les notions de report significatif et d'itinéraire, qui lui permettent de contenir le périmètre du réseau taxable dans des limites contrôlables ; ce qui est aussi une conséquence de l'implication des Douanes. Ces notions figurent ainsi le rôle que l'État entend jouer avec la mise en œuvre de la taxe kilométrique sur les poids lourds. Nous allons approcher ici comment la définition du réseau taxable met directement ce rôle à l'épreuve des représentations des collectivités locales.

1.4.1.1. La notion de report significatif : interprétations

La définition du réseau taxable local, telle que la loi la prévoit (voir encadré ci-dessus), est assise par l'administration sur la notion de « report significatif » ; ce qui laisse la porte ouverte à débat. Dans le document transmis à l'été 2009, deux sources de report sur des routes secondaires sont possibles, qui ne sont pas limitées à la seule écotaxe : la proximité d'un axe existant à péage (une autoroute concédée ou un axe à l'étranger soumis à péage) ; la mise en place de la taxe sur le réseau national non concédé[81]. La proposition de taxer 2000 km de voiries locales résulte des estimations pour la liste de 2009.

Cependant, laisser l'appréciation des reports « significatifs » à l'épreuve des discussions avec les collectivités locales est constitué en logique d'action pragmatique de la part de l'État. C'est reconnaître à la fois la marge d'interprétation technique que toute modélisation ouvre mais aussi la marge d'option politique que tout acteur public local peut légitimement activer (ou pas). D'ailleurs, dès les débats parlementaires, et en particulier devant la fronde bretonne, les prévisionnistes sont confrontés à une mobilisation politique qui les conduit à adopter une attitude prudente consistant à retenir un seuil de trafic suffisamment important pour ne pas être confrontés à un réseau taxable trop étendu, et à autant de conflits potentiels.

L'adaptation du réseau taxable est également envisagée. Dans cette perspective, l'expérience allemande sert de référence, les Allemands ayant fait évolué le réseau d'application de la Lkw Maut. Dès lors, le suivi du trafic devient une activité cruciale pour

[80] Ministère de l'Écologie, 2009, « Liste des itinéraires proposés ou à observer par région. État des propositions au 1er juillet 2009 », *Eco-redevance Poids Lourds nationale*, Direction Générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer, Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat, Arche sud, La Défense (document transmis par l'Adjoint au chef de la Mission Tarification, entretien le 13 juillet 2010).

[81] Deux adaptations de la règle générale ont été apportées : par le parlement (réduction de 25% du montant sur le réseau des régions périphériques ; au moment de la rédaction du rapport des propositions, ce sont des départements qui sont visés par la notion de périphéricité : Finistère, Lot-et-Garonne, Hautes-Pyrénées, Landes, Pyrénées-Atlantiques, Gers, Gironde) ; par l'Europe (itinéraires hors RTE et à faible trafic : seuil de 800 poids lourds par jour les deux sens confondus). Ce qui conduit, dans ce rapport, à exonérer 1500 km du réseau routier national.

répondre à cet enjeu, la DREAL étant l'institution qui mesure localement la circulation des poids lourds[82].

L'instauration de la taxe configure un périmètre d'action sur un réseau taxable. Mais, ce réseau n'est pas fermé et, les départements craignent des reports sur le reste du réseau, non taxé, en particulier parce qu'ils expérimentent l'évitement des autoroutes à péage par les poids lourds. Dès lors, les départements redéfinissent un périmètre d'action qui inclut un réseau que l'on pourrait qualifier d'observable. C'est tout l'enjeu du suivi de la mise en œuvre de la taxe nationale. Cette redéfinition du périmètre d'action de la taxe met en lumière le sens concret de la mesure politique : pour les acteurs territoriaux, la problématique est bien celle de la gestion des circulations des poids lourds et non pas celle de la gestion des infrastructures.

C'était notamment la préoccupation des techniciens des départements en matière de reports de trafic qui avait conduit à proposer un important linéaire de voirie taxé en réponse à la toute première sollicitation de l'ADF. Pour les collectivités locales, le caractère significatif du report de trafic se mesure à l'aune de l'impact sur la vie locale des communes traversées. Yves Krattinger va également dans ce sens et mobilise des arguments sur les conséquences politiques d'un réseau taxable trop étroit pour justifier les demandes des conseils généraux : du côté de l'État, la recette attendue pourrait être moindre qu'espérée et l'insécurité routière pourrait être accrue sur les itinéraires alternatifs ; du côté des collectivités locales, la dégradation des voiries pourrait demander trop de ressources financières.

Mais, si la taxe est source de recettes, le suivi du trafic en vue de l'adaptation du réseau demande des moyens que les conseils généraux estiment ne pas pouvoir déployer seuls. Le Haut-Rhin par exemple est très explicite sur cet aspect (entretien le 5 avril 2011). Le président de l'ADSTD soulève l'idée que le prestataire puisse entreprendre le suivi, ce qui éviterait la multiplication des moyens en compteurs (entretien le 10 janvier 2011). Cependant, la logique qui prévaut à la récupération d'informations sur les flux est celle des Douanes, qui est d'abord une logique de contrôle/sanction. En effet, les Douanes déploient une logique de suivi des flux qui permet le contrôle/sanction des marchandises transportées (et des véhicules qui les transportent) alors que les acteurs locaux sont plus intéressés au suivi de la circulation des camions pour mesurer les reports de trafic et ajuster au besoin le réseau taxable.

L'intégration de l'écotaxe aux logiques d'action et aux manières de faire des Douanes commence par le choix de ne pas mettre en place un corps de fonctionnaires dédié au fonctionnement de la taxe, comme dans le cas de la taxe allemande. Ce premier choix, qui est arrêté dès 2007, probablement pour des raisons économiques, est aussi présenté par le Directeur général des Douanes comme un choix « naturel » (entretien le 4 février 2011). Ce qui peut être interprété à la fois comme une logique d'action pragmatique et comme une dimension du formatage de la taxe par la doctrine douanière et fiscale.

En fin de compte, il reviendra bien au gestionnaire de voirie, donc le département, de s'impliquer dans l'activité de comptage sur son réseau. Cette activité locale sera menée selon une méthode élaborée par les services de l'État : le SETRA doit produire un guide méthodologique, applicable par tous les départements, pour évaluer un état initial du trafic puis les reports. Le SETRA propose aussi une méthode de comptage occasionnel, pour éviter les compteurs permanents que les conseils généraux estiment ne pas pouvoir supporter financièrement.

[82] En 2005, sur la base de cette mesure, la DRE Alsace a été amenée à interagir avec Toll Collect dont la proposition initiale de comportait des erreurs et des oublis (bandes dans le mauvais sens, du mauvais côté, pas de demandes de permis de construire pour certains bâtiments) (entretien avec le chef du service des Interventions Territoriales, DRE Alsace, le 24 mars 2005). En 2008, le Service de l'Information Statistique a produit par exemple une carte des trafics poids lourds 2004-2008, (datée de novembre 2008), (transmise par l'Adjoint au chef du pôle Transport, DREAL Alsace, entretien du 31 mai 2010).

1.4.1.2. La notion d'itinéraire : coordinations

On le voit, la notion de report de trafic est l'objet de négociations qui peuvent conduire les collectivités locales à envisager l'extension du réseau taxable. Pour coordonner et contenir les demandes locales, l'administration mobilise la notion d'itinéraire. Cette notion et la logique qui la sous-tend sont canoniques notamment pour la direction des routes qui les a mobilisées avec constance en matière d'investissements en infrastructures nouvelles (Ollivier-Trigalo, 2002). Les protagonistes départementaux de l'ADF ont d'ailleurs parfaitement saisi cette logique.

> « La question qu'on s'est posé aussi, c'est la question des continuités. Parce que il appartenait à l'État de faire en sorte que les itinéraires soient quand même homogènes. C'est-à-dire que c'est quand même difficile de dire : vous rentrez sur une route, là vous aurez 30 kilomètres taxés, après vous en avez 24 qui ne sont pas taxés, après vous en avez à nouveau 32 qui sont taxés ; ce n'est quand même pas possible. Donc, il fallait que l'État à un moment donné soit en arbitre et puisse dire là, il y a un report et, même si tel département ne le demande pas ou etc., on va assurer la continuité. » (Yves Krattinger, élu, entretien le 8 février 2011)

D'une certaine manière, l'État endosse ici un rôle politique en prenant une décision à la place de la collectivité, sur la base d'une notion fondée techniquement. Cette notion d'itinéraire est fondée sur une vision fonctionnelle de fluidification des flux qui peut entrer en contradiction avec la vision gestionnaire des collectivités territoriales cherchant à contrôler et maîtriser la circulation des poids lourds. Pour illustrer plus précisément cette confrontation des logiques, nous nous appuierons sur des cas concrets issus de nos deux terrains d'enquête.

En Alsace, l'État local a été confronté à cette tension pour deux espaces différents : le massif vosgien ; l'agglomération de Strasbourg.

Le cas des traversées du massif vosgien

Lorsque la taxe nationale doit être mise en œuvre, les débats en Alsace vont principalement porter sur les itinéraires est-ouest, puisque les itinéraires nord-sud avaient déjà été en majeure partie arrêtés à l'occasion de la taxe alsacienne « Bur ». Au cœur de ces nouveaux débats, on trouve la problématique de la traversée du massif vosgien et son règlement est pour partie déterminé par un processus antérieur lié à la fermeture du tunnel Sainte-Marie aux Mines et aux conséquences de sa réouverture. Ce règlement est passé par un travail de l'État local, en Alsace et en Lorraine (les DREAL et les préfets), en particulier auprès du conseil général du Haut-Rhin.

La définition du réseau taxable des traversées vosgiennes est inscrit dans la continuité des effets de la fermeture du tunnel Sainte-Marie qui est survenue en 2000 (pour des raisons de résistance au feu). Lors de l'enquête que nous avions menée en 2005, le directeur du Service Économie et Professions de la DRE Alsace, constituait cet événement en élément fondateur de la circulation des poids lourds en Alsace, selon la double problématique que nous avons retrouvée lors de notre nouvelle enquête en 2010 : celle des cols vosgiens et celle des reports de trafic (pour éviter un tunnel à péage considéré comme d'un montant élevé). Ainsi, son successeur nous a donné les éléments de la problématique des traversées vosgiennes et ses modalités de traitement par les acteurs locaux : ces derniers étaient demandeurs d'un tunnel et l'ont porté en y contribuant financièrement ; le système de concession est apparu comme une solution "évidente".

À l'époque, les transvosgiennes sur lesquelles la DRE et les acteurs locaux craignent des reports de trafic importants sont des routes nationales[83]. Une logique de hiérarchisation des circulations est alors déployée, qui sert de fondement à une mesure d'interdiction de circulation : avant la fermeture et durant les travaux, les préfets ont pris des arrêtés de

[83] RN 66, RN 415 et RN 420 principalement.

circulation qui interdisaient au « grand transit » de franchir les transvosgiennes (soit un poids lourd ne déchargeant pas ou ne chargeant pas en Alsace ou en Lorraine, et interdiction de circuler la nuit pour les plus de 19 tonnes). Du côté des élus, la fermeture du tunnel constitue l'occasion de forger un discours contre la circulation des poids lourds, souvent en résonance avec celui des riverains, et d'activer le levier d'action dont ils disposent, c'est-à-dire l'interdiction de traverser leurs communes.

Ces problématisations vosgiennes – transit et réglementation de la circulation des poids lourds – vont être mobilisées à nouveau lors de la définition du réseau d'assujettissement à la taxe nationale, après que le tunnel ait été réouvert (fin 2007) et que son péage ait incité nombre de poids lourds à l'éviter. Cependant, les élus locaux ne vont pas se limiter aux espaces de négociation ouverts par la mission Tarification à l'occasion de la définition du réseau taxable. Ils vont en effet se mobiliser plus largement à la fois en termes d'interlocuteurs à qui s'adresser et en termes d'instruments politiques à mettre en œuvre pour régler la question de la circulation des poids lourds sur leurs territoires d'élection. Le massif vosgien devient alors un espace de mobilisations qui cristallise des intérêts politiques différenciés, notamment entre le conseil général en tant que collectivité gestionnaire de voirie et, à ce titre, protagoniste de la taxe kilométrique sur les poids lourds, et les communes, qui disposent de l'interdiction de circulation, instrument d'action potentiellement contradictoire avec la taxe.

Le conseil général du Haut-Rhin a fait preuve de pragmatisme en votant la proposition de réseau taxable, c'est-à-dire taxer une départementale (la RD415) que la mission Tarification avait retenue dès juillet 2009, compte tenu de l'importance du nombre de poids lourds qui y circulaient déjà. Cependant, hors le conseil général, les élus de la vallée du Bonhomme (qu'ils soient conseillers généraux ou non) s'insurgent contre la taxation de cet itinéraire. Soucieux de la vie locale, ils s'activent pour défendre l'idée d'interdire la traversée des cols vosgiens au trafic de transit en argumentant sur le fait que la RD415 a vu son trafic poids lourds croître considérablement après l'ouverture du tunnel à péage Maurice Lemaire. Tous nos interlocuteurs locaux diagnostiquent en effet que le montant élevé du péage, exploité en concession, a détourné les poids lourds de la RN59 vers la départementale haut-rhinoise. Leur raisonnement consiste à considérer qu'un péage moins élevé aurait éviter la taxation de la départementale. Le conseiller général François Tacquard (canton de Saint-Amarin) préside l'association du massif vosgien (AMV) et, accompagné d'autres élus membres de l'association, a rencontré le 4 janvier 2011 Nathalie Kosciusko-Morizet, qui a lancé une mission d'inspection à propos du tunnel (au tarif élevé) et de la traversée des cols vosgiens (sur lesquels se reportent les camions qui évitent le tunnel)[84].

Le cas de la traversée de Strasbourg

La logique d'itinéraire, qui soutient la définition du réseau taxable prônée par l'État, entre donc parfois en contradiction avec la logique d'interdiction de circulation des poids lourds, qui est déployée par les communes. Le cas de la traversée de Strasbourg offre un exemple de confrontation entre logique fonctionnelle, celle de l'État, et logique politique, celle du conseil général du Bas-Rhin et de la Communauté urbaine de Strasbourg.

Le Bas-Rhin semble finalement prendre position contre la taxation des itinéraires de traversée du massif vosgien, qui, argument du conseil général, aurait un impact sur l'économie locale[85]. Concrètement, le Bas-Rhin prend position contre la taxation, alors que

[84] Association du massif vosgien, 5 janvier 2011, « Vers une gestion "durable" du transit des poids lourds dans le massif vosgien », *Compte-rendu d'une rencontre entre Madame Kosciusko-Morizet, Ministre de l'écologie et du développement durable et une délégation de l'Association du Massif Vosgien,* Communiqué de presse, téléchargé à l'adresse suivante :
http//:www.mairie-saales.fr/AMV.CR%20visite%20ministre.110105.pdf (consulté le 14 avril 2011)

[85] Note au préfet signée par l'adjointe au chef du pôle transport, datée du 7 mai 2010, « Le projet de taxe PL en Alsace : écoredevance nationale et taxe alsacienne ». Conférence de presse du Préfet de

pour ce département seules des routes nationales (relevant de l'État) sont proposées (RN353, RN4/A4, RN59). Parmi celles-ci, les acteurs du Bas-Rhin sont plus particulièrement soucieux d'un côté, de la RN353/RN4 qui traverse l'agglomération de Strasbourg et d'un autre côté, de la RN59 qui concerne la problématique du massif vosgien. Pour obtenir que l'État ne taxe pas la voirie à Strasbourg (RN353/RN4), comme le demande également la Communauté urbaine de Strasbourg concernée donc consultée, le Bas-Rhin propose soit de ne rien taxer du tout, soit de taxer tous les itinéraires de traversée du massif vosgien (dont la RD1420), puisque l'État propose de taxer la RN59 qui présente un faible trafic. L'Adjointe au chef du pôle Transport élabore avec le préfet l'idée de cohérence d'ensemble du massif vosgien qui est fondée sur l'interdépendance des itinéraires de traversée du massif vosgien et par suite, sur une taxation en quelque sorte solidaire. Tous les itinéraires de traversée du massif vosgien sont ainsi mis sur la table de définition du réseau taxable : les routes nationales qui dépendent de l'État (RN59, RN66), la route pour laquelle le Haut-Rhin est d'accord (RD415), et la route pour laquelle le Bas-Rhin doit donner son accord (la RD1420 que l'État ne proposait pas car les modèles de trafic ne faisaient pas ressortir de report significatif). Pour conforter cette stratégie et cette argumentation, la mission Tarification a considéré que la RD1420 sera impactée par la proximité du réseau concédé (argument complémentaire à celui de report significatif pour définir le réseau taxé).

En Rhône-Alpes, les ajustements de ce que prévoyaient les modèles sont opérés dans un contexte où le réseau est particulièrement dense. Par suite, la DREAL argumente sur la base d'une logique fonctionnelle qui considère que nombre de routes départementales sont utilisées pour des dessertes locales n'entrant pas dans les circulations qui pourraient être réorientées vers l'autoroute ou ayant des configurations telles qu'elles ne pourraient pas supporter un important trafic. Ce faisant, la DREAL entre en tension avec une logique politique des départements qui demandent que certaines sections soient effectivement taxées au titre de leur compétence. Pour se représenter de manière plus précise et continue les logiques de flux en présence sur le territoire du conseil général, les élus ont demandé aux services techniques de cartographier l'ensemble du réseau taxé dans le département, quel qu'en soit le gestionnaire (national, départemental et communal)[86].

1.4.2. Ajustements et appropriations

Le président de l'ADF signalait dans un courrier qu'il adressait au secrétaire d'État Bussereau en janvier 2008 : « une enquête actuellement réalisée par les services de l'ADF auprès des Conseils généraux évalue à 30 000 km le réseau routier départemental qui pourrait être concerné par la taxation poids lourds » mis en regard des 2000 km proposés par l'État[87].

La dernière proposition en date, qui correspond à 5000 km de voiries locales, est le résultat d'un processus d'interactions entre l'État et les conseils généraux. Ces interactions ont été conduites en deux temps. Une première période, qui court de l'été 2009, moment où la mission Tarification met sur la table de la consultation locale, une première liste des

région du 18 mai 2010, 3 p. (transmise par l'adjointe au chef du pôle transport, entretien du 31 mai 2010)

[86] Carte jointe au rapport de délibération du CG 69, novembre 2010. Source : Direction générale des services départementaux, Direction des routes départementales, « Actualisation du réseau routier départemental soumis à éco-redevance », *Rapport au Conseil général*, Rhône Le département, Le président, novembre 2010, 2 pages + 2 cartes (document transmis par le DGA Pôle Infrastructures et Déplacements, CG 69, entretien le 10 janvier 2010).

[87] ADF, courrier daté du 22 janvier 2008, Le président, Claudy Lebreton, à M. Dominique Bussereau, Secrétaire d'État, « objet : Taxe poids lourds », 2 pages ; ADF, courrier daté du 30 janvier 2008, Le président, Claudy Lebreton, à M. Jean-Louis Borloo, Ministre, « objet : Taxe poids lourds », 1 page (documents transmis par Yves Krattinger, sénateur, entretien le 8 février 2011).

itinéraires qu'elle propose pour définir la consistance du réseau taxable[88], à mai 2010, moment où les conseils généraux sont saisis formellement pour délibérer et voter le réseau taxable sur leurs territoires de compétence. La deuxième période est celle des délibérations dont les résultats doivent permettre à l'État de prendre le décret qui donne la consistance du réseau taxable[89].

Les interactions de la mission Tarification avec les conseils généraux ont eu lieu à travers différents canaux : indirects *via* l'implication de l'ADF et de l'ADSDT ; directs *via* des échanges notamment entre les DREAL et les conseils généraux, sous l'égide des préfets. En effet, il est apparu, tant à Yves Krattinger, au titre de l'ADF, qu'au Directeur général de la DGITM, que le canal classique de consultation par l'État local ne permettrait pas seul d'assurer une appropriation de la taxe kilométrique par les collectivités locales. C'est ainsi que les deux institutions se sont entendues et organisées pour mettre en place un processus d'ajustements itératifs entre les demandes initiales respectives de l'État (2000 km) et des conseils généraux (30 000 km).

Notre hypothèse est que ce processus d'interactions offre les conditions de fabrication d'un objet politique routier dans la mesure où il est théorisé tant par l'ADF que par la mission Tarification (la DGITM) comme un moyen de permettre aux élus de s'approprier un sujet qui, selon la plupart de nos interlocuteurs, ne suscite pas de grande controverse politique. Par suite, le processus d'appropriation peut constituer le conseil général en acteur routier, qui, en tant que tel, s'appuie sur ce secteur d'action pour se légitimer dans les affaires publiques départementales. Ce faisant, le processus d'appropriation vaut aussi pour l'État dont le rôle est alors recomposé. En analysant ici comment ces processus d'appropriations respectives se sont déroulés concrètement, nous cherchons à mettre en lumière les caractéristiques d'une fabrication d'un objet politique routier départemental.

1.4.2.1. Hétérogénéité territoriale

Les conseils généraux ont fait preuve d'une grande hétérogénéité politique à propos de la taxe sur les poids lourds. Cette hétérogénéité renvoie davantage à des politisations territoriales qu'à des politisations partisanes. Ce qui est un trait assez commun des politiques de transport.

> « Chaque fois que le dossier s'est réactivé, on s'est remis à travailler sur le dossier en lien étroit avec l'ADF. Ce, d'autant plus que, comme on l'a un peu évoqué tout à l'heure, les prises de position d'un département à l'autre ou d'une région presqu'à l'autre étaient différentes, donc, on était sur un dossier où visiblement il n'y avait quand même pas de consensus politique et, ce n'était pas une histoire de gauche ou de droite, c'était une histoire plutôt d'appréciation territoriale. » (technicien, CG 69, entretien le 10 janvier 2011)

Grossièrement, certains ont adopté une position de principe contre la taxe ; d'autres y ont vu l'occasion de récupérer des recettes (en tant que gestionnaires de voirie) ; d'autres encore ont prôné un instrument alternatif déjà à disposition des communes – l'interdiction de circulation des poids lourds en transit – afin de protéger les populations et l'économie locale. Cependant, une majorité de départements était en fin de compte plutôt demandeuse, d'où un linéaire de départ important et en fort décalage avec les propositions de l'État.

L'hétérogénéité territoriale politise le processus d'interactions avec l'État dans la mesure où, les collectivités locales étant extrêmement soucieuses de leur indépendance les unes vis-à-vis des autres, ni leur association, ni les techniciens seuls ne pouvaient s'entendre pour négocier collectivement et de manière unique la consistance des réseaux départementaux à taxer.

---

[88] Ministère de l'Écologie, 2009, « Liste des itinéraires proposés ou à observer par région. État des propositions au 1er juillet 2009 », *op. cit.* (document transmis par l'Adjoint au chef de la mission Tarification, entretien le 13 juillet 2010)

[89] Le décret a finalement été pris le 27 juillet 2011.

Yves Krattinger incarne cette politisation, en tant que président de la commission « Aménagement du territoire, transport et infrastructures, et NTIC » au sein de l'ADF. Selon le président de l'ADSTD, le sénateur est ainsi légitimé dans un rôle de porte-parole des départements, qui ne peut cependant pas rendre compte d'une position unique. L'élu définit d'ailleurs explicitement le rôle que l'association peut jouer pour les départements : il s'agit d'offrir un espace d'information et de dialogue entre entités différentes, autonomes et indépendantes.

> « C'est son [l'ADF] rôle d'organiser le dialogue et de le favoriser, parce que c'est quand même le but, mais, elle ne peut pas tutoriser les départements. Il faut toujours dire, moi, je le dis souvent, je le répète, l'ADF, c'est un représentant pour dialoguer, pour construire, etc., mais les départements, c'est 100, c'est bien cent unités qui ne sont pas toutes identiques, avec des présidents différents, avec des services des routes différents, ce n'est pas cent modèles identiques l'un à côté de l'autre. » (Yves Krattinger, élu, entretien le 8 février 2011)

En outre, Yves Krattinger offre ainsi un autre espace d'échanges que les seules relations bilatérales avec le ministère, qui permet de produire la formulation d'enjeux et de questions au sein des conseils généraux. En effet, l'Adjoint au chef de la mission Tarification reconnaît l'importance de ce rôle de relais d'information auprès des conseils généraux, notamment parce que le relais préfectoral a lui aussi fait preuve d'hétérogénéité.

1.4.2.2. Hétérogénéité préfectorale

Faire appel aux préfets pour piloter et mettre sur pied les consultations locales est une pratique habituelle et, d'une certaine manière, obligée de l'État en France. C'est pourquoi les listes des itinéraires sont transmises aux services déconcentrés de l'État (les DREAL) et les préfets sont mobilisés pour solliciter les conseils généraux en août 2009[90].

Pour l'État, la consultation que doivent mener les préfets en deux temps est, là aussi classiquement, un moyen d'identifier d'abord les enjeux et les tensions locales et les acteurs locaux qui formulent effectivement des demandes et expriment un intérêt territorial pour la mise en place du réseau taxable.

Pour le premier temps de la consultation locale, les préfets se sont adressés d'abord aux exécutifs. Fin 2009, le préfet de Région a par exemple transmis au président du conseil général du Haut-Rhin la liste des itinéraires proposés par la mission Tarification et le sollicite pour « une sorte d'avis préliminaire » (technicien, CG 68, entretien le 5 avril 2011). Ce premier temps est une manière de tester le bien-fondé des propositions de l'État, une manière de déceler en amont les éventuels enjeux locaux que les modèles de trafic et les concepts élaborés par la mission Tarification (report significatif, itinéraire) auraient pu ignorer. En Alsace, les relations instaurées entre le préfet et les collectivités territoriales sont routinières. Cependant pour l'écotaxe, elles sont également menées dans la continuité du processus antérieur et spécifique à la taxe alsacienne.

[90] Courrier « très signalé » du 24 août 2009 que le ministre Borloo et le secrétaire d'État Bussereau adressent aux préfets de Région pour le lancement officiel de la phase de concertation locale. Voir : ADF, courrier daté du 17 décembre 2009, Yves Krattinger, président de la commission « Aménagement du territoire et TIC », à M. Michel Mercier, Président du conseil général du Rhône, « objet : Eco-redevance poids lourds », 2 pages + note présentée lors de la commission du 1er décembre 2009, Tableau éco-redevance poids lourds (6 pages) et la lettre aux Préfets en annexe du rapport de la DGITM, 2009, « Liste des itinéraires proposés ou à observer par région. État des propositions au 1er juillet 2009 », *Eco-redevance Poids Lourds nationale* (*op. cit.*). La lettre aux préfets indique une échéance au printemps 2010 pour arrêter la définition du réseau taxable. La démarche préconisée étant itérative, un calendrier des étapes est alors affiché : le ministre attend un premier retour en novembre 2009 pour envisager une délibération des exécutifs locaux sur la proposition finale de l'État en février 2010.

Et, le préfet est seul maître à son bord territorial. Par suite, l'hétérogénéité des modes de faire la consultation locale, dont fait état l'Adjoint au chef de la mission Tarification, semble renvoyer, par une sorte d'effet-miroir, à l'hétérogénéité des positions des conseils généraux. Plus précisément, l'agent de l'État témoigne qu'une lettre de cadrage du ministre aux préfets[91] n'homogénéise pas les manières de faire, ni les modalités de consultation locale. Pour nous, analystes, il s'agit de régulation territoriale classique ; pour l'administration centrale, il s'agit d'hétérogénéité et d'intensification du travail.

C'est face à cette hétérogénéité à double facette territoriale (des conseils généraux et des préfets) que Yves Krattinger et le Directeur général de la DGITM se sont accordés pour s'assurer un relais complémentaire et qui soit l'ADF. Pour les deux parties prenantes, l'enjeu est de garantir que les conseils généraux décideront en toute connaissance de cause, qu'ils s'approprient effectivement l'instrument d'action publique qui sera déployé sur leur territoire de compétence et auquel ils seront liés pour partie. Pour autant, si le principe d'impliquer les élus leur est commun, les acteurs étatiques et Yves Krattinger portent des visions différenciées de l'appropriation de la taxe sur les poids lourds par les conseils généraux. Pour l'État, il s'agit de constituer le conseil général en interlocuteur routier dans un processus de décision topographique. Pour Yves Krattinger, il s'agit de constituer les élus départementaux en acteurs routiers porteurs d'une politique routière.

1.4.2.3. Constituer un interlocuteur routier départemental

Pour les acteurs étatiques, la concertation est pensée comme une topographie d'étapes successives qui sont censées conduire à un accord final sans retours en arrière. Cette vision topographique sous-tend une rationalisation de l'action de l'État qui produit un tri parmi les conseils généraux, pour identifier ceux qui doivent effectivement délibérer. À l'issue de ce processus, l'administration a fait des distinctions entre des départements concernés parce que du réseau taxable est prévu sur leur territoire et d'autres non concernés, soit parce que l'administration ne leur propose rien, soit parce qu'ils ne se sont jamais exprimés.

Ainsi, l'Adjoint au chef de la mission Tarification considère que les délibérations des conseils généraux, portant sur les réponses aux demandes précédemment énoncées par les départements, ne sont pas censées remettre en cause fondamentalement les propositions de la mission Tarification, qui sont le fruit d'un processus d'ajustements antérieur, processus ayant en principe conduit la mission Tarification à proposer un réseau taxable avec lequel les départements devraient être d'accord, du fait même de ce processus antérieur. Par exemple, le Chef du service Développement durable, Grenelle et partenariat (DREAL Rhône-Alpes, entretien le 14 juin 2010) comme l'ensemble de nos interlocuteurs étatiques considéraient cette deuxième consultation comme la dernière phase d'itération pour définir le réseau taxable.

Mais cette vision topographique du processus de décision politique se heurte toujours aux modes de faire des élus, qui réactivent des débats proprement politiques sur toutes les scènes où ils interviennent. Les principes d'une politique et les critères de sa mise en œuvre peuvent toujours être mis en débat. L'Adjoint au chef de la mission Tarification constate ainsi que les scènes de débats parlementaires ne servent pas de référence immuable aux scènes de débats départementales.

Une autre raison de la politisation potentielle des délibérations des conseils généraux tient aux moments silencieux du travail de l'administration. Ainsi, les techniciens, qui ont suivi le processus de mise en œuvre de la taxe avec les sollicitations de l'ADSTD, prévoyaient qu'il leur faudrait un temps de préparation des élus pour qu'ils puissent effectivement délibérer en toute connaissance de cause. Le temps de travail discret de l'administration n'est pas propice à l'appropriation de la question de la taxe par le politique. En revanche, sa réactivation peut susciter à nouveau des questionnements politiques.

[91] Circulaire du 29 août 2009.

> « Je pense qu'à ce moment-là, et on l'avait évoqué entre collègues pour la période de délibération, c'est un sujet qui localement n'était pas approprié par le terrain. Et on s'est dit, en 2010, quand il va falloir délibérer, on a un travail pédagogique à faire dans un délai très court (…). Et on s'est dit, mais ça donne un délai extrêmement court pour mettre dans le bain nos élus dans nos conseils généraux et leur faire percevoir finalement les enjeux, de toutes natures, pour qu'ils puissent en débattre et délibérer valablement. » (technicien, CG 69, entretien le 10 janvier 2011)

1.4.2.4. Constituer un acteur routier départemental

Selon Yves Krattinger, les conseillers généraux ont, effectivement, semblé peu ou pas informés de la mise en place de la taxe kilométrique sur les poids lourds. Yves Krattinger porte la volonté de mobiliser l'ADF afin d'impliquer les conseillers généraux dans le processus de définition du réseau taxable. Les impliquer signifie avant tout qu'ils soient informés du processus pour éviter autant que possible que les collectivités se sentent mises devant le fait accompli. Le souci d'Yves Krattinger est de s'assurer que ses collègues ont pris conscience de la mesure politique et qu'ils pourraient répondre à la sollicitation de l'État en toute connaissance de cause. Selon le sénateur, il vaut mieux préparer le terrain en amont en espérant éviter un argumentaire victimaire. Et, le ministère s'est montré sur la même longueur d'ondes.

> « Si les gens n'ont pas pris conscience et qu'on traite la question sans eux, ils peuvent se réveiller six mois, un an ou dix-huit mois plus tard en disant : non, vous ne nous avez rien expliqué, vous avez mis ça en place et maintenant, on est victime. Donc, pour moi, on doit toujours faire en sorte que les gens soient conscients, et donc, moi, je suis resté sur l'idée qu'il fallait bien expliquer et, après, c'est aux gens de réagir. C'est ce que j'ai prévalu et c'est ce que j'ai mis en avant dans les discussions avec les gens du ministère qui l'ont compris comme ça, je ne peux vraiment pas les critiquer. » (Yves Krattinger, entretien le 8 février 2011)

Pour expliquer sa position, Yves Krattinger fait référence à l'expérience antérieure de la réforme des routes qu'il a vécue et dont il perçoit des traces négatives dans les relations entre l'État et les départements. La perception d'un procédé un peu unilatéral reste présente.

Pour la taxe kilométrique, l'État a prêté une oreille attentive aux arguments d'Yves Krattinger et en fin de compte, la DGITM et la mission Tarification se sont bien adressées à l'ADF pour mettre sur pied le processus itératif de définition du réseau taxable. Si les élus ne sont pas consultés ou si l'État ne travaille pas avec eux, Yves Krattinger estime qu'il ne pourra pas valider les propositions que pourrait faire le ministère unilatéralement. Le sénateur propose une méthode d'interaction qui puisse en outre tenir compte des réalités locales, notamment de l'existence d'itinéraires alternatifs, mais également parce que les élus sont porteurs de ces réalités multiples et de demandes tout aussi variées.

Selon le président de l'ADSTD, l'appel à l'ADF et aux techniciens est aussi une manière de retrouver des interlocuteurs départementaux qui ont plus ou moins disparu avec la réforme de l'administration de l'Équipement.

1.4.3. Conclusion. Appropriations techniques

Les délibérations sont souvent des scènes de débat politique qui, en tant que telles, réactivent tous les questionnements liés à la mise en place de l'écotaxe, du principe de son application à l'impact sur l'économie locale et au choix des voiries à taxer (protéger les populations et/ou récupérer des recettes). Pour autant, les comptes rendus des délibérations, en particulier pour le Haut-Rhin et le Rhône, montrent que les départements qui nous intéressent plus spécifiquement ont réglé assez facilement ces débats et ont plutôt déployé des logiques pragmatiques consistant à accepter les propositions de l'État.

L'appropriation de la taxe kilométrique sur les poids lourds apparaît en fin de compte davantage technique que politique. La dimension technique du mode de définition du réseau taxable est restée assez prégnante tout au long du processus. Et, pour la phase

d'interactions territoriales, les ajustements et les arbitrages section par section ont exigé une connaissance locale assez fine produite par les techniciens départementaux.

En outre, l'hétérogénéité des positions des conseils généraux a renforcé l'intensification du travail de l'administration qui a dû élaborer une réponse adaptée à chaque collectivité. Les techniciens des services déconcentrés de l'État ont en effet été impliqués dans ce processus d'ajustements. Par exemple, la DREAL Rhône-Alpes a apporté sa connaissance du terrain sur la circulation des poids lourds pour vérifier empiriquement les résultats des modèles de l'administration centrale. C'est ce travail empirique qui a produit des ajustements sur les critères de volumes de trafic pris en considération.

Les techniciens des conseils généraux ont également contribué activement à la production de cette connaissance locale sur la circulation des poids lourds. Dans la pratique, l'ADSTD a permis aux techniciens des conseils généraux de s'approprier la taxe kilométrique sur les poids lourds. L'association des directeurs des services techniques s'est constituée en relais d'information entre la mission Tarification et les techniciens concernés dans les conseils généraux. Afin qu'ils puissent préparer le travail des délibérations. Par ailleurs, le président de l'ADSTD a veillé à tenir ce rôle de circulation de l'information en lien avec l'ADF.

C'est-à-dire en accompagnant Yves Krattinger à ses rendez-vous en tant qu'ADF avec le ministère pour que les échanges ne soient pas segmentés entre techniciens d'un côté, politiques de l'autre. En effet, le fonctionnement normal d'une collectivité s'appuie sur le binôme formé par les techniciens et les politiques. En l'occurrence, les services techniques alertent et sensibilisent leurs exécutifs aux dégradations qu'entraînera une croissance de la circulation des poids lourds sur leur voirie. Mais, il y a une séparation claire entre ce travail de sensibilisation et la décision dont la maîtrise reste entièrement dans les mains de chaque conseil général (*i.e.* les élus).

La dimension technique de la définition du réseau taxable est restée prédominante dans ce processus de mise en œuvre de la taxe kilométrique sur les poids lourds. Par suite, les techniciens des conseils généraux ont été davantage mobilisés que leurs élus, qui en outre étaient d'une certaine manière mis à distance lors du travail silencieux et discret de l'administration. Pour autant, l'appropriation technique de la taxe kilométrique sur les poids lourds peut être considérée comme l'une des facettes de la fabrique territorialisée d'un objet routier, celle qui est fondée sur un renforcement de l'expertise dans les conseils généraux. Ce renforcement permet en effet de donner du poids aux conseils généraux face à l'État et d'ouvrir la voie à une recomposition de la politique routière, qui donnerait à voir les collectivités davantage dans leur rôle de gestion et de régulation de la circulation des poids lourds.

Conclusion. Les territoires de l'écotaxe

L'analyse des processus d'élaboration de la taxe kilométrique sur les poids lourds en France a permis de mettre en évidence deux traits caractéristiques de l'action publique contemporaine. L'instauration de l'écotaxe a mobilisé d'une part, une importante activité technique et administrative et d'autre part, trois échelles d'élaboration de l'action publique (européenne, nationale, locale). Densité technique et régulations multi-niveaux sont en effet considérées comme de nouvelles modalités de l'action publique (Borraz, Guiraudon, 2008).

Les acteurs impliqués dans l'instauration de la taxe proviennent de mondes sociaux différents, politiques (élus, acteurs gouvernementaux), administratifs (Écologie, Transports, Finances, Douanes, services des collectivités territoriales), professionnels (transporteurs, chargeurs) et associatifs (mouvements environnementalistes). Ces différents mondes se sont rencontrés à la fois à l'occasion des différents processus d'élaboration de la taxe (problématisations, codifications, implémentations) et également aux différentes échelles, nationale et locales.

La densité technique de l'élaboration de la taxe kilométrique sur les poids lourds permet à la technocratie de conserver un rôle central. En effet, l'écotaxe mobilise des savoirs techniques en matière de simulations de trafic et de traitement fiscal qui constituent des ressources de pouvoir et de légitimité dans le processus d'élaboration de la politique publique que la taxe concrétise. Cela étant, ce jeu technique et bureaucratique est traversé par des transformations. Ainsi, le passage d'une doctrine de financement à une doctrine de régulation en est une trace. D'une certaine manière, le travail technique de l'administration, qui a consisté à faire entrer l'écotaxe dans ses cadres cognitifs et opérationnels, notamment dans le domaine de la fiscalité, a ouvert la voie à une nouvelle façon de définir et de mener une politique routière. En retour, on a vu que fonder une politique routière sur cet instrument spécifique lui a donné une forme d'institutionnalisation, qui la fait entrer dans le domaine de la fiscalité environnementale. L'institutionnalisation est dans ce cas interdépendante : une politique de régulation routière fonde et est fondée sur une fiscalité environnementale. D'autant plus que l'écotaxe est l'instrument qui reste seul pour contribuer à l'instauration d'une fiscalité environnementale dans le secteur des transports, qui puisse émarger au Grenelle de l'environnement. L'instrument est devenu au fil du temps un sujet politique sensible.

Dans le même temps, l'inscription dans l'espace de l'écotaxe ouvre ce jeu technique pour lui donner une dimension plus proprement territorialisée. Ainsi, l'écotaxe a fait émerger plusieurs territoires d'action publique.

Tout d'abord, l'introduction d'une taxe kilométrique sur les poids lourds en France a été le fruit d'une impulsion alsacienne. Cette impulsion est le résultat de l'activisme des acteurs politiques locaux, menés par l'ancien président de la Région, Adrien Zeller. Par suite, l'échelle d'action est régionale et la motivation du président du conseil régional est de conforter son institution en précurseur et en leader en matière de décentralisation. Dans cette perspective, la réaction aux effets en Alsace de la mise en place de la Lkw Maut constitue une occasion pour le président Zeller de légitimer les collectivités locales en tant qu'acteurs des affaires publiques. En effet, dans cette œuvre de légitimation locale, la Région n'a pas le socle de compétences – la gestion de la voirie – qui la ferait reconnaître comme interlocuteur direct par l'État. Le président Zeller s'est donc assuré l'alliance avec les deux départements qui composent l'Alsace. Au final, les acteurs alsaciens ont négocié une compensation financière de 10 millions d'euros, à répartir entre la Région et les deux départements. Ce qui constitue un format d'allocation budgétaire déjà rencontré à l'occasion d'autres expérimentations mises en œuvre dans le cadre de décentralisations (cas des expérimentations de la régionalisation ferroviaire pour lesquelles l'Alsace était également pilote). Ce format d'allocation budgétaire relie directement l'expérimentation à des coûts et des recettes qui reviennent au territoire où l'expérimentation est mise en œuvre. Et, ce territoire est constitué, par cette compensation, à l'échelle de la Région. Ainsi, les acteurs du conseil régional lui trouvent un usage à leur échelle institutionnelle, usage qui sortirait du seul secteur routier tout en restant dans le domaine des transports, en particulier les TER, qui relèvent bien des compétences régionales.

Au fil du temps, l'instauration d'une taxe alsacienne en tant qu'expérimentation d'un système à généraliser n'a pas été concrétisée et le vote de la taxe à l'échelle nationale a mis sur le devant de la scène les départements comme échelle d'action et l'échelle régionale prend un autre statut. Ainsi, l'actuel président de la Région Alsace défend l'idée plus générale que la mise en œuvre de la taxe doit conduire à un « retour sur investissement » pour le territoire alsacien, et non pas pour une collectivité plutôt qu'une autre. Ce faisant, la Région, institution, endosse l'intérêt du territoire régional et demande à l'État d'utiliser les recettes qui lui reviendront pour un projet d'infrastructures local – le grand contournement ouest de Strasbourg – dont l'État est maître d'ouvrage mais qui est un projet conflictuel.

L'Alsace devient au fil du processus une échelle de test d'un système conçu à l'échelle nationale. Dans cette conception, l'échelle alsacienne conserve un statut à part qui est lié au processus antérieur : le vote de la taxe alsacienne l'avait constituée en échelle

d'expérimentation, le vote de la taxe nationale la constitue en échelle d'anticipation d'une application à plus grande échelle. Pour les acteurs nationaux, c'est une raison pratique.

Pour les acteurs alsaciens, la montée en puissance de l'échelle nationale fait émerger des difficultés à porter le statut de la mise en place de l'écotaxe « d'abord en Alsace ». Les acteurs économiques et professionnels sont d'accord pour tester gratuitement le système en Alsace avant le reste de la France mais pas d'y être soumis avant les autres transporteurs dans les autres régions. Ils ne manquent donc pas une occasion de contester cette logique, qui d'une certaine manière renverse le rapport de force avec les porteurs politiques alsaciens. L'échelle nationale, qui constitue les départements en acteurs premiers et légitimes, fait perdre à la Région Alsace sa position de leadership local.

Par ailleurs, l'échelle nationale est celle des parlementaires, qui ont débattu de la loi. Ces débats ont fait émerger une échelle spatiale qui renvoie à des considérations sur les flux de transport. Portée par des parlementaires, cette échelle spatiale a été désignée par des régions géographiques plus que par des collectivités particulières. Ainsi, le plupart de nos interlocuteurs ont identifiés « les Bretons » comme actifs pour faire voter des amendements qui exonèreront partiellement les routes qui traversent leur région. À l'échelle nationale, les parlementaires identifient leurs territoires à l'aune de leur localisation dans l'espace des flux de transport. Le clivage n'est pas partisan mais entre régions périphériques (registre breton) et régions de transit (registre alsacien). Les représentants des régions « périphériques » défendent l'idée d'une double peine, celle de la distance, celle de la taxe. Selon Gilles Savary, c'est également le registre des pays du Nord à l'échelle européenne, pourtant réputés écologiques.

> « À l'époque, commençait à se dessiner une ligne force qui est quand même le grand clivage politique européen sur les transports, ce n'est pas entre la gauche et la droite, c'en est un, mais, ce n'est pas entre les écolos et les autres, c'en est un autre, et ce sont des clivages faibles et secondaires, c'est les clivages entre les pays de transit et les pays périphériques. Donc, là, immédiatement, même des pays très vertueux au plan écologique ont commencé, sur Eurovignette, à émettre des réserves. Je pense aux Suédois, en particulier, ou aux Finlandais. Les Anglais, par principe, tout ce qui est taxe, ils n'en veulent pas, mais c'est un autre motif. Alors, les Suédois, les Finlandais, c'est le même motif, ils ont embarqué du monde et finalement après, les Roumains, les Polonais, c'est en gros : nous, on va faire du business dans la banane bleue, mais avant d'arriver à la banane bleue, on fait 2000 kilomètres, donc, si, en plus, vous nous demandez de nous taxer, vous dégradez notre compétitivité, et donc, nous, nous serons en permanence avec un handicap qui est le handicap de la distance ; du coup, on ne veut pas payer Eurovignette parce qu'on paye autre chose, on paye la distance. » (Gilles Savary, élu, entretien le 22 juillet 2010)

D'une certaine manière, à l'échelle européenne comme à l'échelle nationale, l'argument de compétitivité économique l'emporte auprès des parlementaires sur l'argument des élus locaux de préservation du cadre de vie. Et l'État endosse cette représentation.

Cependant, l'échelle départementale est constituée en territoire de l'écotaxe à l'occasion de la définition du réseau taxable. Dans ce processus, l'enjeu des recettes, qui doivent revenir notamment aux conseils généraux, se révèle assez central[92]. En effet, la définition du réseau taxable demande aux conseils généraux de se positionner comme acteurs de la voirie départementale, exigence médiatisée par un instrument qui les configure d'une part, en acteur disposant de recettes, d'autre part, en acteur de régulation des émetteurs de ces recettes. Ces deux facettes peuvent entraîner des contradictions d'ordre politique : le choix de récolter beaucoup de recettes (pour conforter le budget et donc l'action

[92] Voir par exemple : Table ronde de la commission des finances, 16 février 2011, Question de Philippe Adnot et Éric Doligé : pourquoi avec 28% du réseau taxable, les collectivités locales ne récupèrent-elles que 10% des recettes ?
(http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20110214/finc.html#toc2 (consulté le 24 mars 2011) p. 13.

de la collectivité) est contraire au choix de limiter la circulation des poids lourds (pour préserver le cadre de vie des populations et aller dans le sens d'un développement durable). Pour le moment, on l'a vu, l'appropriation est davantage technique que politique. Dans le même temps, dans ce processus territorialisé, la gestion de la circulation des poids lourds apparaît comme un sens concret, localisé, à donner à l'écotaxe. La manière dont le politique se saisira, ou pas, de ce sens concret déterminera, ou pas, la fabrique d'une politique routière.

Annexe. Liste des entretiens

21 entretiens (pour 23 personnes rencontrées) ont été réalisés entre avril 2010 et avril 2011. Tous les entretiens ont été enregistrés et retranscrits. Nous les classons par ordre alphabétique et par « sphère » d'appartenance : politique, administrative / technique, professionnelle, expertise / études, associative.

Sphère politique

1. Yves Bur, Député, maire de Lingolsheim (UMP), entretien du 16 septembre 2010, Assemblée nationale, Paris, 14h45-15h30

2. Yves Krattinger, Sénateur de la Haute-Saône, président du Conseil général (PS), 1er adjoint au maire de Rioz, président de la Commission « Aménagement du territoire, transports et infrastructures, et NTIC » de l'Assemblée des Départements de France, entretien du 8 février 2011, Sénat, Paris, 14h15-15h

3. Philippe Richert, Sénateur du Bas-Rhin (septembre 1992-décembre 2010), Président du conseil régional d'Alsace (UMP), Ministre auprès du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, chargé des collectivités territoriales (depuis décembre 2010), entretien du 2 juin 2010, Sénat, Paris, 15h30-16h15

4. Gilles Savary, ancien député européen (1999-2009), Conseiller général du canton de Talence, Vice-président du Conseil général de Gironde (PS), entretien du 22 juillet 2010, Paris (Bistro romain, avenue des Champs-Élysées), 11h45-12h45

5. Michel Vermeulen, Directeur adjoint de Cabinet (au moment de l'entretien), Secrétariat d'État chargé des transports, Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, entretien du 9 juin 2010, Hôtel Le Play-Paris 7, 15h15-16h

Sphère administrative/technique

6. Directeur général des services, Conseil régional d'Alsace, et Directrice des Transports et Déplacements, entretien du 7 juillet 2010, Strasbourg

7. Directeur général, Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, entretien du 3 décembre 2010, La Défense (avec l'Adjoint au chef de la Mission Tarification)

8. Adjointe au chef du pôle Transport, DREAL Alsace, entretien du 31 mai 2010, Strasbourg

9. Chef du service Développement durable, Grenelle et partenariat, DREAL Rhône-Alpes, entretien du 14 juin 2010, Lyon

10. Directeur général adjoint, Pôle Infrastructures et Déplacements, président de l'ADSTD, Conseil général du Rhône, entretien du 10 janvier 2011, Lyon

11. Directeur général, Direction générale des Douanes et Droits Indirects, et Sous-directeur des Droits Indirects, DGDDI, entretien du 4 février 2011, Montreuil

12. Chef du Service Politiques Routières, Direction des Routes et des Transports, Conseil général du Haut-Rhin, entretien du 5 avril 2011, téléphone

13. Adjoint au chef de la Mission Tarification, DGITM / SAGS / Mission Tarification, Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, entretien du 13 juillet 2010, La Défense

Sphère professionnelle

14. Fabrice Accary, Délégué au développement durable et à l'action professionnelle, FNTR, entretien du 7 juin 2010, Paris 17

15. Martine Bensa, Secrétaire générale, URTA, entretien du 1er juin 2010, Strasbourg

16. Emmanuel De Bienassis, Secrétaire général, TLF Rhône-Alpes / Auvergne / Bourgogne, entretien du 14 juin 2010, Corbas

17. Christian Dupuy, Président, O.T.R.E. Alsace, entretien du 26 mai 2010, Bischheim (entreprise de transport TDI)

18. Nicolas Paulissen, Délégué général adjoint, FNTR, entretien du 21 mai 2010, Paris 17

19. Christian Rose, Délégué général adjoint, AUTF, entretien du 8 novembre 2010, Paris 8

Sphère expertise/études

20. Claude Abraham, consultant, entretien du 22 septembre 2010, Saint-Cloud

Sphère associative

21. Michel Dubromel, Pilote du Réseau Transports et Mobilité Durables, FNE, entretien du 28 avril 2010, Paris, Port-Royal

Nous avons également réutilisé 3 entretiens réalisés en 2005 à l'occasion d'une précédente recherche :

a. Jacques Fernique, conseiller régional (Verts), conseiller municipal de Geispolsheim (Bas-Rhin), entretien du 3 juin 2005, Strasbourg

b. Directeur, Service Économie et Professions, DRE Alsace, entretien du 2 juin 2005, Strasbourg

c. Chef du service de l'Aménagement et de la Prospective, et Chef du service des Interventions Territoriales (actuel Adjoint au chef de la Mission Tarification), DRE Alsace, entretien du 24 mars 2005, Strasbourg

CHAPITRE 2. LES CARTES (MAGNÉTIQUES) ET LE TERRITOIRE. ENQUÊTE SUR LA TARIFICATION ET LA BILLETTIQUE MULTIMODALES

Laetitia Rouvière et Guillaume Gourgues (PACTE, IEP Grenoble)

Introduction : Comprendre le multimodal par les instruments

L'insertion de l'intermodalité des transports de voyageurs dans le référentiel de la « mobilité durable » a connu une avancée manifeste durant le processus du Grenelle Environnement initié en 2007[93]. En facilitant l'emprunt de plusieurs types de transports au cours d'un même déplacement, l'intermodalité devait inciter les usagers à privilégier les transports en commun sur l'automobile dont l'utilisation augmente notamment du fait des phénomènes de périurbanisation. Mais l'intermodalité faisait l'objet d'une réflexion antérieure relative à la répartition des compétences transport entre autorités organisatrices, où la LOTI[94] consacrait la segmentation territoriale et l'approche sectorielle des politiques de transport. L'élaboration du schéma multimodal de services collectifs de transports de voyageurs répondait en 2001 à l'idée d'un passage nécessaire à une logique territoriale (Joignaux *et alii*, 2003), au moment où les Régions étaient sur le point de se voir transférer la compétence sur les TER.

C'est aussi durant cette période que les deux outils d'intermodalité qui nous intéressent, la billettique et la tarification, faisaient leur apparition dans les arènes interterritoriales. Or, parmi les différents exemples français de mise en œuvre de ces instruments, les Régions Alsace et Rhône-Alpes, pionnières de la décentralisation ferroviaire (Ollivier-Trigalo *et al.*, 2007) retiennent notre attention : comment ces instruments sont-ils mobilisés dans les coopérations entre collectivités alsaciennes et rhônalpines ? Quel visage revêt l'intermodalité sur chacun de ces deux terrains et que nous apprend-elle sur les enjeux politiques des objets techniques ? L'intermodalité saisie par les acteurs territoriaux parvient-elle à modifier les doctrines sectorielles classiques pour y introduire valeurs et normes issues de l'action politique interterritoriale ?

Avant de nous engager dans l'analyse pour répondre à ces questions, il convient de baliser la nature des « instruments » qui sont au centre de nos préoccupations. Premièrement, la tarification multimodale permet d'emprunter plusieurs réseaux de transport avec un même titre[95]. Elle s'accompagne souvent d'incitations financières et peut se présenter sous la forme de différents types de tarification : combinée – qui permet de réaliser des correspondances entre plusieurs réseaux à un tarif moins élevé que l'addition des tarifs de chaque réseau – ou intégrée – qui consiste en un titre unique permettant la libre circulation à l'intérieur d'une zone donnée, quel que soit le mode de transport utilisé – et

[93] Pour une analyse du processus voir : Lascoumes, 2011.

[94] La Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (LOTI) de 1982 établit une séparation entre la responsabilité des différents échelons territoriaux : les communes et groupements de communes sont responsables des transports urbains, les départements sont responsables des transports routiers interurbains, scolaires et réguliers et les transports ferroviaires et routiers d'intérêt régional sont de la responsabilité des Régions.

[95] La multimodalité désigne la présence de plusieurs modes de transports entre deux lieux ; l'intermodalité implique l'utilisation de plusieurs modes de transport au cours d'un même déplacement et constitue une pratique de la multimodalité. Pour la suite de ce travail, nous emploierons de préférence le terme de multimodalité dans la mesure où les systèmes de billettique renvoient à des problématiques d'infrastructure et d'équipement, rendant possible techniquement la jonction entre deux modes de transports.

parfois zonale, qui implique un travail plus profond de mise en cohérence des réseaux. Deuxièmement, la billettique est « l'ensemble des procédés et outils de gestion des contrats liant les producteurs d'offre de déplacement, les financeurs et les utilisateurs de cette offre dans lequel les billets papiers ont été remplacés par des supports de technologie plus avancée (carte à puce, magnétique…) », ou « l'ensemble des dispositifs utilisant l'informatique et l'électronique dans les titres représentatifs d'une prestation de service (ici de transport) » (GART, 2009, p. 148). Elle s'appuie sur la technologie du sans-contact ou NFC (*Near-Field Communication*) qui peut s'appliquer, dans le domaine des transports, aux cartes sans contact, clés usb, cartes bancaires ou encore aux téléphones portables. Ces trois derniers supports sont encore peu développés en France ; les cartes sans contact ont quant à elles modifié le paysage des transports français depuis une décennie.

Notre étude porte ainsi sur les combinaisons instrumentales (billettique/tarification) liées au thème de la multimodalité et observables dans nos deux régions. Nous nous concentrerons donc sur les cartes OùRA ! en Rhône-Alpes et ALSEO en Alsace ainsi que sur les différents types de tarification intermodale élaborés dans ces deux régions, pour montrer que l'influence de l'action publique interterritoriale sur la redéfinition des cadres sectoriels se joue à deux niveaux principalement. Au niveau régional, nous trouvons de la coopération face à des logiques industrielles sur les territoires en Rhône-Alpes et, un « dépassement par le bas » de la logique des blocs de compétences issue de la LOTI (Barone, 2010) en Alsace *via* les accords tarifaires. À l'échelle nationale, c'est la présence d'acteurs territoriaux dans les commissions de normalisation billettique ou à des postes clés de représentation des autorités organisatrices qui participe de ce processus. Dans chacun de nos terrains d'enquête, on observe des formes spécifiques d'usages politiques de ces outils techniques. Il existe donc une interrelation entre les configurations d'acteurs (coopération/conflit) et l'usage des instruments : ces derniers sont à la fois le produit de ces configurations et un vecteur de redistribution des ressources et des équilibres en leur sein. Comment, dès lors, expliquer les différentes voies intermodales empruntées par ces deux régions ?

L'intérêt d'une comparaison entre les régions Alsace et Rhône-Alpes ne peut être compris qu'au regard de l'histoire de la régionalisation ferroviaire dans son ensemble, et des caractéristiques propres à chacune de ces régions. Toutes deux Régions expérimentatrices de la décentralisation des politiques de transport dès 1997, Alsace et Rhône-Alpes ont été généralement considérées comme des laboratoires en matière d'intermodalité[96]. Ce sont également des Régions frontalières qui affichent un intérêt particulier pour les questions environnementales (Ollivier-Trigalo, 2009), renforcé par leur topographie montagneuse. Il s'agit donc de deux terrains géographiquement propices à la combinaison entre « mobilité durable » et multimodalité.

Rhône-Alpes est la deuxième région française en termes de population et de taille (près de 6 millions d'habitants sur 43 698 km^2)[97], avec un nombre conséquent d'institutions infra-régionales sur son territoire (8 départements, 223 Établissements Publics de Coopération Intercommunale, 2879 communes). À ce maillage institutionnel se superpose un maillage important d'infrastructures de transports principalement structuré autour de la région urbaine lyonnaise et du sillon alpin, axe longeant le massif des Alpes allant de Valence jusqu'à Genève, en passant par Grenoble, Annecy et Chambéry. Avec un total de 32 AOT sur son territoire (8 AOT départementales, 23 AOT urbaines et la Région), la Région a entamé dès 1997 une réflexion sur l'intermodalité des transports de voyageurs[98] ; les principaux dispositifs correspondants ne couvrent pourtant pas encore l'ensemble du territoire.

[96] « Alsace et Rhône-Alpes, c'étaient les deux grands projets lancés » (Ingénieur, Pôle Billettique, KEOLIS, entretien le 9 février 2010, Lyon).
[97] INSEE (Wolff, 2007, p.35, cité par Ollivier-Trigalo, 2010, p. 474)
[98] Région Rhône-Alpes, Schéma Régional des Transports, novembre 1997

En Alsace, la superficie du territoire est de 8280 Km^2 pour une population de 1 805 000 personnes[99]. Les 10 AOT présentes sur cet espace ont trouvé des formes de coopération propres pour lesquelles se multiplient les lieux de discussion. La configuration du réseau se différencie également du cas rhônalpin : sur un espace restreint et densément peuplé, le réseau alsacien est particulièrement dense, avec des gares rapprochées correspondant à une utilisation intense du réseau ferré[100].

Pourtant, l'extension territoriale, les choix et pratiques de ces deux régions en matière de politiques intermodales de transports sont divergents : c'est ce qui rend leur comparaison d'autant plus pertinente. Les deux instruments étudiés (billettique et tarification) relèvent de dynamiques politiques distinctes mais se rejoignent sur la problématique de la pratique et des usages des compétences attribuées aux AOT dans le cadre des politiques de la multimodalité. Comme l'affirme un technicien urbain rhônalpin : « En fait, c'est quasiment deux problèmes distincts. Pourtant, c'est actuellement les mêmes interlocuteurs, donc on travaille à peu près avec les mêmes personnes dans chaque collectivité » (Responsable de la Direction Mobilité-exploitation, SMTC de Grenoble , entretien le 10 février 2011). La tarification combinée ou intégrée est souvent présentée comme un processus plus « politique », moins « technique » que la billettique. Elle serait donc plus complexe à mettre en place car reposant sur des accords entre élus et mettant en jeu de manière plus directe l'image de chaque collectivité. La billettique multimodale renvoie certes à la coopération entre AO, mais aussi et de manière plus critique aux rapports entre les AO d'une part et les opérateurs et industriels de l'autre. Cette distinction générale se retrouve dans chacun de nos cas d'étude.

Notre objectif est donc de comparer deux contextes et deux processus politiques, afin d'en révéler les similarités et les disparités. Dans ce cadre, l'approche par les instruments d'action publique semble constituer une piste analytique tout à fait pertinente. Comme l'ont indiqué à plusieurs reprises ses principaux instigateurs (Lascoumes, Le Galès, 2005 ; Kassim, Le Galès, 2010), cette approche ne forme pas un bloc théorique homogène : elle peut être appréhendée en fonction de problématiques divergentes, dans un souci essentiellement empirique. En effet, entrer dans l'analyse par les instruments est une manière de décentrer l'analyse, en relativisant par exemple l'importance des jeux d'acteurs dans les schémas causaux. Focaliser l'attention sur les instruments, et plus exactement sur les processus d'instrumentation, qui permettent d'équiper une politique publique de ces instruments d'action, permet ainsi de saisir sous un jour inédit la fixation progressive des rapports de force, des enjeux de pouvoirs, des négociations entourant la mise en œuvre d'une politique. Parmi les enseignements fondamentaux de cette approche, nous retenons plus spécifiquement le suivant : pour exister, un instrument ne nécessite pas obligatoirement de consensus politique préalable (Dehousse, 2004 ; Halpern, 2010). L'instrumentation d'une politique peut être conduite dans un climat de division persistant, et impacter ce climat, en sédimentant les bases d'une entente ou d'un accord fondé précisément sur l'instrumentation. Notre hypothèse est alors la suivante : en s'intéressant au processus d'instrumentation dans deux contextes différents, il nous sera possible de reconstituer finement les processus politiques et techniques ayant conduit à la mise en œuvre d'une billettique commune.

Notre approche propose donc de combiner une analyse des politiques publiques des transports centrée sur les institutions et les équilibres institutionnels (Dudley, Richardson 1998 ; Barone, 2008a) avec une approche « par les instruments ». Sans rejeter l'approche

[99] INSEE (Wolff, 2007, p.35 cité par Ollivier-Trigalo, 2010 : p. 474)

[100] « *Ville et Transport* notamment où on voit la densité d'utilisation du réseau ferré etc., en Alsace sur 1km de voie ferrée circulent en moyenne 14 000 trains par an, hors Île-de-France c'est le maximum absolu, la deuxième région où c'est le plus je crois que c'est Nord-Pas de Calais où c'est 9000, donc vous voyez qu'on est déjà 80% en dessous et après, c'est 7000 ou 6000, donc ça diminue beaucoup, donc il y a vraiment eu un investissement très fort sur le transport ferroviaire qui a conduit à développer énormément l'offre » (entretien avec trois responsables de la Direction des Transports et Déplacements, Conseil régional d'Alsace, le 4 janvier 2011).

institutionnaliste, nous souhaitons valoriser l'instrument comme institution centrale du processus de création des politiques multimodales. Ce que nous nommons instrument d'action publique sera donc constitué par les dispositifs de billettique et de tarification communs à plusieurs modes de transport (carte, abonnement, etc.). Le choix de cette approche, outre son intérêt scientifique, est également lié au caractère profondément interterritorial et interinstitutionnel de cette action publique en matière de multimodalité, remettant ainsi en cause le cadre institutionnel préexistant aux politiques publiques traditionnelles (État, collectives locales, etc.)

La présente analyse se fixe comme objectif de comprendre la différenciation des deux processus politiques et techniques ayant conduit à la mise en place de formules territorialisées de multimodalité. Nous commencerons par présenter les grands enjeux techniques soulevés par chacun de ces instruments, en soulignant les rôles respectifs des industriels, exploitants et experts dans leur apparition et leur mise en place (2.1.). La seconde partie sera consacrée aux dynamiques politiques interterritoriales intervenant dans l'introduction de ces instruments dans l'action publique et/ou résultant de l'existence de ces instruments (2.2.). Enfin, nous questionnerons les effets de ces dynamiques sur les processus de régulation et de normalisation à diverses échelles territoriales (2.3.).

2.1. L'entrée de l'intermodalité billettique et tarifaire dans les territoires

Cette partie rappelle les conditions initiales de mise en marche des politiques multimodales en Alsace et en Rhône-Alpes. Elle montre dans un premier temps le poids des logiques industrielles dans la prise de décision relative aux systèmes billettiques et à la construction de la multimodalité en Rhône-Alpes sur une période de dix ans, en soulignant les difficultés rencontrées par les AO pour contrôler les enjeux techniques propres à la billettique. Nous proposons ensuite une vue d'ensemble des contraintes qui se présentent à l'heure de combiner divers types de tarification, tout en rappelant les marges de manœuvre des exploitants de réseaux dans la définition des tarifs. La troisième partie relate la formation de réseaux de techniciens au sein des AO et leur rôle dans l'acquisition de compétences billettiques et tarifaires pour peser dans le jeu d'acteurs de la multimodalité. Les conditions de mise en lien des réseaux de transport sont des opérations dont les enjeux peuvent dépasser les relations politiques entre AO pour se rapporter au poids respectif des acteurs impliqués, publics et privés, dans la mise en œuvre des instruments de la multimodalité.

2.1.1. Les dynamiques industrielles, pivot de la construction des espaces de la multimodalité

2.1.1.1. (In)compétences techniques des AO : une « brèche » pour les acteurs industriels

Au moment de son apparition en France à la fin des années 1990, la billettique ne s'inscrivait pas dans un objectif de multimodalité. Dans bien des cas, le choix de cette technologie par les AO correspond à une période d'obsolescence des systèmes existants, à la recherche d'une meilleure connaissance des usagers et d'une plus grande transparence des opérateurs sur la perception des recettes. Après le premier système d'Île-de-France déployé en 1997, les AOTU se sont équipées de manière parallèle, indépendante et monomodale. Le responsable de l'Unité Tarification/Billettique/Distribution de la Direction des Transports de la Région Rhône-Alpes le souligne, en s'appuyant sur ses expériences antérieures dans d'autres Régions comme la Haute-Normandie :

> « Aujourd'hui, en France la billettique c'est chacun dans son coin, donc c'est vrai que c'est l'inverse qui se passe. L'outil billettique divise. Parce qu'on a des systèmes qui ne savent pas se mettre en relation. Quand on fait un système qui dès le départ génère une

> mise en relation, parce qu'il a été pensé comme ça, donc un système commun, là oui, on ouvre le champ des possibilités. » (entretien le 7 janvier 2011)

Ces premiers systèmes billettiques sont fournis par l'un des trois grands industriels français en la matière (ACS, ERG, SNCF) ; seulement, chacun de ces groupes développe son système propre, incompatible avec celui de ses concurrents. Lorsque l'intermodalité apparaît dans les discussions politiques, les grandes villes sont déjà en cours d'installation de leur équipement billettique et les Régions n'ont pas le choix de leur fournisseur. Le défi est alors dans un premier temps de rendre compatibles, ou interopérables, des systèmes billettiques préexistants. Pour cela, les autorités organisatrices cherchent à entrer en conversation avec leurs fournisseurs billettiques mais se trouvent totalement dépourvues face à l'extrême technicité du sujet ; il en est de même pour les exploitants de réseaux, ce qui laisse les espaces de multimodalité potentiels contrôlés par des logiques de groupes industriels et restreints par l'existence de systèmes propriétaires[101]. L'ancienne responsable de l'Unité Tarification/Billettique/Distribution de la Direction des Transports de la Région Rhône-Alpes était présente dès 1999 et nous raconte l'histoire des relations entre la Région et les fournisseurs de systèmes billettiques pour la carte OùRA !. Malgré les logiques industrielles dont sont l'objet les technologies appliquées au transport public, les AO suivent les propositions des fournisseurs :

> « Il y a des logiques industrielles et du coup (…) les industriels billettiques, il y en a très peu en France, à une époque il n'y en avait que trois, aujourd'hui, c'est ERG et ACS, c'est des gens qui n'ont pas du tout joué le jeu pour le compte de la collectivité, pourtant, collectivités quand même qui sont leurs financeurs (…) » (entretien le 4 février 2011)

> « Quand vous êtes face à des gens qui vous parlent de *network caldy*, de *holder data*, de nombre de *bit packs*, de conséquents, de machin, bah vous êtes une AO, vous n'êtes jamais formée à la billettique, et c'est 10% de votre plan de charge et bien vous vous dites, qu'est ce que c'est compliqué je vais leur faire confiance à ces gens là parce qu'ils connaissent bien leur domaine. » (entretien le 4 février 2011)

À Lyon, le directeur de la mission Territoire et Intermodalité du SYTRAL fait un constat similaire pour la période actuelle, en soulignant également les difficultés de l'exploitant de réseau à anticiper les problèmes techniques générés par ces logiques propriétaires :

> « En l'occurrence sur la billettique, pour l'instant les difficultés qu'on avait c'est de pouvoir suivre techniquement ce qui nous est proposé. Mais c'était vrai aussi pour l'operateur. Quand ACS proposait un truc sur la billettique, on savait pas trop ce qu'il proposait, honnêtement. Et à quelques hiatus près, qu'on va passer sous silence, c'est vraiment Intercode, y'a pas de souci, quoi. Mais c'est des choses que même l'opérateur ne pouvait pas voir. » (entretien le 6 janvier 2011)

La SNCF constitue un cas particulier : son double statut d'exploitant du réseau et d'industriel lui a conféré un poids certain dans la prise de décision relative au lancement de la billettique à l'échelle régionale. Un responsable du Pôle Billettique de KEOLIS à Lyon le confirme en montrant la volonté de l'industriel d'imposer sa norme à l'échelle territoriale régionale : « La SNCF pousse les Régions à suivre le mouvement, afin de ne pas se retrouver avec des systèmes non interopérables dans toutes les villes. Il s'agissait de définir l'intermodalité sur le périmètre de la Région et de normaliser sur ce périmètre » (ingénieur, Pôle Billettique, KEOLIS, entretien le 9 février 2010). Ici encore, le choix de l'instrument billettique ne répond pas à une volonté initiale de mise en lien des différents réseaux. Les débuts de la billettique se jouent sur des espaces définis par des logiques industrielles, alors que les statuts des AO sont en pleine mutation et que celles-ci ne possèdent pas les éléments techniques qui pourraient leur permettre de peser dans les discussions sur la multimodalité. Pour l'ex-responsable de la Direction des Transports régionale de Rhône-

[101] Un système propriétaire est un système d'exploitation conçu pour un matériel ou un ensemble de matériels d'un constructeur donné : il est donc créé de telle façon que les systèmes concurrents ne fonctionnent pas sur un même support.

Alpes, la multimodalité a été l'objet de désaccords et de négociations entre la Région et la SNCF, dont le poids dans l'installation du système billettique s'appuie sur les multiples fonctions qu'elle assume :

> « On a quand même beaucoup centré notre énergie sur la SNCF, ce qui n'était pas simple parce que l'exploitant qui avait une vision très personnelle de la chose, propre à la SNCF, donc voilà, on a beaucoup travaillé avec eux pour essayer aussi de les faire évoluer vers un projet plus partenarial, plus tourné vers le voyageur. (…) Ils ne comprenaient pas qu'on aille s'embêter avec les autres. Mais quelle idée vous avez de faire avec les autres ? Oui mais, non mais c'est vrai on leur disait parce qu'il y a un tiers de vos voyageurs qui prennent un mode de transport urbain après. (…) Donc la SNCF, oui sur notre projet, la SNCF elle était son propre industriel, son propre maître d'œuvre, maîtrise d'ouvrage et exploitant, enfin elle était tout quoi. Sauf le financeur. Si on les écoutait, ils étaient tout et nous on faisait juste le chèque. L'enjeu a été de faire en sorte que eux, ils soient jusqu'à exploitants, mais que nous on soit quand même maître d'ouvrage et voilà. Parce qu'on était financeurs on a trouvé légitime d'être aussi maîtres d'ouvrage. » (entretien le 4 février 2011)

En Alsace et en Rhône-Alpes, les premiers pas des systèmes billettiques correspondent à ce schéma. Dans les deux cas, les systèmes déployés dans les grandes agglomérations, en l'occurrence Strasbourg et Grenoble, ne sont pas totalement compatibles avec le système installé ensuite sur le réseau TER. Mais les deux régions empruntent des chemins très différents à partir de cette étape.

En Alsace, après le déploiement de la carte ALSEO en 2005, utilisable sur les réseaux TER et CUS avec certaines restrictions techniques, l'histoire de la billettique ne trouve pas de suite auprès des autres AO qui font le choix d'en rester au support papier. Cette absence d'enrôlement des AO autour de la billettique peut s'expliquer par la volonté de maintenir le consensus partenarial : les coûts politiques (négociation, conviction, et donc, risque de dissension) semblent trop élevés pour le bénéfice billettique espéré. On retrouve ici une règle classique du « consensus ambigu » caractérisant le jeu politique territorial français : même s'il semble enraciné, ce consensus doit être préservé, défendu et protégé face à d'éventuels éléments perturbateurs (Desage, Guéranger, 2011).

En Rhône-Alpes à l'inverse, cette étape est le début d'une décennie de travail (toujours plus) multipartenarial pour le déploiement et la diffusion de la carte OùRA !. Mise en place de manière progressive depuis fin 2005, celle-ci est certainement la plus aboutie du genre. Regroupant 13 AOT[102], elle compte environ 130 000 utilisateurs en 2010[103]. Le dispositif est déployé dans un premier temps dans les principales agglomérations (dans le bassin grenoblois en 2005 et dans l'aire urbaine lyonnaise en 2006) puis sur l'ensemble du territoire régional. La fin du déploiement sur le réseau TER est effective depuis le 1er juin 2009 avec l'équipement du bassin genevois. En 2011, les derniers réseaux étant restés hors de cette dynamique se joignent au mouvement. Cependant, les différentes étapes de cette mise en relation des réseaux témoignent des difficultés rencontrées par les AO face à leurs fournisseurs.

[102] La Région Rhône-Alpes, les départements de l'Ardèche, de la Drôme, de l'Isère et du Rhône, les Communautés d'agglomération des Portes de l'Isère (CAPI), du Pays Voironnais (CAPVo), du Pays Viennois (CAPVi), de Montélimar-Sésame, Saint-Étienne Métropole, le SMTC, le SYTRAL et Valence Romans Déplacements.

[103] La Région a été primée pour cette initiative aux « Talents de la mobilité » en clôture du premier salon européen des acteurs du transport public et des modes de déplacements durables au mois de juin 2010, pour sa facilité d'utilisation et son échelle de déploiement : Rhône-Alpes joue en quelque sorte le rôle de « modèle », de précurseur, dans la mise en relation des systèmes et des AOT sur son espace de compétence.

2.1.1.2. Faire évoluer des systèmes propriétaires : quelle multimodalité ?

Le projet OùRA ! a mené les autorités organisatrices de Rhône-Alpes à réaliser des ajustements progressifs sur leurs systèmes afin de les rendre compatibles, depuis la première charte d'interopérabilité signée en 2001 par le Conseil Général de l'Isère, le SMTC et la Région, élargie par une autre charte en 2005 à 25 AOT partenaires. Ici encore, l'évolution des systèmes est l'objet de concurrence entre industriels et d'efforts financiers considérables de la part des AO. Le jeu industriel repose dans un premier temps sur l'établissement d'avenants sur les contrats passés avec les AO pour toute modification du système, le fait d'avoir installé un système propriétaire leur permettant de contrôler le processus dans son ensemble, comme le souligne l'ancienne responsable de la Direction des Transports de Rhône-Alpes :

> « Ils se disaient, si je devais appeler ces solutions propriétaires, quand il faudra faire une évolution du système, on sera obligé de me reprendre, donc je vais travailler à voie d'avenant, donc ça, c'était leur gros truc, des avenants avec des prix exorbitants, pour le coup d'ailleurs parce qu'il n'y a pas assez de concurrence sur ce marché là, les fournisseurs s'en sont donnés à cœur joie, face à des AO qui n'étaient pas assez musclées. » (entretien le 9 février 2011)

Une fois acquise l'idée de l'interopérabilité, chacun des groupes industriels cherche à imposer son propre système sur des territoires étendus : la multimodalité billettique est l'occasion pour celui dont le système offrira le plus de fonctionnalités de diffuser sa norme sur les réseaux. Dans le cas de Rhône-Alpes, le choix de la SNCF de passer de la norme Intercode I à la norme Intercode II entraîne les autres réseaux, tel que celui de Grenoble qui fut le premier sur lequel la carte OùRA ! fut déployée. Au moment de notre entretien de février 2011, le SMTC est dans une période d'adaptation aux nouvelles normes. À Grenoble, le système lancé en 2002-2003 fonctionnait sur la norme Intercode I, alors interopérable avec le système du réseau TER. Mais lorsque la SNCF choisit de passer à la norme suivante, Intercode II, le réseau grenoblois se doit de modifier également son système, d'autant plus que le département de l'Isère est à ce même moment sur le point de s'équiper d'un système billettique de ce type.

Les premiers temps de la multimodalité billettique se caractérisent donc par une persistance d'une approche sectorielle, renforcée par la mobilisation de sujets extrêmement techniques pour lesquels les autorités organisatrices peinent à imposer ce que certains nomment une « vision voyageur », face à l'approche « purement ingénieur ». Cette situation évoluera de manière progressive, lorsque les AO commenceront à se doter de l'expertise nécessaire à la maîtrise de ces enjeux.

2.1.2. Intégrer la tarification : blocs de compétences, exploitants et recettes

Dans le domaine de la tarification multimodale, les acteurs de poids diffèrent quelque peu du cas de la billettique. Si les exploitants de réseaux ont un rôle plutôt réduit dans la multimodalité billettique, ils interviennent plus facilement dans les accords tarifaires lorsque leur contrat prévoit un intéressement aux recettes comme c'est le cas dans les délégations de service public (DSP) par exemple. Les réductions consenties par les AO dans le cadre de tarifications intégrées impliquent souvent une perte de recettes initiale avant leur augmentation lorsque les titres proposés attirent un plus grand nombre de voyageurs. Les exploitants sont alors force de proposition, ou parfois force d'inertie (selon le Directeur de la mission Territoire et Intermodalité, SYTRAL, entretien le 6 janvier 2011) dans la vente des titres intégrés dont ils sont responsables. En Alsace, la Région a rencontré ce type de difficulté avec la SNCF lors de la présentation d'une étude sur les pertes financières possibles. Contestant les résultats du bureau d'études, la SNCF a exigé un engagement financier supplémentaire de la part de la Région (entretien avec trois responsables de la Direction des Transports et Déplacements, Conseil régional d'Alsace, le 4 janvier 2011). Par ailleurs, la transparence de l'opérateur au sujet des ventes de titres multimodaux est mise en question en Rhône-Alpes :

> « Aujourd'hui, par exemple, la billettique intermodale qui sert à vendre des tarifs intermodaux, la SNCF, elle, a vue sur toutes les recettes, c'est important, hein, des titres intermodaux. Donc le TER ça prend environ 30 % des recettes, pour d'autres réseaux ça comprend aussi des recettes, derrière il y a une exigence aussi de transparence. C'est-à-dire que je perçois vos recettes, je vous les rends. Il faut quand même que je vous dise pourquoi je vous rends cette somme-là. Cette somme correspond bien à tant de titres. Je suis pas sûr que les partenaires aient ce niveau de finesse d'information. Ce qui appelle de fait à des réflexions sur des systèmes plus partagés et plus ouverts en termes de transparence en tout cas. Il y a la mise en relation, et il y a aussi maintenant le fait que… Maintenant qu'on est beaucoup à partager, on voudrait quand même être bien au courant de ce qu'on perçoit. » (Responsable, Direction des Transports, Conseil régional Rhône-Alpes , entretien le 7 janvier 2011)

L'absence de liberté tarifaire des AO est présentée comme un problème par plusieurs des techniciens des AO que nous avons rencontrés, tel que le responsable pour la tarification à la Direction des Transports de la Région Alsace : « La grosse difficulté à laquelle on est confronté quand on fait de la tarification multimodale c'est l'absence de liberté tarifaire des régions » (entretien le 4 janvier 2011). Dans le cas de la Région Urbaine Grenobloise, la technicienne en charge de la tarification et la billettique pour le Conseil Général de l'Isère estime que l'intégration tarifaire a pu se réaliser en partie grâce au rapport contractuel du département à l'exploitant :

> « Ça, on l'a mis en place dès 2002 et on est complètement maîtres de notre tarification puisque… je veux dire qu'on n'est pas en DSP. Donc, je dirais, on pourrait même faire gratuit, ça n'a pas de lien avec le contrat qu'on a avec nos transporteurs. Tarification client et rémunération des transporteurs sont complètement dissociés. Donc, on a les mains libres nous en termes de tarification, c'est pour ça qu'on a fait une tarification intégrée. C'est pour ça que c'est si difficile de le faire à l'échelle de Rhône-Alpes puisque les partenaires les plus forts en Rhône-Alpes n'ont pas la même latitude tarifaire que nous. » (entretien le 14 janvier 2011)

La définition de gammes tarifaires multimodales relève d'accords politiques entre AO sur les réductions consenties par chacune, avec une marge de manœuvre variable vis-à-vis de l'exploitant. La répartition par « blocs de compétences » trouve également son corollaire dans l'existence de différents types de tarification dont la mise en commun suppose non seulement un travail technique, mais aussi et surtout, nous le verrons, des accords et concessions politiques. Au niveau technique, il s'agit par exemple de rendre compatibles les tarifications plates de certains départements avec la tarification kilométrique de la SNCF et de trouver des tarifications spécifiques (jeunes, chômeurs, etc.) communes. Les négociations tarifaires entre Régions et AOTU se heurtent également à des écarts tarifaires significatifs du fait des différences de coûts d'investissement et d'exploitation liées au type de moyen de transport, ce que souligne une technicienne de la Région Rhône-Alpes :

> « Cela génère beaucoup de discussions avec un réseau urbain qui est en mode bus qui a un tarif très, très bas et nous avec nos trains, nous c'est du mode lourd, c'est du mode qui coûte très, très cher, donc ce n'est vraiment pas facile en fait, de trouver un niveau de prix qui soit le plus équitable pour le voyageur, qui permette aussi de garantir l'équilibre. » (ancienne Responsable de la Direction des Transports, Conseil régional Rhône-Alpes, entretien le 4 février 2011)

Au-delà de ces contraintes techniques, l'intégration tarifaire dépend de la capacité des responsables politiques à s'entendre sur les efforts financiers de chacun. Dans ce domaine, Alsace et Rhône-Alpes se distinguent très clairement. Sur le modèle de la Carte Orange, la Région Alsace a développé très tôt l'idée d'une tarification commune à l'ensemble des AO présentes sur son territoire. Le titre ALSA+ est le seul en France qui regroupe dix AO autour d'une tarification commune ; les dispositifs tarifaires *AlsaPlus Job* et *AlsaPlus Campus* permettent de combiner un abonnement TER avec un ou deux abonnements de transport urbain ou interurbain. L'abonnement combiné coûte moins cher que la somme des abonnements séparés. *AlsaPlus* a été déployé sur Strasbourg, puis Mulhouse et Colmar. Depuis 2007, ce dispositif a été étendu aux villes moyennes de la région (Haguenau,

Obernai, Sélestat et Saint-Louis) qui se sont dotées d'un transport urbain, puis à Bâle. Il est également disponible sur les lignes interurbaines dépendant des départements (Réseau 67 et cars 68). Toujours au titre des tarifications multimodales, Mulhouse propose, en collaboration avec la SNCF, des forfaits *Traima* permettant d'utiliser à la fois le réseau urbain et le réseau ferroviaire à l'intérieur du PTU, qui compte huit gares.

La dernière avancée significative en Alsace est le lancement d'une tarification zonale à l'échelle régionale. Depuis le 1er avril 2010 et pour une période d'essai de 12 mois, une nouvelle tarification est destinée aux voyageurs occasionnels, *AlsaPlus 24h*. Cette expérimentation est le produit d'une décision du comité de coordination des AOT (CoCo AOT) de mai 2007 et s'appuie sur une convention cadre signée par les dix AOT en 2009[104]. Si cette expérimentation était validée, elle confirmerait l'Alsace comme véritable pionnier en matière de tarification multimodale.

En Rhône-Alpes, la tarification multimodale est d'abord entrée en vigueur par des accords bipartites sur les abonnements entre la Région et les principales agglomérations (Lyon en 2007, Grenoble en 2008, Valence et Genève en 2009, Saint-Étienne en 2010)[105]. Entre 2009 et 2010, la tarification multimodale s'est approfondie avec la création de tarifs combinés tripartites sur les réseaux de Lyon et Grenoble (Abonnement TER+TCL+TAG) et ceux de Lyon et Saint-Étienne (Abonnement TER+TCL+STAS). Les départements du Rhône et de l'Ain se sont ralliés plus récemment à ce type de dispositif, avec une tarification réservée à l'utilisation de navettes de rabattement en correspondance avec les trains TER. La tentative de la Région de mettre en place une tarification intégrée sur l'ensemble du territoire ayant échoué, notamment à la suite d'un désaccord avec le SYTRAL, plusieurs études relatives à une tarification zonale à l'échelle des bassins de vie ont été réalisées : elles ont dépassé les obstacles techniques mais n'ont pas obtenu de validation politique. Les tarifications rhônalpines fonctionnent donc sur des accords bipartites ou tripartites.

Bien entendu, la plus forte coordination politique de la région Alsace peut être expliquée par l'histoire longue de la construction du leadership régional dans les deux cas abordés. Alors que la région Alsace regroupe un nombre restreint d'acteurs politiquement stables, la construction politique de la région Rhône-Alpes s'est faite contre un réseau de villes moyennes très structuré (Fourny, 2001), handicapant fortement l'émergence d'un leadership régional. La notion de leadership est ici réduite à sa fonction strictement descriptive (Lagroye, 2003) : la constitution d'une intégration tarifaire est comprise comme une entreprise de coordination régionale, favorisée en Alsace par la légitimité de l'intervention du conseil régional. Mais au-delà de cette seule explication politique et institutionnelle, sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir en détail, l'approche par les instruments nous invite à saisir l'effet propre de l'engagement en matière de billettique. En effet, La tarification multimodale présente des difficultés techniques moindres que la billettique ; elle dépend en outre bien plus des accords politiques interterritoriaux que des rapports entre AO et exploitants, même si ces derniers ont un poids dans la prise de décision. Mais nous allons voir que c'est surtout leur expertise qui confère aux opérateurs une marge de manœuvre dans leurs rapports aux AO, ce pourquoi celles-ci ont progressivement choisi de constituer une expertise propre.

[104] Région Alsace, Convention Cadre multipartenariale de coopération relative à l'expérimentation de titres intégrés zonaux à l'échelle du territoire alsacien valable sur tous les réseaux de transport en commun opérant dans la région, 10/12/2009 ; Région Alsace, Tarification Intégrée multimodale. Comité de Coordination des AOT, le 21 décembre 2009 à Sélestat, 2009

[105] Le titre TER+TCL est déployé en 2007, TER+TAG en 2008, TER+Valence 2009, TER+UNIRESCO 2009.

2.1.3. La diversification de l'expertise : levier de ré-affirmation des AO face aux industriels

Face à cette situation initiale de dépendance vis-à-vis des industriels et dans une moindre mesure des exploitants, les autorités organisatrices de Rhône-Alpes ont opté pour deux stratégies, une multiplication des sources d'expertise et la montée en compétences des techniciens au sein même de leurs équipes de travail.

Les principaux fournisseurs d'AMO aux autorités organisatrices sont traditionnellement les exploitants de réseau. Ceux-ci occupent à la fois le rôle de conseillers et d'opérateurs sur les systèmes, ce qui les place dans une position parfois ambiguë. La billettique est ainsi un enjeu de lobbying fort, notamment lorsque certains transporteurs tels que Kéolis ont plutôt intérêt à travailler avec l'industriel SNCF. Le directeur de la mission Territoires et Intermodalités du SYTRAL, syndicat pour lequel KEOLIS exploite le réseau de transports lyonnais, exprime très directement les frictions possibles avec l'opérateur et les divergences fondamentales de point de vue avec l'AO :

> « Et nous, on fait très attention aujourd'hui, nous SYTRAL, parce qu'on a des expériences, notamment sur la billettique, pas forcement heureuses, il faut le dire, à travailler sur des prescriptions d'AMO. Alors bien sûr que la mise en œuvre, elle est faite par les operateurs. Mais bon, faut bien voir que l'opérateur, il est là pour gagner du blé. Il se fout du reste. Je suis un peu violent, mais il faut aussi qu'il respecte les choses. Mais la volonté des AO, elle est fondamentalement différente de celle de l'operateur. » (entretien le 6 janvier 2011)

Pourtant, les logiques des groupes industriels ne se reproduisent pas vraiment au niveau des opérateurs. Ces derniers trouvent plutôt un intérêt à proposer des solutions viables, d'autant plus qu'ils seront ensuite les exploitants du réseau sur lequel sera déployé le système (selon le Responsable du département Systèmes, TRANSDEV S.A. Lyon, entretien le 13 janvier 2011). Cette interprétation de leur rôle d'accompagnateur se confirme notamment depuis qu'ils ne sont plus les seuls interlocuteurs des AOT et que ces dernières ont commencé à faire appel à des bureaux d'études afin de diversifier l'expertise. Le principal cabinet d'étude en la matière, *Setec Its*, a été l'AMO de la majorité des projets billettiques dans la région Rhône-Alpes. Cela lui confère également un poids dans la prise de décision, souligné par la responsable billettique-tarification du Conseil Général de l'Isère : « c'est vrai que SETEC est partenaire de beaucoup d'AOT en Rhône-Alpes et je dirais, il y a… sans jugement de valeur, c'est vrai qu'il y a un lobby de SETEC, qui a aussi l'idée d'une grande interopérabilité Rhône-Alpes et pourquoi pas française. » (entretien le 14 janvier 2011)

C'est en fait la création d'un réseau de techniciens aguerris aux enjeux de la multimodalité billettique et tarifaire qui a permis aux AO rhônalpines de contrôler les diverses propositions qui leur étaient faites. Deux types de techniciens sont alors recrutés : des ingénieurs, parfois spécialisés dans le domaine de la billettique, et des généralistes. De nombreuses collectivités souhaitent en effet confirmer leur vocation « généraliste » en engageant des personnes possédant un simple « vernis billettique » qui leur permettra également de maîtriser les enjeux des technologies futures et la multiplication des supports billettiques. L'intérêt est ici d'imposer une vision politique, tournée vers le voyageur et les valeurs qui s'y rapportent, une vision moins technique des projets billettiques. Parmi les douze techniciens d'autorités organisatrices que nous avons rencontrés, cinq ont une formation d'ingénieur et sont notamment issus des Ponts et des TPE, les autres ont une formation généraliste en économie ou en IEP. La Région Rhône-Alpes a été l'une des premières AOT ayant engagé une personne exclusivement dédiée au développement de la billettique : après un cursus universitaire en économie, cette technicienne a travaillé comme chargée d'études chez la filiale de la SNCF EFFIA avant d'entrer à la Région. Certaines AO rhônalpines sont donc allées plus loin en faisant le choix d'embaucher des personnes dont le parcours inclut un passage chez un industriel, un cabinet d'études ou un exploitant. C'est le cas de la Région, du Conseil Général de l'Isère, de Saint-Étienne et du SMTC. Au cours de

la décennie 2000, ces techniciens aux compétences diverses et plus ou moins spécialisés ont constitué une équipe de travail se réunissant chaque semaine, tant sur la billettique que sur la tarification et sur des projets très divers, ce que souligne la responsable billettique-tarification du Conseil Général de l'Isère :

> « On voit tout le temps les mêmes personnes. Dans toutes les réunions on se retrouve, sur les thèmes. Donc on est tous… on a nos positions, oui, on a l'habitude de travailler ensemble. Tout le temps. C'est pas pour ça que ça marche plus vite, hein. Mais… c'est toujours les mêmes personnes qui sont dans tous les projets et tous les projets sont interdépendants. Y'a vraiment un maillage couplé au niveau Rhône-Alpes sur tous les projets. Y'a pas grand-chose qui se fait dans notre coin, quoi. On fait tout tous ensemble. » (entretien le 14 janvier 2011)

L'ex-responsable billettique pour la Région a joué un rôle de premier plan dans la constitution de cette équipe et se réjouit des avancées observées sur une décennie :

> « Alors voilà, je dis souvent, ce qui fait beaucoup rire quelques collègues, mais on est passé du club des amis de la billettique à une communauté, et certainement dans quelques, dans deux trois ans, ce sera une structure juridique, avec ses propres statuts, son propre mode de fonctionnement, sa propre gouvernance » (entretien le 4 février 2011)

Cette équipe se trouve à l'origine de la diffusion de la carte OùRA ! et cherche actuellement à pousser les responsables politiques vers une récupération des projets tarifaires laissés en suspens depuis les études de tarification zonale de 2007. Ce réseau est un produit de la volonté initiale de la Région de mettre en place un système billettique multimodal sur l'ensemble de son territoire. Aujourd'hui, les AO sont liées par l'existence de la carte OùRA !, qui génère également de nouvelles alliances politiques. Contrairement au cas alsacien, c'est ici l'instrument qui mène la coopération et non l'inverse.

2.2. L'action publique interterritoriale se saisit de l'instrument... ou l'inverse.

Cette partie cherche à éclairer comment se construisent les territoires de la multimodalité en relation à l'instrument ou, autrement dit, quels effets peut avoir l'existence d'un instrument sur les dynamiques de coopération entre AO. Ici apparaît la distinction entre les dynamiques politiques liées à la tarification d'un côté, et à la billettique de l'autre. Alors que la tarification intégrée demande en amont des négociations politiques délicates car liées à la gestion des recettes et à l'image des collectivités, la billettique présente un effet d'entraînement, une carte pouvant être génératrice de coopérations nouvelles. Ce cas se présente en Rhône-Alpes, alors que l'Alsace a plutôt opté pour la tarification intégrée sur support papier, à partir d'un accord initial de l'ensemble des AOT. Les différentes mobilisations des instruments renvoient à des traditions politiques et des formes de dialogue propres à chacun de nos terrains qui s'expriment également dans le choix des lieux de discussions et dans les mots portés sur la coopération, entre le « consensus » et une « confiance » obtenue à force de travaux techniques en commun.

2.2.1. OùRA ! ou les effets propres de l'instrument sur la formation d'un consensus politique

2.2.1.1. Les forces en présence

En Rhône-Alpes comme en Alsace, le lancement de la multimodalité billettique se joue entre les grandes agglomérations et les Régions. Les départements, dont les lignes entrent dans les périmètres urbains, appartiennent parfois à un syndicat commun avec les agglomérations : c'est le cas du Conseil Général du Rhône, lié au Grand Lyon au sein du SYTRAL et de celui de l'Isère représenté au SMTC. Mises à part quelques exceptions comme le cas isérois, les départements se trouvent plutôt en retrait sur les projets

billettiques, pour des raisons financières notamment, et ont tendance à suivre le mouvement lancé par les deux autres types d'AO. Ainsi en Alsace, le département du Bas-Rhin s'est lancé dans l'équipement billettique dans le cadre d'un projet commun avec Strasbourg, mais a mis en place son système postérieurement, bénéficiant des installations préalables de l'agglomération (selon un ingénieur du Pôle billettique de KEOLIS, entretien le 9 février 2010).

De manière générale, les techniciens des Régions Alsace et Rhône-Alpes nous indiquent que le choix de la billettique dans les agglomérations n'est pas lié à un objectif de multimodalité, mais plutôt à la volonté de contrôler la fraude, de cumuler des informations sur les abonnés afin d'adapter l'offre aux déplacements réels et de travailler à une plus grande transparence des opérateurs sur les recettes ; il s'agit également pour les opérateurs d'éliminer les coûts de maintenance et de réduire les coûts de distribution *via* l'automatisation[106]. Les agglomérations, ayant la masse critique leur permettant s'équiper de manière autonome et possédant un nombre réduit de voyageurs sortant de leur PTU, n'ont généralement pas grand intérêt à promouvoir la multimodalité[107]. Les techniciens du SYTRAL expliquent ce faible intérêt initial de Lyon pour la multimodalité, tout en justifiant leur abandon du projet régional par des délais dans la prise de décision jugés trop élevés en comparaison avec leurs « habitudes de travail » :

> « Il y avait des AO qui avaient l'habitude d'avancer vite et de concrètement faire des choses en disant : la clientèle multimodale chez nous ça représente 1% de notre clientèle, on va pas perdre du temps en réunion pour juste réfléchir, faut 1% de la clientèle. On avance et on met de côté pour les 85% restants. Du coup, c'est vrai que l'intermodalité a vraiment mis du temps avant de devenir un vrai sujet qu'on partage et qu'on travaille réellement ensemble et où concrètement on débouche sur des choses, sur des actions… enfin voilà, on a des clients qui ont du concret à se mettre sous la main pour leurs trajets quotidiens. » (Directeur de la mission Territoire et Intermodalité, SYTRAL , entretien le 6 janvier 2011)

Toujours selon les responsables du SYTRAL, la multimodalité est même propice à générer des pertes financières pour les AOTU. Leurs investissements servent en effet à l'entrée quotidienne d'usagers qui ne vivent pas au sein de leur PTU, et ne participent à l'activité d'aucune entreprise susceptible de contribuer au Versement Transport ni aux autres revenus fiscaux de l'AO :

> « Là, c'est vrai qu'il y a la question de qui paye le réseau de qui et que… que des extérieurs à un réseau financé par des finances locales se retrouve à payer trois fois moins cher que celui qui paye ses impôts localement, au niveau des élus forcément, ça bloque tout de suite et après, il y a des questions politiques qui justement sont liées à comment sont financés chacun des réseaux. » (Directeur de la mission Territoire et Intermodalité, SYTRAL , entretien le 6 janvier 2011).

Ceci est l'une des raisons pour lesquelles le SYTRAL souhaite inclure les communautés de communes se situant à la limite de son PTU. Pour appuyer cet objectif, ses représentants mobilisent l'argument de l'étalement urbain potentiellement généré par la même multimodalité, qui contredirait paradoxalement ainsi les objectifs affichés de « mobilité durable ».

En Alsace, le lien initial quasiment inexistant entre billettique et multimodalité s'illustre dans les effets du lancement de la carte BADGEO à Strasbourg en 2003, qui a sérieusement mis en question les accords tarifaires préexistants avec la Région. C'est alors afin de sauver ces accords tarifaires que la Région Alsace a lancé sa carte ALSEO, comme nous l'explique un technicien de la Direction des Transports de la Région :

---

[106] Entretien avec l'ancienne responsable de la Direction des Transports du Conseil régional Rhône-Alpes, le 4 février 2011, et avec la directrice de la direction Transports et Déplacements du Conseil régional d'Alsace, le 4 janvier 2011.

[107] Sur le pouvoir des agglomérations *cf.* Gallez, 2007.

> « Donc au final, le point d'entrée de la billettique régionale, ça a été, je dirais, sauvegarder et donc conserver cette tarification intermodale qu'on avait avec la CUS qui s'appelle ALsaPlus et donc le TER + Urbain, qui existe en abonnement hebdomadaire et mensuel. Et donc pour nous, le premier objectif dans le cas du déploiement de la carte ALSEO en 2005, ça a été celui-là, c'est la préservation d'une tarification intermodale. C'est pour ça que je dis, on a un petit peu inversé les choses vis-à-vis de ce qui était pensé dès 1997 autour de ce qu'on appelait la "Carte Orange alsacienne", on devait faire initialement d'abord la tarification intégrée et ensuite la billettique comme un outil, et on a dû accélérer un peu les choses au profit d'une carte à puce. » (Chargé de mission Tarification, service TRV, Direction des Transports et Déplacements, Conseil régional d'Alsace, entretien le 4 janvier 2011)

Nous trouvons ici un premier lien d'interdépendance entre coopération interterritoriale et instrument billettique : celui-ci *doit* être mobilisé pour que les coopérations tarifaires soient conservées.

En Rhône-Alpes, la Région a aussi suivi un mouvement initié par l'agglomération lyonnaise, avec sa carte TECELY en 2002, pour le lancement d'un système billettique interopérable ; ce type de dynamique est généralisable à une grande partie des Régions françaises. Le responsable actuel pour la billettique en Rhône-Alpes confirme cette dynamique dans le cas rhônalpin : « Je pense qu'il y avait une demande de la part des agglomérations, donc des deux importantes à l'époque, c'était Grenoble et Lyon, et la Région… devenant autorité organisatrice, ne pouvait pas rester en reste… » (entretien le 9 février 2011). Cependant, le projet billettique de la Région à l'échelle régionale supposait des délais de mise en œuvre que les responsables du SYTRAL n'ont pas souhaité accompagner ; c'est donc avec Grenoble et le département de l'Isère que la carte OùRA ! allait naître. Alors que l'Alsace en reste à un système interopérable *a minima* avec le réseau strasbourgeois, Rhône-Alpes a fait le choix de monter un système multipartenarial sur l'ensemble de son territoire. La billettique rhônalpine suit la dynamique lyonnaise pour des raisons différentes de celles évoquées en Alsace ; outre une question d'image, la Région est poussée par la SNCF pour des raisons industrielles déjà évoquées. Par ailleurs, la compétence transport régionale est plus difficile à assumer sur un espace multipolaire, où les agglomérations sont des « partenaires obligés, puis aussi partenaires qui tirent un bout de l'action vers leur territoire », selon le même technicien de la Région Rhône-Alpes (entretien le 9 février 2011). La multimodalité constitue ici un moyen d'imposer la Région comme véritable « chef de file » sur son territoire[108].

2.2.1.2. La coopération par l'instrument en Rhône-Alpes

La multimodalité billettique en Rhône-Alpes est le fruit d'une décennie de travail entre autorités organisatrices, la Région ayant piloté l'ensemble des études relatives au projet OùRA !. Les techniciens de la Direction des Transports du conseil régional soulignent ce rôle déterminant dans la promotion de la multimodalité, contrairement à leurs homologues alsaciens qui présentent la Région comme un partenaire parmi d'autres. Lors de notre entretien de février 2011, alors que les principaux réseaux sont équipés de la carte OùRA !, la DDT Rhône-Alpes est chargée de diffuser et promouvoir la carte auprès des AO qui n'ont pas encore rallié le mouvement[109]. C'est par exemple le cas de Chambéry Métropole, du Grand Roanne et du département de l'Ain, qui ne sont pas encore signataires de la convention cadre de 2009[110].

---

[108] Sur l'acquisition de la compétence transport par les Régions voir : Ollivier-Trigalo, 2009 ; Ollivier-Trigalo (dir.), 2006 ; Debizet, Faure, Gourgues, 2007.

[109] Entretien avec deux responsables de l'Unité Tarification/ Billettique/Distribution, Direction des Transports, Conseil régional Rhône-Alpes, le 7 janvier 2011.

[110] Région Rhône-Alpes, *Convention cadre relative à la mise en œuvre et au fonctionnement de l'interopérabilité billettique OùRA! en Région Rhône-Alpes*, 2009

Cette convention acte de la naissance de la « Communauté OùRA ! » (art.3), qui engage ses membres (14 AOT actuellement) en matière d'exploitation de systèmes billettiques interopérables sur le périmètre régional et sur une durée de huit ans. Si la Région est propriétaire de la marque OùRA ! et continue d'être responsable du pilotage des projets, cette convention introduit deux grandes nouveautés dans la participation de chacune des AO au développement des systèmes billettiques intermodaux. D'abord, elle crée des structures techniques et politiques communes, dont les réunions sont déjà au nombre d'une soixantaine par an (selon le Directeur Adjoint du Service Transports Urbains, Agglomération de Saint-Étienne, entretien le 12 janvier 2011). Il s'agit d'un Comité de Pilotage (COPIL), d'un Comité de Direction (CODIR), d'un comité technique (OùRAtech) et d'une « cellule opérationnelle de la sécurité de l'interopérabilité » (COSI). Ensuite, elle ouvre une mutualisation des investissements jusqu'alors supportés par la Région. Le premier investissement partagé porte sur la création d'une plateforme régionale de tests, une sorte de centre d'essai billettique, afin d'assurer l'interopérabilité des systèmes lors de leur évolution ou lors de l'entrée d'un nouveau membre dans la Communauté. Il est également prévu de créer une Centrale d'exploitation qui serait une structure commune supposant la mise à disposition des données d'exploitation pour les AO.

Outre le long travail de « pédagogie » (Directeur Adjoint du Service Transports Urbains, Agglomération de Saint-Étienne, entretien le 12 janvier 2011) et de pilotage réalisé par les techniciens de la Région, la carte OùRA ! a généré par sa seule existence de nouvelles coopérations entre AO : de nouvelles structures et de nouveaux engagements rendus nécessaires par l'incapacité de chacune des AO prise isolément à maîtriser les enjeux techniques soulevés par l'instrument. La mise en place d'un système billettique sur les plus grands réseaux renvoie par ailleurs à une image de modernisation des systèmes de transport dont les AO moyennes ne peuvent politiquement faire l'économie. L'effet d'entraînement provoqué par la carte génère des rapports plus étroits entre AO, d'autant plus que la multimodalité permet une mutualisation d'investissements que les AO moyennes auraient difficilement la possibilité de financer de manière indépendante. Un technicien de St Etienne Métropole exprime par exemple sa croyance dans l'effet d'entraînement de l'outil et dans son impact sur l'image des collectivités :

> « C'est un peu comme la carte OùRA !, comme je vous l'expliquais tout à l'heure, dès qu'on a vu que les systèmes commençaient à sortir, il y en avait partout, c'est-à-dire, la Loire le sort aujourd'hui parce que Saint-Étienne l'a sorti et parce que derrière plus personne ne veut rester à la traîne parce qu'on est montré du doigt. » (Directeur Adjoint du Service Transports Urbains, Agglomération de Saint-Étienne, entretien le 12 janvier 2011)

La Communauté OùRA ! est le fruit de « l'élaboration d'un référentiel commun OùRA ! »[111] entre 2005 et 2009, dont les étapes correspondent à une multiplication des accords, avec une charte graphique, une charte communicationnelle, des procédures de sécurité, l'élaboration d'un Référentiel Fonctionnel Commun. L'un des seuls points de désaccord politique au cours du développement de la carte OùRA ! a porté sur l'image de la carte et sur la conservation de l'identité de chaque AO sur le support[112]. Aujourd'hui, la carte comporte une face « OùRA ! » et une face correspondant à l'autre réseau sur lequel elle est utilisée. Si l'intégration tarifaire est encore l'objet de conflits entre AO, le prochain effet de la carte pourrait bien porter sur ce sujet extrêmement sensible, selon le responsable à la direction Transports de la Région :

> « Donc aujourd'hui, ça brasse aussi des relations entre collectivités, pas forcément la région d'ailleurs, d'accords tarifaires existants, de produits tarifaires existants même monomodaux qui sont chamboulés par cette coopération, et aussi par la capacité des

[111] Région Rhône-Alpes, *Billettique OùRA!: Bilan et perspectives*, Mars 2010, p. 14.

[112] Entretien avec l'ancienne responsable de la Direction des Transports du Conseil régional Rhône-Alpes, le 4 février 2011, et avec deux responsables de la Direction des Transports, Conseil Général de l'Isère, le 14 janvier 2011.

> systèmes billettiques existants, puisque toujours on fait ça par rapport à la billettique, à pouvoir gérer ces solutions-là. » (entretien le 7 janvier 2011)

L'instrument billettique apparaît donc comme la rotule et le déclencheur d'une reconfiguration globale des relations entre AO. Certes, cette reconfiguration n'en est qu'à son commencement, mais les signes de structuration d'un dialogue inter-organisationnel sont évidents. En l'absence d'entente politique en amont, l'instrument billettique génère du seul fait de sa mise en place un type jusque-là peu présent de régulation.

2.2.2. Accords et désaccords tarifaires : deux styles de coopération

2.2.2.1. Les élus et la tarification : un enjeu de compétition

Les questions tarifaires touchent plus directement à l'image des collectivités dont les élus se saisissent dans le cadre de la concurrence électorale et de la compétition entre territoires ; elles constituent un enjeu politique plus fort et plus directement reconnaissable que la billettique. Par ailleurs, chacune des AO doit consentir des réductions tarifaires pour la création de gammes multimodales ; la responsable billettique tarification du Conseil Général de l'Isère résume bien ce double enjeu et les difficultés politiques qu'il génère : *«* Le fric et l'image, c'est toujours ce qui coince » (entretien le 14 janvier 2011). En Alsace également, les techniciens soulignent l'engagement prioritaire des élus pour les questions tarifaires :

> « L'implication de nos élus, c'est plutôt par rapport à la tarification facile et qui couvre tout donc, c'est plutôt le côté tarification que le côté billettique en tant que tel même s'il y a des élus que ça intéresse, y'en a d'autres que ça intéresse moins. Ce qui est vraiment mis en avant par les élus, qui a été porté lors de la campagne, etc., c'est le côté carte orange alsacienne. » (Chargé de mission, Direction des Transports et Déplacements, Conseil régional d'Alsace, entretien le 4 janvier 2011)

Si l'intégration tarifaire s'est réalisée sans heurts en Alsace, les négociations entre AO de Rhône-Alpes révèlent des positionnements politiques et des frictions directement liés à l'image des collectivités et des élus qui les portent, notamment au cours d'une période marquée par la présence d'hommes politiques forts :

> « Mais à l'époque, c'était Marc Baïetto, Bernard Rivalta et puis Gérard Collomb, y'avait le président du Rhône aussi, Morin, y'avait les 4 grands en fait, y'avait les 4 grands qui faisaient des réunions au sommet et qui n'arrivaient pas à se mettre d'accord. Et parmi les grands, y'en a quelques-uns qui sont partis et c'est vrai qu'on s'essoufflait avec eux quoi. » (Responsable, Direction des Transports, Conseil Général de l'Isère, entretien le 14 janvier 2011)

L'histoire de l'instrument tarifaire en Rhône-Alpes et de son échec en-dehors des tarifications portées par le support OùRA ! montre une intervention de valeurs politiques bien distincte des dynamiques présentées par le cas de la billettique. Le projet initial de la Région, multipartenarial et à l'échelle de l'ensemble du territoire rhônalpin, a été abandonné très rapidement pour donner la priorité à des études de tarification zonale par bassin, puis à des accords bi ou tripartites. Ceux-ci ont été créés sur la base d'accords tarifaires préexistants, tel que le STELYPASS créé en 2000-2001 qui est remplacé par le titre combiné en abonnement TER+STAS. La carte OùRA ! ouvre tout de même l'accès à 25 titres combinés aujourd'hui, mais ces titres apparaissent après plusieurs tentatives multipartenariales abandonnées. Les techniciens du SYTRAL rappellent les étapes de négociations entre AO qui ont finalement conduit à réduire les titres intermodaux au niveau bipartite :

> « C'est surtout la Région qui a lancé la chose. La volonté de la Région au départ, c'était justement de couvrir tout ce territoire-là et ne pas traiter différemment un partenaire d'un autre. Finalement, ça sera impossible parce qu'il y a une trentaine d'AO. Donc, on s'est mis à bosser par bassin et là, ça a été des travaux plutôt généralement à 2 même s'il y avait des groupes un peu plus larges qui étaient menés par la Région, où il y avait aussi le SMTC, Saint-Étienne Métropole, CG38. » (Directeur, Mission Territoire et Intermodalité, SYTRAL, entretien le 6 janvier 2011)

L'histoire de l'étude concernant la mise en place d'une tarification zonale à l'échelle des bassins de vie grenoblois et lyonnais illustre la manière dont les luttes politiques ont pu se cristalliser autour de ce projet. Une première étude de tarification zonale à l'échelle du bassin grenoblois est réalisée en 2003-2004, sous l'égide de la Région, le département réalisant une étude parallèle et concurrente. Cette époque se caractérise par une prééminence politique de la Région, mais l'étude n'aboutit pas à la mise en œuvre de politiques tarifaires correspondantes. Pour la responsable billettique-tarification du Conseil général de l'Isère, la résolution des divergences en matière de tarification se réalisait sous l'autorité du vice-président régional de l'époque, les négociations se déroulant sur un mode conflictuel :

> « Donc, on a eu une longue époque avec Bernard Soulage comme vice-président de Région, ça a été une période de prééminence de la Région. La Région était au rouleau compresseur parce que Bernard Soulage, de par sa personnalité, menait un COPIL à la force du poignet quoi. Donc c'était ok, ok, ok, t'es d'accord, pas d'opposition, on y va. Et les élus un peu moins charismatiques étaient là… Donc, c'est vraiment des forces politiques en présence, et c'est le plus fort qui gagne. » (Responsable, Direction des Transports, Conseil Général de l'Isère , entretien le 14 janvier 2011)

En 2007, cette étude est relancée pour les bassins grenoblois et lyonnais, mais cette fois sous le pilotage d'un acteur « neutre », qui n'est pas AOT : le choix est donc porté sur la Région Urbaine de Lyon (selon le Directeur de la mission Territoire et Intermodalité du SYTRAL, entretien le 6 janvier 2011). L'étude est réalisée par le cabinet *Transétudes* qui avait déjà travaillé pour la création de l'abonnement TER+TCL. Seulement, une fois l'étude terminée, ce sont les élus départementaux qui refusent de valider le projet. Pour l'Isère, Marc Baïetto revient sur la question des réductions consenties puis signe finalement l'accord après un délai de plusieurs mois. Entretemps, le département du Rhône se retrouve politiquement isolé après les élections et refuse également de valider le projet. Sa présence au conseil d'administration du SYTRAL entraîne l'abandon de l'idée de tarification zonale par le Grand Lyon également. Depuis cette date, l'idée d'une tarification zonale continue son chemin chez les techniciens, mais se trouve politiquement bloquée sur l'ensemble de Rhône-Alpes, contrairement à l'Alsace qui est en cours d'expérimentation de ce type de tarification sur l'ensemble de la région.

2.2.2.2. « Le consensus », « la confiance » et la croyance en l'outil pour la coopération

Ces divergences d'approche des politiques de la multimodalité tarifaire sur nos deux terrains se reflètent dans les lieux respectifs de la prise de décision et dans des styles de coopération politique interterritoriales. En Alsace, le CoCoAOT (Comité de Coordination des AOT) est une structure née dans les années 1990, lors de la période d'expérimentation menée par le Vice-Président de Région de l'époque, Hubert Haenel[113], dont la politique volontariste et fédératrice en matière de transports a été appuyée par Adrien Zeller, Président de la Région. Le CoCoAOT repose sur le principe de l'unanimité et renvoie à une tradition de consensus politique propre à la coopération en Alsace. Aussi, la présence du sénateur Haenel n'a pas eu d'effet déterminant sur les investissements financiers de la Région en matière de transport, selon l'ancien DDTER de la région SNCF de Strasbourg : celui-ci souligne que dès l'acquisition de la compétence transport par la Région et ensuite sous la présidence d'Adrien Zeller, le mot d'ordre consistait à « faire plus et mieux avec autant de moyens » (DDTER, région SNCF de Lyon, ancien DDTER de la région de Strasbourg, entretien le 20 mars 2007). Ceci explique en partie la priorité donnée aux politiques tarifaires sur la billettique et l'absence de liens entre ces deux instruments de multimodalité dans le discours des techniciens actuels de la Région Alsace :

> « On peut faire une intermodalité efficace sans billettique, et je crois que la question qui se pose avant la mise en œuvre de tout projet, (…) c'est vraiment se demander qu'est ce

[113] Hubert Haenel a par ailleurs été un des acteurs clés de la coalition nationale ayant porté le projet de régionalisation ferroviaire entre 1990 et 1997 (Barone, 2008).

> qu'on en attend et qu'est ce qu'il va apporter de plus. (…) Et la carte seule n'est pas vecteur d'intermodalité. La tarification est plus centrale, les aménagements dont parlait Floriane en termes de rabattement, d'organisation des différents réseaux, on voit bien chez nos partenaires, enfin chez nos voisins allemands et suisses, il y a de l'intermodalité et il n'y a pas de carte billettique, donc je pense qu'il faut vraiment penser la billettique comme un outil, qui peut être un outil de simplification, mais qui, pensé isolement, en tout cas risque de devenir plus une contrainte qu'une solution. » (Chargé de mission, Direction des Transports et des Déplacements, Conseil régional d'Alsace, entretien le 4 janvier 2011)

A contrario, la démarche intermodale rhônalpine s'est réalisée de manière plus pragmatique : elle repose sur une série de conventions et sur l'intégration progressive des AO au mouvement billettique initié par la Région. Depuis la naissance de la carte OùRA !, les réunions politiques répondent à un processus de prise de décision bien moins structuré qu'en Alsace : comme le souligne en une formule la responsable tarification-billettique pour le Conseil Général de l'Isère, « c'est celui qui aboie le plus fort qui gagne » (responsable, Direction des Transports, Conseil Général de l'Isère, entretien le 14 janvier 2011). Sur la question des structures de coopération, l'idée de la création d'une communauté tarifaire de type syndicat mixte type « SRU »[114] est née au moment de la réalisation de l'étude sur les tarifications zonales ; cependant, ce projet a rapidement été abandonné. La technicienne du Conseil Général de l'Isère, qui a largement contribué aux avancées de l'étude sur les tarifications zonales, exprime sa déception vis-à-vis de la non-validation politique de ce projet, alors même que celui-ci aurait pu déboucher sur la création d'une structure encore très peu mobilisée par les AO dans les autres régions françaises :

> « Et les politiques nous ont dit : attendez, on va créer un syndicat mixte. On va en créer un sur la RUL et on va en créer un sur la RUG. On va en créer un aussi avec les Suisses. Et là, sont apparus des problèmes de gouvernance. C'est-à-dire dans un syndicat mixte, y'a la répartition des sièges, des voix, des votes, et ils ont pas réussi à se mettre d'accord, donc le syndicat mixte, il est pas fait et puis il le sera pas. Parce que on n'est pas d'accord, les élus sont pas d'accord sur les modes de gouvernance. Ça va loin, quoi. » (Responsable, Direction des Transports, Conseil Général de l'Isère, entretien le 14 janvier 2011)

Le choix s'est donc fixé sur une approche pragmatique des relations de coopération entre AO, reflet de la situation dans de nombreuses régions françaises selon le responsable de la Direction des Transport de Rhône-Alpes :

> « Le parti pris en Rhône-Alpes, le parti pris que j'ai vécu en Normandie, parti pris qu'on voit dans beaucoup d'endroits de France, c'est que l'intermodalité a été conçue par l'usage et rarement par la structure.(…). Rhône-Alpes aujourd'hui, si on pose la question de la structure, je pense qu'on fait fuir la moitié des partenaires » (Responsable, Direction des Transports, Conseil régional Rhône-Alpes, entretien le 7 janvier 2011)

C'est ici le travail technique autour de la carte qui a généré des rapprochements entre AO. Aussi, alors que les Alsaciens évoquent généralement la notion de « consensus » pour caractériser la coopération politique, en Rhône-Alpes, c'est la notion de « confiance » créée au cours des années de coopération technique autour de la carte qui est valorisée, et la nécessité d'une « gouvernance » mobilisée, notamment par les techniciens appartenant aux AO qui ont eu un rôle moteur dans l'histoire de la carte OùRA !, la Région en tête :

---

[114] La loi SRU (Solidarité et renouvellement urbain) du 13 décembre 2000 a rendu possible l'instauration de syndicats mixtes des transports dont les AO partenaires déterminent elles-mêmes, d'un commun accord, le périmètre d'action. Les syndicats mixtes des transports visent à coordonner les services relevant de la compétence de plusieurs AO, mettre en place un système d'information aux usagers, une tarification commune et/ou des titres de transport uniques à l'échelle du bassin de vie et de déplacements. Leur particularité par rapport aux syndicats mixtes classiques est d'offrir la possibilité de prélever un Versement Transport additionnel. Cependant, ces syndicats n'ont pas rencontré un grand succès, les AO craignant notamment de se voir dessaisies de leurs compétences.

> « Donc les partenaires, je pense, sont peut-être pas toujours tous d'accord sur tout, mais au fond il y a un… une relation de confiance qui s'est instaurée entre la Région et les AOT. Donc la Région, les AOT acceptent que la Région porte les travaux au fond. Et lui font confiance. Enfin, des fois on n'a pas beaucoup de réactions là où on devrait avoir des réactions. On arrive à ça. Donc, oui. Mais ça, c'est assez classique quand vous avez généré la confiance, vous avez quelques réseaux qui sont très moteurs, qui viennent toujours, qui sont pareils, et puis beaucoup d'autres qui se reposent sur. Parce qu'ils ont pas le staff, et parce qu'ils ont confiance » (Responsable, Direction des Transports, Conseil régional Rhône-Alpes, entretien le 7 janvier 2011)

Cette confiance concerne d'ailleurs plutôt les techniciens qui mènent les avancées de la multimodalité et qui expriment, contrairement aux Alsaciens, une croyance (parfois frustrée mais persistante) dans l'instrument billettique comme vecteur de coopération, voire de futures politiques tarifaires communes.

Ces différents styles politiques de coopération entre AO se retrouvent également dans la façon dont l'action publique interterritoriale peut modifier les doctrines sectorielles ainsi que les espaces des politiques de transport issus de la répartition par « blocs de compétences » née avec la LOTI en 1982.

2.3. Effets de l'intermodalité sur la régulation des politiques de transport

En focalisant notre attention sur le lien entre instrumentation et construction d'une action publique en matière de multimodalité, nous avons souhaité montrer la manière dont les aspects politiques et techniques sont irrémédiablement imbriqués. L'un ne précède pas forcément l'autre et les effets de rétroaction de l'instrument sur le sens de l'action publique semblent ici évidents. Toutefois, comme nous l'avons signalé, les processus d'instrumentation, aussi bien en Alsace qu'en Rhône-Alpes sont récents. On peut dès lors s'interroger sur les conséquences à moyen et long terme de l'instrumentation sur la régulation des systèmes de transport elle-même. Pour ce faire, nous proposons de revenir sur trois tendances observables qui interrogent d'ores et déjà le fonctionnement de cette régulation ; affirmation territoriale (1), politisation du secteur (2) et rôle central des acteurs privés (3).

Premièrement, on observe que les AOT, notamment régionales, se saisissent de la constitution d'une même norme technique pour autonomiser leur capacité de régulation : l'instrumentation donne un sens concret et saisissable à des espaces de régulation renouvelés. Deuxièmement, la billettique est de plus en plus politisée, au sens où sa mise en place est de plus en plus présentée comme un enjeu programmatique et sociétal fort (Lagroye, 2003), s'alignant ainsi sur l'enjeu de la tarification. Troisièmement, le processus d'instrumentation est marqué par une série d'innovations techniques qui ne semble pas près de s'arrêter et accorde une place toujours plus forte aux opérateurs privés.

2.3.1. La construction interterritoriale de normes d'action

2.3.1.1. Normalisation billettique et tarifaire sur les territoires

Nous l'avons vu, le lien de dépendance aux industriels billettiques et aux exploitants de réseaux a mené les autorités organisatrices rhônalpines à renforcer leur capacité d'expertise par la création d'une équipe interterritoriale de techniciens plus ou moins spécialisés, puis à constituer la Communauté OùRA ! en 2010 dans l'objectif de contrôler de manière commune les évolutions de la multimodalité régionale. Les AOT se sont ainsi liées autour d'un système, et ont par la même occasion lié leurs interlocuteurs entre eux et autour des orientations qu'elles proposeraient en tant que « communauté », dont le poids technique et politique serait accru en comparaison avec la situation constatée au début de l'ère billettique.

La plateforme de tests d'interopérabilité, inaugurée en 2010, pourrait ainsi résoudre certains des blocages soulignés dans la première partie de ce travail. L'existence de cette plateforme suppose que chaque modification du système billettique d'un réseau doive désormais faire l'objet d'un test avant d'être validée et déployée. Elle assure également pour les nouveaux entrants dans le système OùRA ! une interopérabilité préalable à la mise en place de la billettique sur les réseaux. Pour le technicien dédié à la billettique et à la tarification au SMTC de Grenoble, cette évolution constitue un contrepoids aux logiques industrielles à l'échelle interterritoriale :

> « Et donc, la Région a essayé de fédérer l'ensemble de la démarche au sein de ce qu'on appelle la communauté OùRA !, l'objectif étant de définir un référentiel technique, toute une série de documents qui vont permettre d'assurer de l'interopérabilité des systèmes billettiques, sachant que la billettique est de l'informatique, et l'informatique, s'il n'y a pas de normalisation très précise, on arrive très vite à des systèmes qui ne sont pas compatibles. (…) C'est-à-dire que chaque industriel aura tendance à concevoir son système sans se préoccuper des partenaires, l'objectif est de forcer justement l'ensemble des industriels à avoir les mêmes normes techniques, sachant que, en 2002 et 2003, lorsqu'on s'équipait de systèmes billettiques, les normes n'existaient pas forcément. Du moins les normes ont plus évolué depuis. Parfois on avait des normes, mais qui n'étaient pas encore assez détaillées pour assurer l'interopérabilité entre les systèmes billettiques. Et souvent, il faut attendre de voir vivre les systèmes pour s'apercevoir qu'il y a des carences en termes de normalisation et c'est là qu'on commence à normaliser un peu plus dans le détail. » (Responsable, Direction Mobilité-exploitation du Syndicat Mixte des Transports en Commun Agglomération grenobloise (SMTC), entretien le 10 février 2011)

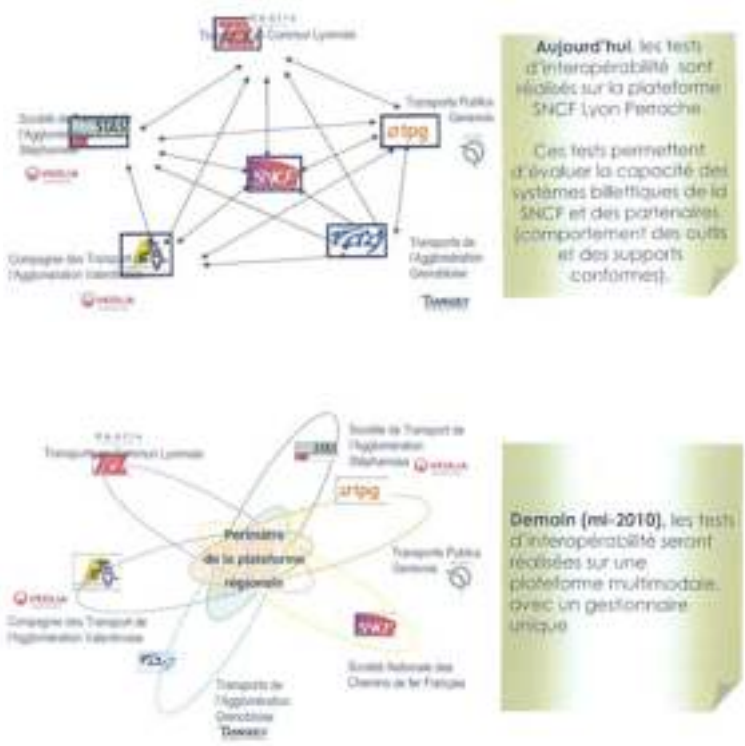
Au-delà de ces aspects techniques, la plateforme est le symbole d'une indépendance croissante des AOT vis-à-vis de la SNCF, industriel qui imposait jusqu'alors ses normes en la matière, non seulement par son déploiement territorial sur les réseaux, mais aussi par son rôle prédominant dans le contrôle de l'interopérabilité entre systèmes. En effet, la plateforme était dans une première étape gérée par la SNCF et située à la gare de Lyon Perrache. Depuis 2010, l'existence de la Communauté OùRA ! a permis de lancer un appel d'offres remporté par Transdata Exploitation, une filiale de TRANSDEV, et la plateforme a été déplacée à Valence. L'évaluation de la compatibilité des normes ne passe donc plus obligatoirement par la SNCF, qui devient par cette opération un partenaire parmi d'autres de la Région et des autres AOT dans le domaine de la billettique (Figure 1).

Dans le domaine tarifaire, la création de la Communauté OùRA ! pourrait également avoir un effet sur le travail des exploitants de réseau et consolider leur degré de participation à la multimodalité. Ces associés-rivaux, condamnés à vivre ensemble, voient leurs marges de manœuvre respectives réduites par ces évolutions, notamment en matière de tarification multimodale. Nous l'avons indiqué, tant la perception des recettes que la définition des tarifications multimodales dépendaient de la volonté des opérateurs, notamment en ce qui concerne la partie vente. Certains opérateurs, ne trouvant pas d'intérêt à vendre des titres pour un opérateur concurrent, freinaient en quelque sorte le développement de la multimodalité. Jusqu'à présent, seule la SNCF vendait les titres combinés portés par la carte OùRA ! ; la Convention cadre de 2010 prévoit des accords de vente croisée qui devraient modifier cette donne ; en outre, l'article 8 de la Convention évoque les titres combinés existants, mais aussi de futurs titres intégrés sur une portion du territoire rhônalpin.

Par ailleurs, le contrôle des données concernant les réseaux et les clients est un autre point de tension potentielle entre AO et exploitants, ce que nous faisait remarquer le responsable billettique-tarification de la Région Rhône-Alpes : « moi, j'ai connu un autre opérateur ailleurs qui a développé un système, qui a été reconduit dans le cadre d'un nouvel appel d'offres pour reconduire le système, et qui a dit : attendez, la base de données que j'avais dans le premier marché, c'est moi qui en suis propriétaire, il faut me la racheter. On voit ça, aussi » (entretien le 9 février 2011). Dans l'objectif de mettre fin à ce type de conflit et d'assurer le contrôle des données par les AO, le second grand objectif de la Communauté OùRA ! est celui d'une intégration bien plus poussée des systèmes, par l'exploitation

commune des données relatives aux réseaux sur une future Centrale d'exploitation OùRA !. Ce projet dépasse le cadre de notre étude puisqu'il concerne également la mise en place d'un système d'information multimodale à l'attention des usagers. Mais, soulignons simplement que les exploitants seront amenés à partager des informations sensibles avec leurs concurrents et avec les autorités organisatrices, des informations qui pouvaient jusqu'à présent constituer une monnaie d'échange avec les AO au moment de la fin d'un contrat d'exploitation.

Figure 1. La plateforme de tests d'interopérabilité en Rhône-Alpes et ses évolutions



Source : Région Rhône-Alpes*, Billettique OùRA!: Bilan et perspectives,* Mars 2010, pp. 21-22

Ces évolutions dans le cas de la coopération rhônalpine montrent que les AOT ne sont pas en capacité d'imposer une norme billettique donnée sur leurs réseaux. Toutefois, elles trouvent les moyens de s'autonomiser des groupes industriels et des opérateurs agissant sur leurs espaces de compétence, en se saisissant des enjeux techniques pour y introduire des valeurs de nature politique, liées à la pérennisation des investissements publics et à la territorialisation des politiques de transport. L'affirmation progressive des AO face aux industriels a pour conséquence la création de nouveaux espaces d'action et donc, comme nous allons le voir à présent, la remise en discussion des périmètres d'action de chaque AO.

2.3.1.2. Les « nouvelles » territorialités de l'intermodalité ?

Le développement de la multimodalité, en cherchant à s'adapter à la multiplication des déplacements interurbains et à la croissance de l'habitat périurbain, remet en cause les espaces de compétences attribués aux autorités organisatrices. Les enjeux de la concurrence entre élus se rapportent notamment au contrôle de ces espaces intermédiaires dont la compétence revient actuellement aux départements. C'est donc le rôle de ces derniers comme autorités organisatrices qui est questionné dans le contexte de changements qui dépassent les seules politiques de transport. Ici encore, Rhône-Alpes et l'Alsace se distinguent : l'avenir des départements est fortement questionné dans les deux cas, mais selon des dynamiques très différentes. Dans le cadre de la réforme territoriale en cours, deux options sont généralement possibles pour simplifier le paysage institutionnel des politiques de transport. La première consisterait à faire fusionner départements et régions, c'est l'orientation actuelle en Alsace ; la seconde s'orienterait vers la création d'un syndicat regroupant l'ensemble des AOT d'une région, comme le propose par exemple le SYTRAL en région Rhône-Alpes.

En Alsace, le projet de tarification zonale expérimenté en 2010 prévoit la « création d'une échelle intermédiaire entre « zone urbaine » et zone « département » ». Cela constitue une première étape vers le rapprochement entre Région et départements dont l'Alsace pourrait constituer cette fois encore une région expérimentatrice[115]. En Rhône-Alpes, la probable création d'un syndicat coiffant l'ensemble des AOT se heurte à la présence de départements politiquement forts tels que le Rhône et l'Isère. Cependant, les discussions autour d'une future métropole « G4 » se concentrent entre les AOTU qui comptent sur un effet d'entraînement auprès des départements : le directeur adjoint du service Transports de Saint-Étienne évoque ainsi un certain agacement vis-à-vis de départements dont l'inertie apparente ne devrait pas, selon lui, freiner le travail des AOTU :

> « en plus, vous avez les urbains qui n'ont pas la même approche que celle des départements, puisque vous avez des Départements qui pour diverses raisons ne lèvent pas le versement transport, qui, pour des raisons diverses et variées disent, et bien moi je ne suis pas concerné, je n'ai pas envie d'investir énormément et de faire lever l'impôt sur nos territoires (…) D'où la réflexion avec le G4, c'est l'euro métropole de dire pourquoi pas faire un truc peut être entre nous, comme je dis c'est un peu urbain, qui est de dire, bon, ils nous embêtent, ce n'est pas le terme, mais bon, c'est de dire qu'ils nous embêtent, on veut avancer et ils nous empêchent d'avancer, puisqu'on a des réflexions, on a des projets et l'idée c'était de dire qu'on va le faire entre nous et après les autres nous suivront donc c'est un peu ça aussi, créer une dynamique (…) » (Directeur Adjoint, Service Transports Urbains, Agglomération de Saint-Étienne, entretien le 12 janvier 2011)

Nous avons déjà évoqué les réticences présentées par des agglomérations comme le Grand Lyon vis-à-vis des effets potentiels des politiques de multimodalité sur la fiscalité et leur volonté d'élargissement de leur PTU pour englober des espaces périurbains qui ne participent pas au Versement Transport tout en utilisant les équipements du SYTRAL. Ici, la configuration territoriale et l'orientation actuelle tendraient plutôt à une extension du périmètre de compétence des agglomérations et à l'élimination des lignes concurrentes entre TER et Cars départementaux. Si la Région a réussi à mener à bien son projet, voté en 2003, de déploiement d'un système billettique, ce qui la distingue des autres Régions françaises qui considèrent les « bassins de vie » comme bases territoriales de la billettique, le cas de la tarification montre une forte polarisation politique autour des espaces liés aux agglomérations : autrement dit, un retour à la base territoriale des bassins de vie. La multimodalité billettique et tarifaire participe donc de dynamiques plus vastes que les seules politiques de transport ; dans les politiques de transport, leur mobilisation territoriale et

[115] Selon Philippe Richert, président de la Région Alsace, interrogé dans le cadre de l'étude de cas sur la taxe kilométrique sur les poids lourds le 2 juin 2010 (voir chapitre 1.)

interterritoriale dépasse les espaces de mise en œuvre pour trouver des échos au sein même des instances traditionnelles de définition des doctrines sectorielles.

2.3.2. « Bonnes pratiques » et normalisation nationale et européenne

Au-delà des efforts de normalisation de la part des AOT à l'échelle régionale, leur apparition dans les commissions de normalisation habituellement menées par les ministères des transports et de l'industrie et par les représentants des groupes industriels est un phénomène récent et dont les effets sont difficiles à mesurer. Lors de l'apparition de la technologie billettique en France, il s'agissait d'un domaine peu connu et très faiblement normalisé. Dès 2000, le GART (Groupement des Autorités Responsables de Transport) s'était engagé dans la publication d'un Document Fonctionnel Commun (DOFOCO) qui a ensuite dû être complété par des documents plus techniques, dont l'aboutissement est le Référentiel Fonctionnel Commun (REFOCO), publié en 2010 seulement. Le responsable du Pôle Billettique de TRANSDEV Lyon évoque ainsi la lente normalisation billettique à l'échelle nationale :

> « Il y a à peu près 10 ans, à cette époque la démarche était très… naissante, c'est-à-dire qu'on disposait à l'époque de quelques documents qui avaient d'ailleurs été initiés en partie par le ministère des transports, il a fait un REFOCO qui avait vocation à servir de socle communautaire pour une communauté de réseaux de transports qui souhaiteraient faire converger des systèmes billettiques avec des référentiels identiques. Ça n'était qu'un socle fonctionnel, pas encore technique, mais qui était une ébauche de convergence qu'il a été ensuite nécessaire de compléter avec des documents plus techniques sur lesquels des industriels ont appuyé leur propre développement informatique, parce qu'à un moment donné on fait du codage informatique et il faut être sûr que tout ça parle le même langage, et donc, ces documents sont apparus par la suite. » (Responsable du département Systèmes, TRANSDEV S.A. (Lyon), entretien le 13 janvier 2011)

Entre 2000 et 2010, l'introduction de valeurs politiques dans la commission de normalisation CN03 – qui vise ensuite à porter les normes françaises au niveau européen – s'est réalisée très progressivement. Dominée dans un premier temps par les groupes industriels, à la tête desquels on trouve la SNCF, cette commission reflétait l'approche exclusivement « technique » de l'instrument billettique à cette époque. L'ancienne responsable de la direction des transports de Rhône-Alpes a été l'un des rares acteurs régionaux à s'aventurer de manière précoce dans ces réunions, dans l'objectif de porter les valeurs « voyageurs » dans les réflexions billettiques :

> « On a essayé de faire du lobbying, dans les groupes de normalisation, enfin, voilà, moi je passais dans les groupes de normalisation porter la bonne parole, donc je passais pour l'ovni, voilà, parce qu'il faut imaginer un groupe de normalisation dans les années 2002, 2004, des très grands experts, tous ingénieurs, généralement d'ailleurs que des hommes parce que c'est un monde assez… et moi, j'étais là, je leur expliquais pour une collectivité ce qu'étaient les enjeux de la billettique, je leur parlais voyageurs, tarification, donc, voilà, en plus, je ne suis pas ingénieur de formation, donc je n'utilise pas forcément leurs mots, donc voilà, ils étaient gentils, ils me regardaient, ça les amusait, ils étaient gentils, ils disaient pas trop, je le dis de manière plutôt humoristique, mais c'était quand même ça, c'était « mais qu'est ce que c'est que cette collectivité qui débarque avec sa chef de projet ». » (ancienne Responsable de l'Unité Tarification/Billettique/Distribution, Direction des Transports, Conseil régional Rhône-Alpes, entretien le 4 février 2011)

Il faut noter que dans un premier temps les groupes de transports ne comptaient pas avec des représentants au sein de cette commission, l'Union des Transports Publics (UTP) ayant également rencontré des difficultés pour participer à ces réunions.

> « (…) nous à l'UTP, nous avons 150 adhérents qui sont des entreprises locales liées à des grands groupes de transport et quand on arrive à la billettique sous l'aspect technique, c'est les groupes qui reprennent la main, et pendant un moment on nous a fait comprendre que ce n'était pas trop le lieu où l'UTP devait être. » (Chef du département

> Clientèles, Exploitation et Recherche, Union des Transports Publics (UTP), entretien le 21 janvier 2011)

C'est en 2008 que le GART – dont le président est aussi le vice-président de la Communauté Urbaine de Strasbourg et maire de Strasbourg, Roland Ries – prend la présidence de la CN03, avec l'UTP à la vice-présidence. Cette représentation des territoires, AOT et exploitants de réseaux, dans les instances classiques de régulation, signifie l'introduction de valeurs politiques issues des espaces de la multimodalité dans la redéfinition des doctrines sectorielles.

Cependant, l'Agence Française pour l'Information Multimodale et la Billettique (AFIMB), née en 2011[116], semble reproduire dans ses statuts la logique de faible représentation des AOT au niveau national. Le technicien de la Direction des Transports de Rhône-Alpes que nous avons interrogé a participé aux réunions de mise en place de l'AFIMB et, s'il reconnaît la capacité d'écoute de l'Agence au moment de son lancement, questionne tout de même le niveau de représentation dans cette instance de normalisation : « Alors, première question, la gouvernance de l'AFIMB, c'est qui ? Donc, il y a un représentant des AOT et 14 autres membres. Un UTP, un GART en fait au fond, et 14 autres membres, donc commissions d'équipement, enfin il y a toute une liste, bon, un pour 15, on pèse quoi là-dedans ? » (Responsable de l'unité tarification - billettique – distribution, Direction des Transports de la région Rhône-Alpes, entretien le 9 février 2011). L'approche sectorielle persiste donc malgré une prise en considération croissante des intérêts territoriaux.

En matière de tarification, les logiques restent très segmentées et, en tant qu'enjeux de compétition électorale, diffèrent fortement en fonction des configurations politiques régionales. La diffusion de « bonnes pratiques » de la part de l'UTP en collaboration avec le GART se concrétise dans la publication, tous les trois ans depuis leur prise de position publique en 2007[117], d'un « annuaire de la tarification » (GART, mars 2010), regroupant l'ensemble des tarifications existantes sur le territoire français. Cette diffusion semble avoir peu d'impact sur les choix tarifaires des autorités organisatrices et sur la multiplication des gammes tarifaires existantes. Aussi, la publication récente par l'UTP d'une étude portant sur les effets possibles de la billettique sur les politiques tarifaires et comprenant une comparaison entre l'Europe, l'Asie et les États-Unis laisse penser que la billettique se confirme comme un instrument pensé pour favoriser la coopération tarifaire et la normalisation depuis les territoires d'action publique. Si cette caractéristique se trouve dans le cas de Régions particulièrement portées sur l'outil billettique comme Rhône-Alpes, une responsable de l'UTP confirme le lien généralement inexistant entre billettique et tarification ; un lien que l'UTP et le GART se chargent de mettre en évidence par la diffusion de « bonnes pratiques » :

> « Une des difficultés sur la billettique, moi, ce que je vois par rapport à l'aspect tarification, c'est qu'à l'heure actuelle dans les réseaux français, on a plutôt tendance à avoir une billettique sur tout ce qui est technologique, qui vient se plaquer à la gamme tarifaire et on n'a jamais eu vraiment de réflexion à se dire : qu'est ce que je peux changer dans mon mille-feuille tarifaire, grâce à cet outil technologique. Donc, on est encore très très loin par rapport à… Alors, il y a une étude de l'UTP qui a été faite, je crois, l'an dernier, de comparaison un petit peu de l'Europe, de l'Asie, des États-Unis sur : les outils billettiques permettent-ils éventuellement de rénover la politique tarifaire ? Et, l'Asie a fait de vraies innovations, et nous, on garde la même gamme, on passe du papier à ce qui s'appelle sans contact ou téléphone. On innove très très peu. » (Chef du

[116] « L'AFIMB a pour mission de proposer et de mettre en œuvre au plan national, un schéma d'organisation des systèmes et services d'information multimodale et de billettique permettant d'assurer l'harmonisation et la continuité de ces services », cité par : GART, 2008.

[117] Entretien avec le Chef du département Clientèles, Exploitation et Recherche, Union des Transports Publics (UTP), le 21 janvier 2011.

département Clientèles, Exploitation et Recherche, Union des Transports Publics (UTP), entretien le 21 janvier 2011)

2.3.3. Après les cartes : vers la multiplication des supports

La période actuelle se caractérise par une stabilisation des technologies des cartes sans contact et par une entrée progressive des acteurs territoriaux, avec leurs valeurs et leurs intérêts, dans la redéfinition des cadres sectoriels. Nous sommes pourtant au seuil d'une ère déjà connue en Asie, celle de la multiplication des supports pour les titres de transports intermodaux, qui suppose l'entrée de nouveaux acteurs dans le jeu des politiques de transport, tels que les banques et les opérateurs de téléphonie mobile. En prenant l'exemple du support téléphone, nous pouvons rapidement observer comment les logiques de lobby sur les territoires abordées pour le cas des cartes sans contact se reproduit et de quelles armes disposent les autorités organisatrices à partir des expériences de la décennie passée.

L'arrivée du support mobile en France s'est concrétisée au sein d'un groupe de travail baptisé *Ulysse* qui, regroupant opérateurs de téléphonie mobile et opérateurs de transport, a mis en place un plan d'action pour le déploiement de nouvelles technologies sur les réseaux de transport, selon la logique décrite par la responsable de l'UTP :

> « C'est vrai que, quand le NFC a commencé à arriver dans les discussions en France, c'était il y a quoi, il y a deux trois ans, c'est arrivé par les opérateurs de mobile qui, eux, sentaient qu'il y avait une possibilité de faire une invention en France sur ce terrain là, et qui donc, dans un premier temps, se sont réunis avec les opérateurs de transport et donc, avaient créé avec Keolys, RATP, SNCF, Transdev Veolia, Agir, la petite association qui mène les indépendants, les 5 s'étaient fédérés avec les trois mobiliens, SFR, Bouygues et Orange, au sein d'un groupe de travail qui s'appelait Ulysse et qui ont commencé à réfléchir à des spécifications techniques du mobile NFC en France. » (Chef du département Clientèles, Exploitation et Recherche, Union des Transports Publics (UTP), entretien le 21 janvier 2011)

Dotés de solutions techniques prêtes à être installées dans des délais très courts, les opérateurs se sont approchés directement des autorités organisatrices pour leur proposer leurs produits. Pour une ancienne responsable à la Direction des Transports de Rhône-Alpes, ce fut un véritable « choc des cultures » (entretien le 4 février 2011). Le déploiement de ce type de support dépasserait ce qui a été connu avec les cartes sans contact, puisqu'il supposerait que le service après vente soit également pris en charge par les opérateurs, dont la marge de manœuvre sur les tarifications portées par le mobile s'en verrait accrue par le contrôle de toutes les étapes de vente de titres. Pour l'heure, si les élus sont pour la plupart favorables à ces changements pour la facilitation d'utilisation des réseaux et l'image de modernisation que ces supports apporteraient, les techniciens que nous avons rencontrés y sont plutôt réticents. Pour des questions de valeurs de service public, mais aussi dans le cas de Rhône-Alpes, par le lourd engagement déjà réalisé avec la carte sans contact.

> « Mais effectivement, le principe de Grenoble, c'est de dire : on ne partira pas tant qu'on n'aura pas effectivement un document finalisé, surtout que nous, Grenoble, maintenant notre sort est scellé avec OùRA !. C'est-à-dire qu'on ne touche pas un référentiel, ou si on touche un référentiel, on touche un référentiel régional. » (Responsable de la Direction Mobilité-exploitation, SMTC, entretien le 10 février 2011)

Pourtant, la majorité de nos interlocuteurs se dit conscient du fait que ces technologies entreront sur les réseaux dans les prochaines années. Aussi, leur expérience passée avec les cartes sans contact fait compter les techniciens sur leur représentation à l'échelle nationale, au sein du GART, pour contrôler les rythmes et les conditions de mise en place de ces systèmes. Celui-ci a déjà publié plusieurs documents à l'attention des AOT afin de promouvoir ce type de technologie, de diffuser ses connaissances en la matière et de mettre en garde sur les conditions de mise en place de ces technologies, sous la forme de documents techniques très complets tels que les DOFOCO (GART, 2009) ou sous la forme

de documents courts de vulgarisation des enjeux liés à ces nouvelles technologies (GART, décembre 2010).

La tendance à la multiplication des supports billettiques peut finalement permettre aux AOT de conserver une marge de manœuvre sur la définition des territoires et des politiques de la multimodalité. La condition serait de ne plus être dépendant d'une seule technologie afin de demeurer au centre de la prise de décision, comme le laisse entendre la personne qui avait été en charge de déployer la carte OùRA ! pour la Région Rhône-Alpes.

> « Moi, je reste convaincue qu'il peut y avoir plusieurs supports, tout le monde n'a pas aussi un mobile, enfin tout le monde a un mobile, mais tout le monde n'a pas forcément envie de tout mettre. Moi, je vois plus une multiplicité de supports, il y a l'étiquette jetable aussi, le BSC, le billet sans contact, voilà, il faut un ensemble de choses, mais c'est vrai que... C'est de belles discussions quoi, parce que vraiment la confrontation de demandes, la même qu'on avait eu en 2000 avec les exploitants, il faut leur réexpliquer tout depuis le début, leur réexpliquer ce qu'est une collectivité locale, ce qu'est le service public, le service public, on n'est pas là pour marger au maximum en peu de temps, ce n'est pas ça le service public, c'est un service public par définition, donc, oui, beaucoup, beaucoup de discussions avec des gens qui n'étaient pas du tout ouverts à ça... » (ancienne Responsable de l'Unité Tarification/Billettique/Distribution, Direction des Transports, Conseil régional Rhône-Alpes, entretien le 4 février 2011)

La reproduction des logiques industrielles, que nous avons détaillées dans le cas des cartes sans contact en Rhône-Alpes, sur des supports tels que les téléphones mobiles, repose sur l'apparition d'acteurs dont l'influence dépasse la seule création d'un système billettique et qui se trouvent en capacité de prendre en charge l'ensemble des étapes de vente et d'exploitation. Deux dynamiques pourraient alors nuancer cette évolution et confirmer le rôle des autorités organisatrices en matière de politiques de transports. Il s'agit de leur capacité à anticiper, à l'échelle territoriale et interterritoriale, l'imposition d'un support unique par une action en faveur de la multiplication des supports. La seconde dynamique observée se trouve dans une action précoce de normalisation au niveau national qui, si elle accélère le passage aux nouvelles technologies, assure un contrepoids aux divers types de lobby par une représentation des AO et de leurs exploitants.

Conclusion

L'attention portée aux processus d'instrumentation en matière de multimodalité nous a donc permis de comprendre comment logiques techniques et logiques politiques étaient en mesure de se (re)composer de manière différenciée de région en région. Notre étude nous permet ainsi de comprendre comment deux processus politiques aux allures différenciées se rejoignent progressivement dans des logiques instrumentales communes, et empruntent chacun à leur manière la voie de la multimodalité. Plus précisément, l'étude des jeux d'acteurs dans les deux régions nous ont permis de comprendre les origines de la différenciation : en Alsace, le "climat" partenarial explique l'absence de billettique commune malgré une harmonisation tarifaire (quasiment unique en France), alors qu'en Rhône-Alpes, les tensions plus affirmées entre AOT sont à l'origine de négociations permettant l'adoption de ce type de billettique, sans pour autant déboucher sur un accord tarifaire. Mais, au-delà de cette analyse institutionnaliste, l'entrée par le processus d'instrumentation nous permet de comprendre l'évolution croisée de ces deux trajectoires territoriales. En effet, on observe qu'en Rhône-Alpes, la mise en place d'un partenariat technique (billettique) entraîne progressivement un processus d'harmonisation politique (tarifaire), difficilement imaginable jusqu'à présent. En Alsace, l'instrumentation a été bloquée, précisément au nom de l'entente politique déjà constituée sur le sujet tarifaire. On observe donc que l'instrumentation (allant jusqu'à l'absence d'instrument) est déterminée par les configurations politiques, mais dispose également d'un effet propre, d'entraînement et d'enrôlement, qui permet à deux

situations territoriales divergentes de converger progressivement vers une même solution, à savoir, la tarification commune.

Annexe 1. Liste des entretiens

Nous avons réutilisé des entretiens réalisés par Sylvain Barone en 2007 à l'occasion de son doctorat (Barone, 2008a). Le reste des entretiens a été réalisé en 2010 et 2011.

En Alsace :

1. Directrice, Direction des Transports et Déplacements ; Chargée de mission Billettique et Matériel roulant, service TRV (transport Régional de Voyageurs) ; Chargé de mission Tarification, service TRV, Conseil régional d'Alsace, téléphone, le 4 janvier 2011

2. Roland Ries, Président du GART, maire de Strasbourg (PS), entretien réalisé par Sylvain Barone, 2007, Strasbourg

3. Directeur, Direction des Transports et Déplacements, Conseil régional d'Alsace, entretien réalisé par Sylvain Barone, le 28 février 2007, Strasbourg

4. Chef du service Déplacements, Transports et Équipement, Conseil général du Bas-Rhin, entretien réalisé par Sylvain Barone, le 26 avril 2007, Strasbourg

5. Secrétaire général du SITRAM, entretien réalisé par Sylvain Barone, le 15 mai 2007, Mulhouse

6. Directeur général, CTS, entretien réalisé par Sylvain Barone, le 5 octobre 2007, Strasbourg

7. Ingénieur Exploitation-Transport, Service Transports et Déplacements, Communauté Urbaine de Strasbourg (CUS), entretien réalisé par Sylvain Barone, le 16 mai 2007, Strasbourg

8. DDTER de la région SNCF de Strasbourg, ancien DGA de la Région Rhône-Alpes, entretien réalisé par Sylvain Barone, le 28 février 2007, Strasbourg

En Rhône-Alpes :

9. Responsable Études Marketing, KEOLIS Lyon, entretien le 4 février 2010, Lyon

10. Ingénieur, Pôle Billettique, KEOLIS (Lyon), entretien le 9 février 2010, Lyon

11. Directeur de la mission Territoire et Intermodalité ; Responsable Tarification, SYTRAL, entretien le 6 janvier 2011, Lyon

12. Responsables, Unité Tarification/Billettique/Distribution, Direction des Transports, Conseil régional Rhône-Alpes, entretien le 7 janvier 2011, téléphone

13. Directeur Adjoint, Service Transports Urbains, Agglomération de Saint-Étienne, entretien le 12 janvier 2011, Saint-Étienne

14. Responsable du département Systèmes, TRANSDEV S.A., entretien le 13 janvier 2011, Lyon

15. Responsables, Direction des Transports, Conseil Général de l'Isère, entretien le 14 janvier 2011, Grenoble

16. Ancienne Responsable de l'Unité Tarification/ Billettique/Distribution, Direction des Transports, Conseil régional Rhône-Alpes (1999-2010), entretien le 4 février 2011, Lyon

17. Responsable, Unité Tarification/ Billettique/Distribution, Direction des Transports, Conseil régional Rhône-Alpes, entretien le 9 février 2011, Lyon

18. Responsable de la Direction Mobilité-exploitation du Syndicat Mixte des Transports en Commun Agglomération grenobloise (SMTC), entretien le 10 février 2011, Grenoble

19. Michel Issindou, Président du Syndicat Mixte des Transports en Commun Agglomération grenobloise (SMTC), député-maire de Gières (PS), entretien le 22 février 2011, Grenoble

20. Président du CLRA et directeur général de Sotradel, entretien réalisé par Sylvain Barone, 2007

21. DDTER de la région SNCF de Lyon, ancien DDTER de la région de Strasbourg, entretien réalisé par Sylvain Barone, le 20 mars 2007, Strasbourg

Au niveau national :

22. Responsable du département Clientèles, Exploitation et Recherche, Union des Transports Publics (UTP), entretien le 21 janvier 2011, Paris

23. Directeur général, KEOLIS France, entretien réalisé par Sylvain Barone, le 31 mai 2007, Paris

24. Chef du département Législation et Affaires Européennes ; Chef du département Clientèles, Exploitation et Recherche, Union des Transports Publics (UTP), entretien réalisé par Sylvain Barone, le 3 octobre 2007, Paris

Annexe 2. Littérature institutionnelle

National :

PREDIM, *Compte rendu de la journée de présentation de l'AFIMB du 17 décembre 2009*, www.predim.org

Union des Transports Publics et Ferroviaires, *Spécifications techniques et de sécurité de la billettique sur mobile NFC*, UTP, 13/01/11, 110p.

Groupe de Travail des Autorités Organisatrices de Transports Billettiques, *DOcument FOnctionnel COmmun de la Billettiques sur Mobile NFC. Partie 1 : Définition et exigences du service*, GART, 23/10/09, 151p.

UTP-cartes, Agir, CGEA, RATP, SNCF, Transdev, Via GTI, Certu, 2001, *Document fonctionnel sur la billettique avec cartes et son interopérabilité*, UTP, 185p.

GART, mars 2010, *Annuaire de la tarification du transport public urbain*

GART, décembre 2010, *« Sans-contact NFC », billettique et information voyageur : Gadget technologique ou un outil de la mobilité durable ?*, 8p.

GART, 2008 Mise en place du Comité de pilotage de l'Agence Française de l'Information Multimodale et de la Billettique (AFIMB), 3p.

Rhône-Alpes :

Développement de l'intermodalité à l'échelle de l'aire urbaine lyonnaise. Projet « REAL », Réseau Express de l'Aire urbaine Lyonnaise, Plans d'actions, Réunion des Présidents du 5 septembre 2005

Protocole d'accord pour le développement de l'intermodalité à l'échelle de la région urbaine grenobloise, 30/06/08, http://www.isere.pref.gouv.fr

Protocole d'accord pour le développement de l'intermodalité à l'échelle de l'aire urbaine lyonnaise, 22/02/05

Sillon Alpin : l'état des lieux des déplacements - janvier 2007, www.sillon-alpin.fr

« La couverture des aires urbaines par les périmètres de transports urbains : le cas de 29 aires urbaines », *Notes de synthèse du SES*, Ministère de l'Équipement, mai-juin 2002.

Grenoble-Alpes-Métropole, Direction des déplacements, COTITA, *La coopération dans le domaine des déplacements au sein de la région urbaine grenobloise*, 27/01/09, www.la-metro.org

Région Rhône-Alpes, *Aménagement et développement durables des territoires. Les Orientations régionales*, Décembre 2008.

Région Rhône-Alpes, *Schéma régional des services de Transports : Synthèse*, 2008

Région Rhône-Alpes, *Schémas de Cohérence territoriale : enjeux d'équilibre en Rhône-Alpes*, septembre 2007.

S.M.T.C., Comité Syndical, Séance du 23 mars 2009. *Compte rendu succinct des délibérations adoptées en séance*, 23/03/2009.

S.M.T.C., *Plan de Déplacements Urbains de l'agglomération grenobloise 2007-2012*, 15/12/08.

Région Urbaine de Lyon, Compte-rendu, Réunion de pilotage des AOT de la région urbaine de Lyon, Jeudi 23 octobre 2008, www.regionurbainedelyon.fr

Région Urbaine de Lyon, Étude des conditions de mise en œuvre d'une tarification multimodale zonale des transports à l'échelle de la région urbaine de Lyon, Comité Technique, Relevé de décisions, 3 octobre 2008, www.regionurbainedelyon.fr

Région Rhône-Alpes, 2009, *Convention cadre relative à la mise en œuvre et au fonctionnement de l'interopérabilité billettique OùRA! en Région Rhône-Alpes*,

Région Rhône-Alpes, 2009, *Convention constitutive de groupement de commande relative à la mise en œuvre et au fonctionnement de l'interopérabilité billettique OùRA! en région Rhône-Alpes*,

Alsace :

Schéma de cohérence territoriale de la région de Strasbourg, Commission de suivi : « Articuler urbanisation et transports en commun », compte-rendu du 3 avril 2007.

Communauté Urbaine de Strasbourg, Direction de la mobilité et des transports, Service Déplacements, *Schéma Directeur des Transports Collectifs 2025*, « Diagnostic, enjeux et premières propositions », Rapport intermédiaire, Février 2010.

Conseil Général du Haut-Rhin, *Convention de coopération avec la Région Alsace pour la promotion des titres de transport intégrés*, Rapport du Président, Commission Permanente du 04/09/2009.

Région Alsace, *Convention Cadre multipartenariale de coopération relative à l'expérimentation de titres intégrés zonaux à l'échelle du territoire alsacien valable sur tous les réseaux de transport en commun opérant dans la région*, 10/12/2009

Région Alsace, *Tarification Intégrée multimodale. Comité de Coordination des AOT, le 21 décembre 2009 à Sélestat*, 2009

CHAPITRE 3. DEUX PORTS DANS LA VILLE

LA RELATION FLUVIALE VILLE-PORT :

ENTRE AMÉNAGEMENT URBAIN ET MOBILITÉ DURABLE

Jean Debrie (SPLOTT-IFSTTAR)

Introduction. Les ports fluviaux entre secteur et territoires : axes de lecture et méthodologie

Axes de lecture

L'hypothèse initiale de cette enquête repose sur l'idée que les dialogues entre secteur du transport et territoires sont actuellement multipliés dans un contexte de discussion, de planification et de programmation des objectifs de durabilité. La question portuaire fluviale, troisième catégorie d'action appréhendée dans cette recherche, a alors une portée heuristique évidente car, dans les discours et les pratiques visant à identifier une mobilité durable, la question des modes fluviaux et ferroviaires occupe une place singulière. Sans échapper tout à fait à certains débats à caractère idéologique, il reste que les modes alternatifs à la route sont identifiés comme instrument privilégié de cette mobilité durable. Et la situation urbaine de ces ports, historiquement liés à la genèse urbaine, introduit une question d'interface ville/port complexe et mouvante dans le temps dont l'introduction récente du paradigme du développement durable semble marquer une nouvelle étape. Pour analyser cette question fluviale, deux axes de lecture ont été privilégiés, l'un préparatoire à l'analyse renvoyant à la trajectoire territoriale ville-port et donc à l'étude des temporalités économiques et politiques portuaires, l'autre central dans l'enquête portant sur la composition du système d'acteurs qui anime les dialogues autour des objectifs de durabilité.

Le premier axe correspond à un positionnement simple : la compréhension des jeux de gouvernance gagne à être introduite par la prise en compte des échelles de temps et d'espaces qui expliquent la composition territoriale. Pour relire ces temps urbano-portuaires, la grille de lecture proposée par Hall autour d'un trinôme connexion/déconnexion/reconnexion constitue une trame utile (Hall, 2005 ; 2010). À « ces ports qui créèrent des villes », pour reprendre la formule de Chaline (1994), ont succédé des logiques de spécialisation et de massification portuaires qui se sont traduites par un divorce ville-port lui-même consacré depuis les années 1950 par la logique de zonage fonctionnel de l'espace urbain (Hoyle, Pinder, 1992). Le desserrement des infrastructures portuaires et la déconnexion ville-port associée ont progressivement introduit une logique de friches dans la ville centre qui va engendrer des dialogues et des conflits nouveaux entre les gestionnaires des deux espaces, opposant une logique urbaine de docklandisation des espaces portuaires (une urbanisation des *waterfronts*) à une logique portuaire de maintien des espaces à vocation industrielle qui implique une forme de sanctuarisation du domaine public portuaire (Charlier, 1994). Ces mouvements sont connus et ont été largement étudiés, en particulier en termes de nouvel urbanisme lié à la reconversion des anciens fronts portuaires (Prelorenzo, Rodriguez-Malta, 1998 ; Fouilland, 2003). Ce qui est moins connu ou du moins ce qui tend à émerger dans les agendas de recherche, ce sont les formes nouvelles de reconnexion liées à l'introduction des objectifs de développement durable dans le débat urbain ouvrant alors des perspectives nouvelles de complémentarité entre les fonctions portuaires et urbaines (Beyer, Debrie, 2011). La question de la distribution urbaine, de la logistique et plus globalement celle de la desserte douce des espaces urbains ont engendré des questions sur la place et la fonction du port dans la ville. Ce dialogue ville-port porte

alors sur des objectifs qui ne renvoient plus seulement à des thématiques de reconversion urbaine. Les termes de cette reconnexion sont au cœur de l'enquête.

Cette relation ville/port renvoie à un dialogue entre acteurs des territoires et acteurs du secteur portuaire, qui constitue l'axe principal de lecture de cette enquête. Du point de vue territorial, un simple regard sur n'importe quels fonds de concours visant à financer une infrastructure fluviale démontre la présence de l'ensemble du spectre politique participant à des degrés variés au développement portuaire (État, Région, département et, à un degré moindre, le niveau urbain). Une des originalités de l'enquête tient alors dans cette prise en compte spécifique de l'action publique urbaine (communes et intercommunalités) dans des affaires portuaires et fluviales qui ne s'inscrivent pas traditionnellement dans ses compétences et champs d'activités préférentiels. Du point de vue sectoriel, l'organisation portuaire renvoie à deux catégories d'acteurs, celle des usagers portuaires (entreprises portuaires, opérateurs de transport et logistique) et celle des acteurs institutionnels qui encadrent les activités portuaires et fluviales (autorités portuaires, gestionnaires d'infrastructure). Si l'enquête nécessite une prise en compte de l'ensemble des acteurs mentionnés, la relation ville-port-durabilité réclame un focus particulier sur le rôle des autorités portuaires et des gestionnaires de fleuve. Les récentes évolutions réglementaires en France comme dans le reste de l'Europe ont largement acté une sortie des autorités portuaires des activités opérationnelles et une volonté de recentrage sur les activités d'aménagement, de gestion et d'animation du bien portuaire et, au bout du compte, une fonction d'interface apte à mettre en relation les acteurs d'une offre intermodale durable. Et la fonction même des gestionnaires de fleuve correspond largement à cette valorisation du mode fluvial en tant qu'outil d'une desserte des territoires plus conforme aux objectifs affichés de durabilité.

Méthodologie et limites de l'enquête

En parallèle avec les autres catégories d'action étudiées, cette question fluviale a été abordée sur deux exemples précis situés en Alsace pour le Port Autonome de Strasbourg et en Rhône-Alpes pour le port de Lyon Édouard-Herriot. La première étape a consisté à analyser de façon croisée l'organisation portuaire et l'organisation urbaine. Les différents documents officiels mais également académiques présentant la structure des ports et les plans de développement portuaire (prospective et perspective) ont été étudiés. Les documents de planification et de programmation des acteurs territoriaux ainsi que les études réalisées par les services de ces acteurs ont ensuite été abordés. Dans cette approche documentaire, une attention plus précise a été portée sur les matériaux présentant ou annonçant la mise en place de partenariats entre les acteurs territoriaux et portuaires (charte partenariale, contrat de projet, feuille de route). Ce travail a permis une analyse initiale des espaces portuaires et urbains, de leurs évolutions dans le temps et des projets associés (*cf.* liste des documents institutionnels en annexe 1 de ce chapitre). La seconde étape a reposé sur une rencontre avec les acteurs de ces dialogues permettant d'assumer une lecture plus précise des jeux de gouvernance. Ces rencontres renvoient à deux exercices distincts. Le premier a été développé en partenariat avec le projet ANR « FLUIDE » (Fleuve, Urbain, Intermodal, Durable)[118] et a reposé sur deux sessions de travail de deux jours chacune avec les acteurs concernés à Strasbourg et à Lyon. Le deuxième s'appuie sur des entretiens complémentaires semi-directifs réalisés essentiellement en face à face à Strasbourg et à Lyon en 2010 et en 2011 (*cf.* liste des entretiens en annexe 2 de ce chapitre).

[118] Le projet FLUIDE s'inscrit dans les projets ANR « villes durables ». Ce projet en cours (2010-2013) analyse la relation entre fleuve et mobilité urbaine durable dans quatre métropoles françaises (Paris, Lyon, Strasbourg, Lille), analyse complétée de différents comparatifs internationaux (Utrecht, Bruxelles, villes de l'axe Rhénan). Il associe différentes équipes de recherches universitaires (Paris 1, Paris 4, Montpellier 3) pilotées par l'unité SPLOTT de l'IFSTTAR (Université Paris Est) ainsi que les agences d'urbanisme et les autorités portuaires des villes concernées. La question de l'insertion urbaine des ports est une des 4 tâches menées dans ce projet.
http://www.inrets.fr/les-partenariats/sites-web-projets-de-recherche/fluide/accueil.html

La limite principale de cette enquête renvoie au processus en cours de réformes des ports français. Après la réforme des ports d'intérêt national (2004, décentralisation portuaire) puis celle des Ports Autonomes (2007, statut nouveau de Grand Port Maritime), l'État a annoncé une réforme des ports intérieurs fluviaux dont on ne connaît pas encore les modalités. Deux problèmes méthodologiques sont alors à signaler. C'est d'abord la question de la conséquence de cette réforme sur les termes de la négociation ville-port étudiés qu'il est difficile de prévoir. Certes, la réforme des Grands Ports Maritimes qui doit servir de modèle à la réforme des ports fluviaux a validé un recentrage du rôle des autorités portuaires vers des fonctions d'aménagement, de report modal et de gestion environnementale, éléments qui vont tout-à-fait dans le sens de l'évolution constatée dans notre enquête. Il reste que la réforme pourrait modifier la répartition et la place des acteurs dans la gouvernance portuaire et que cette modification des équilibres est évidement susceptible d'engendrer des modifications impossibles à prévoir. C'est ensuite la difficulté de rencontrer certains acteurs – ceux préférant logiquement attendre la tonalité générale de la lettre de cadrage préparatoire à cette réforme avant de répondre à des questions de chercheurs – qui constitue la deuxième limite à l'étude.

3.1. Le port de Strasbourg : vers une feuille de route commune ville-port

3.1.1. Le port de Strasbourg et sa relation aux territoires : héritage et gouvernance actuelle

L'exemple du port de Strasbourg témoigne d'une chronologie connue et générale à l'histoire des villes fluviales. Si la genèse urbaine est liée à ces dispositifs de rupture de charge et si la croissance urbaine s'est longtemps appuyée sur le développement industriel portuaire, il reste que les décennies récentes (en particulier à partir des années 1960) ont été marquées partout par un divorce progressif de la relation ville-port tant dans les villes fluviales que maritimes. Et en France, cette rupture entre les fonctions portuaires et les fonctions urbaines a été amplifiée par les statuts mêmes des ports (sous tutelle de l'État) et par l'absence de pouvoir réel des municipalités et des intercommunalités dans la gouvernance portuaire. Le cas strasbourgeois en est une illustration mais complexifiée par la position transfrontalière du port, son statut particulier et par le jeu même des frontières. Pour ces raisons géo-historiques, le port de Strasbourg a ainsi connu ce que l'on pourrait appeler un « temps municipal » sous l'époque allemande. La construction du port industriel et le développement portuaire avant la première guerre mondiale sont donc initialement liés à des politiques urbaines obéissant au modèle allemand d'investissement municipal. À partir de 1924 et la mise en place d'un statut autonome pour le port mais sous tutelle de l'État français, se développe alors un « temps national » (français) consolidé après la seconde guerre mondiale par un statut d'établissement public qui consacre cette dimension étatique et le déclin d'une stratégie portuaire urbaine. Il est alors intéressant de signaler que jusque dans les années 1980, la question portuaire était absente des débats au conseil municipal malgré la présidence portuaire revenant de droit à un représentant de la ville.

La présidence urbaine du port est ainsi un héritage de la chronologie mentionnée précédemment. Le statut juridique du port de Strasbourg est régi par une convention entre l'État et la ville de Strasbourg datant de 1924. Ce statut, dit *sui generis*, est différent des statuts classiques des ports intérieurs et des ex-ports autonomes (devenus Grands Ports Maritimes). Cette différence est donc perceptible dans la composition du Conseil d'Administration et notamment, avec la présidence de ce conseil revenant de droit à un représentant de la ville. Mais au-delà de cette présidence et du statut *sui generis*, le poids de l'État est dominant tant dans la désignation des directions portuaires (directeur du port nommé par décret sur proposition du ministre en charge de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Aménagement) que dans le suivi comptable du port (agent comptable nommé par le Conseil d'Administration avec l'agrément du ministre de l'Économie et des Finances).

En terme de régime administratif, l'établissement a ses ressources propres provenant des trois sources classiques de revenu portuaire (revenu du domaine, exploitation de l'outillage, droit de port). Ces ressources lui permettent d'assumer les fonctions d'entretien et d'exploitation du port, ainsi que les travaux d'extension, d'acquisitions de terrains portuaires et d'amélioration de la capacité. Le port dispose d'un patrimoine immobilier (terrains) et mobilier (entrepôts, superstructure) incorporé dans son domaine privé propre. Il gère alors les différentes occupations des sols et la relation avec les opérateurs privés de la place portuaire sous des régimes variés de concession et d'amodiation. Malgré le statut spécifique du port laissant apparaître une participation de la ville, l'organisation portuaire est donc en fait basée sur un modèle français relativement classique d'autonomie portuaire sous contrôle budgétaire de l'État. Et l'absence de débats portuaires au sein des conseils municipaux successifs, jusqu'à très récemment, illustre cette coupure ville-port, c'est-à-dire cette gestion séparée des espaces portuaires – enclaves finalement extraterritoriales – et des espaces urbains.

Les années 1990 et 2000 sont pourtant marquées par un mouvement général de redéfinition de cette relation ville-port dont la reconversion des fronts portuaires en est la face la plus visible. La réflexion sur une organisation fonctionnelle différente des ports, l'évolution industrielle, le tournant logistique, le développement de la conteneurisation et surtout l'introduction des objectifs de développement durable dans la programmation de l'action publique, se sont traduits par des dialogues visant à repenser ce qu'il est maintenant convenu d'appeler la couture ville-port. Le cas strasbourgeois témoigne de cette redéfinition récente dont la conséquence directe est un dialogue en construction entre secteur et territoires autour de projets d'aménagement précis.

3.1.2. Les projets en cours : un tournant dans la relation Ville-Port ?

La période récente se traduit donc à partir des années 1990 par un intérêt portuaire de la part des niveaux urbains (Ville de Strasbourg et Communauté Urbaine de Strasbourg) et, plus récemment, par une position de dialogue de l'autorité portuaire avec ces niveaux territoriaux. Du point de vue territorial, les documents de réflexion puis de programmation sont révélateurs de cet intérêt. Le Schéma de Cohérence Territoriale de la Région de Strasbourg (SCOTERS), dans son volet « Projet d'Aménagement et de Développement Durable », reconnaît ainsi l'importance du port dans la planification des objectifs de développement durable. La promotion du transport combiné dans l'emprise du port de Strasbourg et sur la plate-forme de Cronenbourg ainsi que la valorisation du mode fluvial et du mode ferroviaire dans la desserte urbaine sont identifiées comme objectifs à atteindre. Cet objectif se traduit surtout par la reconnaissance du caractère stratégique de la connexion entre les terminaux nord et les terminaux sud du port et sur la nécessité de renforcer la capacité notamment ferroviaire de cet axe. La réflexion de l'action publique prend ainsi en compte un des traits dominants de la structure portuaire. La majorité des conteneurs est traitée sur le terminal nord (le faible tirant d'air du pont de l'Europe limitant les possibilités de desserte du terminal sud à des barges de trois niveaux de conteneurs) mais les principales voies de sortie et d'entrée de l'agglomération sont au sud. La forêt classée de Robertsau balise la réflexion sur une voie alternative de sortie par le nord. La question de l'accessibilité portuaire est ainsi débattue. Pour faciliter l'accessibilité de la partie nord du port – dont le terminal à conteneurs – une option est à l'étude reposant sur l'ouverture potentielle au camion de la route de service EDF qui pourrait se raccorder à l'A35 sans réalisation de nouvelles infrastructures. S'il reste à établir la compatibilité environnementale de la traversée de la forêt rhénane et de la convention de la protection des zones humides (Convention RAMSAR), ces projets témoignent d'une réflexion imposée par la volonté municipale de transformer la nationale 4 en boulevard urbain impliquant alors des scénarios de desserte alternatifs pour la desserte du port[119]. Le traitement de la liaison interports (projet de

[119] La question de la nationale 4, qui relie le port à l'A35, représente un point important des débats en cours entre Ville et Port. En 2002, l'axe supportait 8000 poids lourds/j, trafic réduit à 4000 en 2008

carrefour dénivelé pour limiter les interférences selon les types de circulation, renforcement des capacités ferroviaires et routières) et de son évacuation (rocade sud inaugurée en 2008, réflexion en cours pour une sortie nord par une route technique) sont donc identifiés comme stratégiques par le port, caractère stratégique validé par le SCOT. Certes, il n'est identifié dans le projet d'aménagement et de développement durable que des objectifs généraux pour l'instant non programmés, mais la reconnaissance de cette valorisation intermodale et de cette orientation nord-sud témoigne de l'insertion de la question portuaire dans la réflexion urbaine. Témoin fort et réellement nouveau de ce dialogue, l'Agence d'Urbanisme de Strasbourg réalise des études pour le compte du Port sur la question des origines-destinations des conteneurs et sur les possibilités de report modal pour quelques chargeurs stratégiques.

Ce dialogue correspond à une négociation entre le profil portuaire nord/sud et la morphologie urbaine dont les évolutions récentes tendent à renforcer la structuration ouest/est. Cette orientation ouest-est du projet urbain constitue le deuxième axe de dialogue entre autorités portuaires et niveaux urbains. La lecture politique de l'espace strasbourgeois est marquée par un débat récent sur le développement de la dimension transfrontalière ouest-est ouverte vers la ville de Kehl, lecture portée initialement par Catherine Trautmann dans les années 1990. Elle s'inscrit dans ce mouvement général d'une coopération européenne qui aboutira progressivement à la mise en place de l'Eurodistrict (2003) dans l'espace Strasbourg-Ortenau devenu récemment (2008) un Groupement Européen de Coopération Interterritoriale (GECT) aux compétences élargies. Certes, le changement de majorité et la lecture différente du tandem Fabienne Keller – Robert Grossmann ont valorisé à partir de 2001 une lecture du territoire strasbourgeois à tonalité moins transfrontalière au profit d'un axe de développement réorienté à l'ouest, la « Viaropa », dont l'extension permettait d'intégrer les équipements à l'ouest de l'agglomération (le Zénith, la patinoire et la possibilité d'un nouveau parc des expositions). Le retour d'une majorité socialiste en 2007 redonne la priorité au projet initial tourné vers le Rhin et l'ouverture transfrontalière autour de l'Eurodistrict consacrée par la décision prise en février 2009 d'étendre le tramway vers Kehl. Si le débat politique reste entier – l'opposition municipale dénonçant un projet de desserte de zones peu urbaines, le groupe majoritaire revendiquant le caractère moteur du tramway dans les urbanisations nouvelles –, il reste que ce tracé de tramway renvoie à la problématique de la couture ville-port. L'extension du tramway, après la traversée du bassin du commerce, longe des terrains portuaires ainsi que des terrains appartenant à la COOP. Un concours d'aménagement est alors initié en 2009 dans le cadre d'un groupement de commande associant à parts égales la Communauté Urbaine (150 000 euros) et l'autorité portuaire (150 000 euros). Ce concours conduit à retenir le projet urbain de Peter de Reichen (architecte) et Alfred Peter (paysagiste) qui valide l'idée d'une reconstruction de la ville sur la ville sur des sites ouvrant sur des bassins dans une perspective de mixité des fonctions qui pourrait alors constituer un nouveau quartier européen.

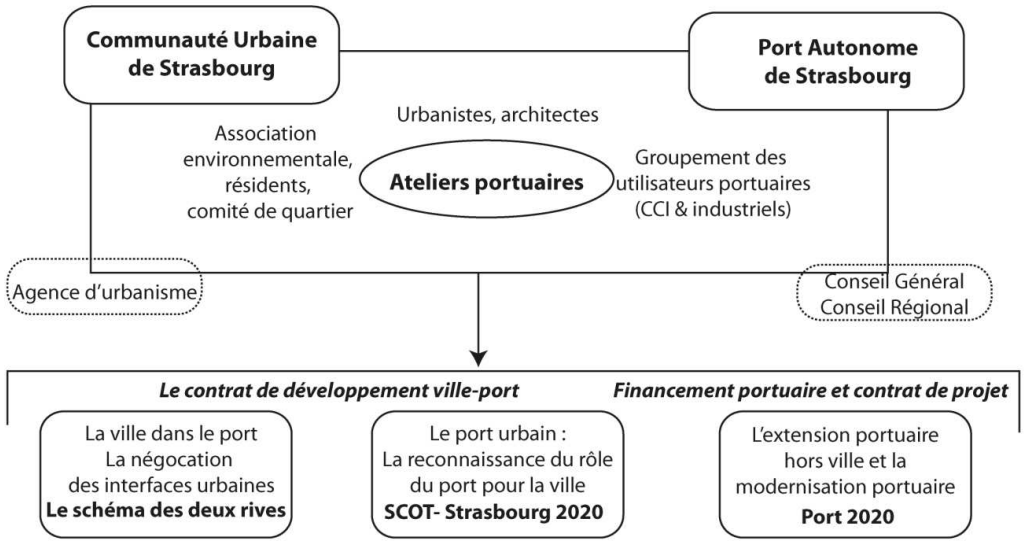
Cette évolution marque un tournant dans la stratégie portuaire qui correspond à une adaptation au mouvement général de grignotage des espaces portuaires par la pression urbaine. Le terme même de friche, longtemps tabou dans le vocabulaire portuaire, témoigne d'une position nouvelle de l'autorité portuaire qui cofinance avec la Communauté Urbaine de Strasbourg des appels à projets d'architecture sur cette couture et participe aux différents ateliers urbains. Et dans le projet stratégique du port, le développement d'une fonction d'opérateur foncier d'excellence est identifié en particulier sur les deux projets de Starlette et Citadelle où le port se positionne comme promoteur sur des terrains qui lui appartiennent

suite à l'ouverture de la rocade sud. La volonté de transformer cette nationale en boulevard urbain se traduit par l'interdiction à venir du trafic de transit et de matières dangereuses. Cette interdiction a pour conséquence un détour par le sud difficile pour les transporteurs et justifie les débats en cours sur le renforcement de la liaison interports nord-sud et sur l'évacuation nord, l'autorité et les usagers portuaires revendiquant dans les négociations le caractère vital des deux accès portuaires nord et sud.

pour des projets mixant en centre ville du tertiaire et de l'habitat[120]. L'idée même de ville dans le port, refusée par les différents directeurs du port dans les années 1980 et 1990 qui sanctuarisaient les friches en zones d'activités portuaires potentielles, s'introduit alors dans la pratique portuaire. Cette dernière repense alors ses espaces urbains tout en développant l'acquisition de nouvelles ressources foncières « hors ville » pour assumer le développement espéré des activités portuaires (Lauterbourg, Herrlisheim, Flikensheim). Ce dialogue Ville/Port renvoie finalement à deux facettes conjointement traitées par les acteurs urbains et portuaires. D'une part, la prise en compte par la ville de l'activité portuaire, de son organisation et des actions éventuelles à entreprendre pour valoriser la fonction transport du port dans un objectif de durabilité et, d'autre part, la réflexion sur l'introduction de fonctions urbaines dans le port. Ces deux facettes s'inscrivent pour l'instant dans un exercice de réflexion, de discours et de négociations dont la programmation réelle reste à assumer. Mais ce dialogue et les instruments associés (atelier urbain, fête du port, concours d'architecture, relation agence d'urbanisme/autorités portuaires) témoignent bien d'un temps nouveau de la chronologie ville-port.

3.1.3. Les traits saillants du dialogue secteur/territoire

Figure 1. Le dialogue secteur/territoire : l'exemple du projet de métropole transfrontalière à Strasbourg



La situation strasbourgeoise se caractérise donc par un dialogue organisé autour de la Communauté Urbaine et de l'Autorité Portuaire où les acteurs de la sphère civile et associative ainsi que des industries portuaires vont se rencontrer dans le cadre de scènes ouvertes dont les ateliers portuaires semblent constituer une interface importante. C'est par exemple dans le cadre de ces ateliers que s'est progressivement négocié un consensus sur la nécessité de dévier la voirie urbaine nord-sud en zone centrale portuaire pour permettre

[120] Les deux projets devraient reprendre le concept de ville basse avec une mixité des fonctions entre habitats et activités tertiaires (avec une part de logement forte sur Citadelle). Le siège du port et la nouvelle gare fluviale devraient s'installer sur la partie Citadelle, qui accueillerait également de l'activité hôtelière. L'idée d'un « objet merveilleux » proposé par Peter de Reichen et Alfred Peter sur chacun des sites est encore sujet à débat car elle introduit une problématique de gestion de trafic complexe pour la fréquentation du lieu.

d'épaissir le projet Starlette tout en maintenant la fonction de transport industriel de cette voirie. Les débats révèlent ainsi une tension entre la reconnaissance du rôle stratégique du port (le port compte toujours parmi les trois sites économiques prioritaires de la CUS avec l'Espace européen de l'entreprise à Schiltigheim et le Parc d'innovation d'Illkirch-Graffenstaden) et la pression résidentielle et environnementale. Cette discussion entre autorités portuaires, communauté urbaine, sphères civile et associative, témoigne d'une structuration progressive des groupes de discussion. La sphère associative environnementale et la sphère civile de réflexion des personnes militant pour une urbanisation du port sont actives dans les débats où elles portent un discours associatif souvent structuré (Alsace Nature, COOP Urba). Du point de vue industriel, les entreprises de la zone portuaire se sont organisées plus récemment pour énoncer un « cahier des espérances » qui permet de défendre les intérêts portuaires. Ce cahier a été rédigé suite à la création du Groupement des Utilisateurs Portuaires (GUP) à l'initiative de la Chambre de Commerce et d'Industrie. Ce Groupement a ainsi largement investi les ateliers portuaires qui ont souvent pris la forme d'un débat entre la Communauté Urbaine et ces « utilisateurs ». Ce discours industriel a surtout reposé sur une demande de lisibilité à 20 ans sur un domaine portuaire progressivement contraint par la modification des accès et la reconversion urbaine d'anciens terrains industriels. La création du GUP renvoie plus globalement à cette mise en place d'une structuration par groupes d'intérêt que souhaite faire émerger la Communauté Urbaine pour négocier son programme ECO 2020. Elle complète alors le jeu d'acteurs d'une renégociation en cours.

Deux traits principaux, qui renvoient à la question du dialogue territoire/secteur, semblent donc ressortir de cette renégociation : l'évolution de la pensée urbaine vers l'idée d'une métropole transfrontalière durable et la consolidation d'un modèle économique portuaire spécifique qui rencontre cette évolution de la ville. Les projets d'aménagement urbains ont fini par dessiner une bande urbaine qui, de Strasbourg à Kehl, reprend les discontinuités laissées par les fonctions militaires, industrielles et les réseaux de transport lourds qui traversent les espaces portuaires. Progressivement, la frontière devient projet urbain et s'accompagne d'une urbanisation des friches portuaires dont le projet d'extension du tramway constitue l'outil principal en maillant des « bulles urbaines » séparées par des espaces à vocation portuaire-industrielle. Le projet du port autonome de Strasbourg s'adapte alors à cette pression urbaine en l'intégrant dans son modèle économique. L'autorité portuaire cherche à assumer la fonction d'opérateur foncier en encadrant directement les opérations immobilières et surtout en cherchant à garder la propriété foncière dans le cadre de locations et d'amodiations qui permettent de garantir des ressources pérennes pour le port. L'idée d'un revenu exceptionnel mais ponctuel lié à la vente de terrain est largement étrangère au modèle économique portuaire. Parallèlement à cette reconversion des espaces en zone centrale portuaire, l'autorité portuaire intègre dans son domaine privé propre de nouvelles acquisitions foncières hors la ville (Lauterbourg, Flikensheim[121]…) permettant d'assumer le développement à venir d'un port dont les trafics récents sont en croissance. Ces réserves foncières (23 ha à Flikensheim, 55 ha à Lauterbourg) représentent des superficies importantes dans un département où l'offre foncière disponible pour des activités économiques est très rare dans un espace départemental urbanisé à forte pression environnementale. À ce titre, le Conseil général, en charge de l'aide indirecte aux entreprises dans l'organisation alsacienne (aides aux fonciers d'entreprise, aides à l'équipement) soutient les projets portuaires en contribuant aux financements des infrastructures et des équipements (terminal à conteneurs nord, terminal à conteneur à venir dans la zone de

[121] L'achat de 23 ha à Flikensheim s'inscrit dans une stratégie portuaire qui résume la problématique de la gestion foncière et du desserrement. L'objectif annoncé tient dans le développement d'un port sec pour localiser des entreprises qui n'ont pas d'intérêt particulier à être « bord à eau » (absence d'utilisation fluviale) mais qui s'inscrivent dans l'économie portuaire. La plate-forme est connectée à la zone sud du port.

Lauterbourg) et en participant à la viabilisation de l'extension de la zone de Lauterbourg[122]. Le Conseil régional, dans le cadre du contrat de projet, participe également à l'extension des sites en contribuant aux fonds de concours sur l'extension du terminal à conteneurs sud et l'équipement du terminal intermodal de Lauterbourg. La position de l'autorité portuaire témoigne d'une adaptation qui repose sur le choix d'une négociation avec la ville qui lui permet en parallèle d'assumer en partenariat avec les autres acteurs territoriaux son extension et de négocier l'amélioration de son accessibilité contrainte par les projets urbains. Cette négociation entre projets urbains et portuaires repose sur la mise en place progressive d'une feuille de route qui doit être validée prochainement dans le cadre d'un schéma directeur de la relation ville-port.

3. 2. Le port Édouard Herriot : une logique partenariale entre gestionnaires du fleuve et acteurs urbains

3.2.1. La trajectoire historique : le port Édouard Herriot, un statut fluvio-portuaire original

La relation ville-port-mobilité durable dans l'agglomération lyonnaise témoigne d'une évolution partiellement comparable à celle de Strasbourg dans sa temporalité et dans la mise en place de dialogues entre territoires et secteur du transport. Il reste qu'elle présente une composition différente des catégories d'acteurs impliqués, différence liée au statut du domaine public fluvial. Du point de vue temporel, cette relation ville-port à Lyon s'inscrit dans la trajectoire connexion (un lien ville-port constitutif de la production urbaine), déconnexion (la coupure ville-port) et par l'émergence plus récente d'une éventuelle reconnexion (recoudre la ville et le port par les objectifs de durabilité) en cours de négociations. Historiquement, la rupture de charge entre fleuve et fer et entre Rhône et Saône s'est d'abord développée à la confluence au sud de la presqu'île, autour du port Rambaud qui jusque dans les années 1930 a constitué la plate-forme portuaire lyonnaise. Cet espace – actuellement au cœur du projet de régénération urbaine Lyon confluence –, de superficie réduite, a été doublé puis progressivement remplacé par la mise en place du port Édouard Herriot au sud de l'agglomération. Ce dernier est alors construit entre 1935 et 1938 par la Compagnie Nationale du Rhône (CNR) puis progressivement étendu. Il s'inscrit alors dans la continuité de la loi sur l'aménagement du Rhône (1921) qui débouche en 1933 sur la création de la CNR, société d'économie mixte titulaire d'une concession qui lui attribue la gestion du fleuve, c'est-à-dire l'aménagement pour la navigation, la production d'hydroélectricité et l'irrigation jusqu'en 2023. Initialement hors ville, le Port Édouard Herriot s'étend aujourd'hui sur une surface de 184 ha – une zone portuaire privée (amodiations), une zone portuaire publique (terminaux à conteneurs) et une zone pétrolière –, enclave portuaire au centre d'un environnement devenu urbain. En termes sectoriels, cette trajectoire explique alors une configuration spécifique d'un port qui ne renvoie pas au statut classique des autres ports fluviaux. La CNR aujourd'hui société anonyme d'intérêt général à capitaux majoritairement publics (mais dont le groupe GDF Suez détient 49,97% des parts) est donc gestionnaire du port (sous concession de l'État). Elle est alors autorité portuaire et gère à ce titre le foncier et les contrats d'allocation de terrains associés, garantit la disponibilité des

[122] La répartition des compétences en matière de développement économique en Alsace repose sur un modèle en vigueur depuis les années 1980 mais officialisé en 2006 lors de la mise en place des schémas régionaux de développement économique : la Région s'occupe des aides directes aux entreprises (formation, emplois…) et les deux départements des aides indirectes dont l'aide au foncier d'entreprise. Dans ce cadre, le conseil général du Bas-Rhin travaille sur un schéma départemental de zones d'activités économiques. Cette question foncière en Alsace repose sur une homogénéisation des aides départementales et donc, un principe de non-concurrence entre départements. La mise en place d'un site d'offre foncière (avril 2011) commun à la Région, aux deux départements et aux trois agences de développement, témoigne de cette homogénéité.

infrastructures et participe à l'exploitation portuaire, notamment dans le cadre de la société à conteneurs Lyon terminal. Et, à l'échelle du bassin Rhône-Saône, s'ajoutent depuis 1990, aux fonctions de la CNR (concessionnaire du Rhône), les activités de Voies Navigables de France statutairement en charge du développement du trafic fluvial français depuis sa création en 1991, structurant alors un jeu d'acteurs sectoriels à deux têtes.

Cette trajectoire historique présente alors un trait spécifique, lié à la durée de la concession, qui a donné à la déconnexion ville-port une dimension conflictuelle. La proximité du terme de la concession (2023) associée à la nouvelle situation urbaine du port suite à l'étalement urbain ont ainsi motivé des projets d'aménagement aux tonalités résidentielle, tertiaire et touristique sur des espaces bord à eau attractifs. Ce débat, déjà présent dans certaines esquisses des Plans d'Occupation des Sols dans les années 1990, renvoie donc à la transformation potentielle à court terme d'un domaine portuaire industriel en espace public dans le prolongement du parc de Gerland. Exemple parmi d'autres, dans le programme de Dominique Perben aux élections municipales, le port devenait un espace vert, idée présente d'ailleurs dans beaucoup de débats municipaux. Cette pression urbaine sur un domaine public fluvial dont le préfet a dû rappeler l'intégrité périodiquement durant ces années jusqu'au terme de la concession a été forte. Elle a été renforcée par la présence mitoyenne du Stade Gerland qui pose des questions de sécurité délicates les jours de match de l'Olympique Lyonnais et par le projet de bouclage du périphérique (maîtrise d'ouvrage portée initialement par le Conseil général mais reprise par la Communauté Urbaine) dont un des tracés dans les scénarios passe au-dessus du port. Mais à cette pression, forte dans les vingt dernières années, semble néanmoins s'ajouter plus récemment une phase de dialogue secteur-territoire qui tend à réfléchir différemment l'insertion urbaine portuaire. Cette phase émergente de reconnexion est visible dans les liens actuels entre les gestionnaires fluviaux (CNR, VNF), les acteurs territoriaux (Grand Lyon, Régions) et les acteurs portuaires (Port Édouard Herriot mais également ports de l'axe rhodanien) qui, dans le cadre de chartes partenariales et de documents de planification et d'investissement (SCOT, plan Fleuve, schéma de bassin), réfléchissent à cette couture même si l'introduction de la thématique transport de marchandises est assez récente et en phase de discussion. Ces débats autour de la reconnexion se développent dans un schéma institutionnel spécifique qui double la relation entre la ville et le fleuve. Pas de port autonome donc mais un gestionnaire fluvial national (VNF) et une compagnie concessionnaire du Rhône (CNR) gestionnaire du port Édouard Herriot, qui représentent l'offre sectorielle fluviale.

3.2.2. Le dialogue secteur-territoire : les chartes partenariales

Du point de vue des acteurs de l'urbain, la réflexion en cours sur l'idée de métropole fluviale (plan Bleu puis plan Fleuve) correspond pour l'instant essentiellement à des usages fluviaux récréatifs, touristiques, voire tertiaires, réfléchis par projets successifs (rénovation des perrés de la Saône, aménagement des berges du Rhône, projet confluence, requalification des docks du port Rambaud, projet en cours rives de Saône…). Et les trois chartes partenariales successives signées entre la Communauté Urbaine et Voies Navigables de France ne concernent que secondairement la vocation transport du fleuve malgré une introduction plus prononcée de cette question dans la dernière charte. Il reste que les objectifs du SCOT et du plan Fleuve laissent apparaître ou du moins formulent de nouveaux objectifs à tonalité « transport ». La réflexion en cours sur un schéma de quais de distribution urbaine ou la réflexion conjointe avec VNF pour réfléchir à un schéma portuaire multisite permettant de valoriser le mode de transport fluvial pour certains types de marchandises (déchets, matériaux de constructions, conteneurs…) en sont deux témoins. Plus concrètement, l'évolution des cahiers des charges établis par la Communauté Urbaine pour les marchés de la construction imposant des contraintes d'utilisation fluviale pour l'évacuation des déchets semble préfigurer une orientation nouvelle. Le chantier de la Croix-Rousse (creusement d'un deuxième tube souterrain) et l'obligation pour Vinci d'évacuer une partie du chantier par le fluvial (rive droite de la Saône) représentent ainsi, malgré la difficulté de mise en œuvre du dispositif et la négociation difficile associée, une expérience qui

pourrait – c'est du moins annoncé dans le discours urbain – se généraliser. Les négociations en cours entre la CNR et le syndicat mixte des transports de l'agglomération lyonnaise (SYTRAL) pour permettre la livraison des matériaux par voie fluviale et l'assemblage en zone portuaire du nouveau pont pour le tramway entre Gerland et Lyon Confluence semblent valider les prémisses d'une évolution.

Dans ces négociations nouvelles, c'est surtout la signature d'une charte partenariale en septembre 2005 intitulée « le port de Lyon Édouard Herriot dans l'aire métropolitaine lyonnaise » qui marque un tournant dans cette relation secteur-territoire. Elle fait suite à un ancien protocole d'accord du 24 mars 1997 et reprend les conclusions d'une étude (Technip) conduite par l'État, la Région Rhône-Alpes, la Communauté Urbaine de Lyon, Voies Navigables de France et la Compagnie Nationale du Rhône. Cette charte, signée par les acteurs mentionnés de l'étude auxquels s'ajoutent la ville de Lyon et la ville de Saint-Fons, reconnaît la pertinence du port comme « outil de développement durable » mais pose les bases d'une stratégie de sélection des filières et la réalisation d'un « schéma de spatialisation des activités ». La place du port est ainsi reconnue mais sans extension possible avec une rationalisation de l'espace existant qui nécessite une valorisation de filières cohérentes avec la vocation urbaine du port (conteneurs, logistique urbaine, matériaux de construction) et une suppression progressive de filières non concernées par la desserte urbaine (produits métallurgiques, produits agricoles). La question sensible des hydrocarbures fait l'objet d'une réflexion spécifique pour limiter les capacités de stockage au strict rôle d'approvisionnement de l'agglomération. Dans cette charte, c'est bien le référentiel du développement durable qui donne une forme de légitimité à la situation portuaire mais qui impose parallèlement une stratégie portuaire spécifique. Différents axes ont été mobilisés par l'autorité portuaire. L'intermodalité, c'est-à-dire la promotion des modes de transport fluvial et ferroviaire considérés comme instrument de la mobilité durable, en constitue l'aspect essentiel en termes d'investissements. Le financement des terminaux à conteneurs (mise en service du terminal 2 en 2006), la mise en place de la société Lyon Terminal et de l'offre « port avancé de Marseille », la refonte totale de l'offre ferroviaire à l'intérieur du port autorisent une valorisation de cette offre intermodale. Si les statistiques existantes ne permettent pas d'affirmer que les conteneurs traités au port de Lyon sont à destination de l'agglomération de Lyon, c'est néanmoins cette fonction de port d'agglomération qui est affichée. La mise en place d'un système de pénalités, de gestion différenciée des redevances et de primes à l'utilisation fluviale, l'établissement d'une charte d'insertion architecturale que doivent respecter et mettre en place les entreprises portuaires, voire dans un registre plus symbolique la participation à l'opération des Rives et des Rêves avec l'association Robin des Villes, traduisent également cette stratégie portuaire imposée par la pression urbaine.

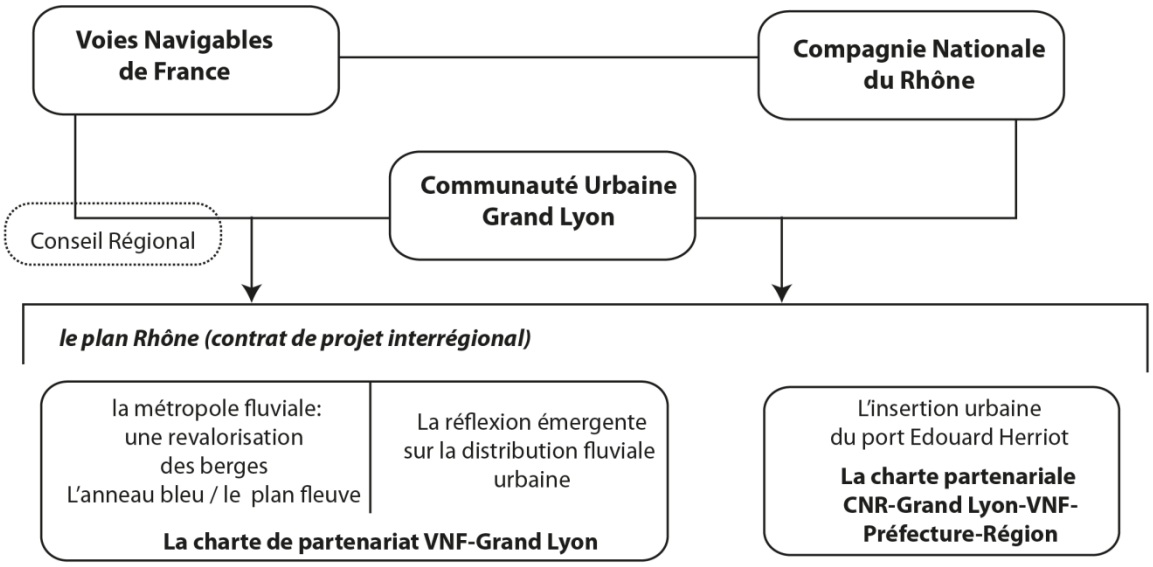
Le terme prochain de la concession du Rhône rend pour autant difficile une prospective réelle pour les acteurs portuaires. Le modèle qui sera retenu en 2023 pour ouvrir à la concurrence conformément au droit communautaire la concession pourrait évidemment modifier les logiques de cette insertion portuaire. Mais les années récentes ont donc été caractérisées par une lecture nouvelle du port elle-même inscrite dans une appréhension différente du fleuve. Et, cette appréhension se développe à une échelle plus large structurée autour d'un plan interrégional qui oriente la planification des questions fluviales. Suite aux premières actions développées dans le cadre des Contrats de Plan État-Région (Rhône-Alpes, PACA, Bourgogne) pour relancer l'activité fluviale sur le Rhône (action sur l'infrastructure, sur la flotte et la profession fluviales) à partir de 1995, c'est la mise en place en 2007 d'un Contrat de Projet InterRégional (CPIER) dénommé plan Rhône qui inscrit la question fluviale lyonnaise dans des échelles de planification plus larges. Le transport fluvial n'est qu'un des six volets de ce plan Rhône (patrimoine et culture, inondations, qualité des eaux et biodiversité, énergie, tourisme et donc, transport fluvial) mais il est discuté au sein d'un Comité Thématique Technique animé par VNF et associant la préfecture, la CNR et les différentes Régions concernées. Les travaux de ce comité permettent alors de proposer des programmes au Comité de Programmation Interrégional qui valide ensuite les financements.

La mise en place prochaine, sous l'égide du préfet de bassin, d'un Comité des ports et d'un Schéma de développement portuaire s'inscrit alors dans ce plan Rhône intégrant la réflexion portuaire lyonnaise à l'échelle du bassin Rhône-Saône.

3.2.3. Les traits saillants du dialogue secteur / territoire

La relation fluviale ville-port à Lyon repose donc sur un dialogue entre gestionnaires fluviaux et Communauté Urbaine inscrit dans des schémas et des chartes partenariales multiples balisés par un système interrégional. Le statut fluvial particulier trace un schéma de gouvernance principalement organisé autour des trois acteurs (VNF, CNR, Grand Lyon) eux-mêmes concernés par l'exercice de planification interrégionale.

Figure 2. Le dialogue secteur/territoire : l'exemple du projet de métropole fluviale à Lyon



Trois différences avec le cas strasbourgeois permettent en creux de signaler les traits saillants du dialogue lyonnais. La première renvoie au statut différent des domaines portuaires et des domaines publics associés. Le statut du port Édouard Herriot, inscrit dans le cadre d'une concession globale dont le terme approche, a entraîné une phase de renégociation plus ancienne dans un contexte où la situation du port, devenue centrale, intéressait (et intéresse toujours) des acteurs urbains pour des projets immobiliers. La mise en place d'une charte partenariale a permis au port de consolider sa présence mais a induit un virage plus marqué pour valoriser (du moins promouvoir) non seulement sa fonction urbaine (la desserte de l'agglomération) mais également sa présence urbaine (charte architecturale, opération port ouvert, projet de lieux de vie, négociation sur les interfaces). La deuxième différence concerne la négociation des fronts portuaires. Si le mouvement de reconversion des friches portuaires et industrielles vers des usages urbains est important à Lyon, cette reconversion ne concerne pas le domaine du Port Lyon Édouard Herriot mais les anciens terrains portuaires et industriels du sud de la presqu'île (projet Lyon Confluence). En conséquence, il n'y a pas de négociation à Lyon entre l'autorité portuaire et la Communauté Urbaine pour la gestion des friches comme à Strasbourg mais des négociations sur les anciens terrains du Port Rambaud entre Voies Navigables de France (plus précisément sa filiale Rhône-Saône Développement mise en place avec la Caisse des Dépôts) et le niveau urbain. Enfin, la troisième différence tient dans la présence d'une réflexion régionale et

interrégionale, qui se concrétise dans une démarche de planification et d'investissements publics impactant la relation ville-port-fleuve à Lyon. Il resterait d'ailleurs à étudier plus finement la rencontre entre ces échelles d'action différentes dans le cadre de dialogues qui se développent parallèlement à l'introduction croissante du référentiel de durabilité à l'échelle urbaine comme à l'échelle régionale.

Conclusion. La ville dans le port, le port dans la ville : les deux faces d'une reconnexion dans un contexte de réflexion sur la mobilité durable

Cette enquête sur la relation fluviale ville-port permet donc de valider l'émergence de dialogues secteur-territoires nouveaux menés au titre des objectifs de développement durable. Pour comprendre ces dialogues, il est nécessaire d'étudier conjointement la chronologie politique (l'évolution des acteurs et de leurs pratiques) et la chronologie géo-économique (l'évolution des fonctions portuaires et leurs relations aux territoires environnants). L'espace portuaire et la couture ville-port résultent du croisement de ces deux chronologies, ce que les exemples de Strasbourg et de Lyon démontrent amplement. Si le temps de la déconnexion entre les espaces industrialo-portuaires et les espaces de la ville est classique du temps urbain en général, ce sont bien les négociations en cours entre la ville et le port qui préfigurent peut-être une temporalité nouvelle où les objectifs de durabilité – bien qu'hétérogènes – impliquent de retravailler les interfaces ville-port. Cela a été vu, cette reconnexion repose sur deux faces de natures différentes. La première est connue et tient dans une reconversion des friches industrielles et portuaires vers des usages urbains à tonalité résidentielle et récréative. Elle implique un positionnement nouveau des autorités portuaires (Strasbourg) et des gestionnaires fluviaux (Lyon), qui s'inventent une nouvelle fonction d'opérateurs fonciers lucrative qui permet alors de financer un développement portuaire et fluvial qui l'est beaucoup moins. La deuxième face de la reconnexion est liée à l'introduction des objectifs de mobilité durable dans les réflexions et les documents de planification de l'aménagement urbain. Le fleuve et les ports peuvent devenir des outils de cette durabilité en assumant une fonction de desserte urbaine. Les deux cas d'étude illustrent parfaitement ce mouvement repérable dans l'ensemble des villes fluviales. Certes, le mouvement est récent et n'est visible le plus souvent que dans sa dimension prospective où les acteurs réfléchissent sur et évaluent les éventuelles actions concrètes qui pourraient traduire les objectifs fixés dans les documents de planification et autres chartes partenariales. Mais ce mouvement marque un tournant important au regard de ce qu'était la lecture politique urbaine du fleuve et de ses ports il y a encore quelques années. Il n'est pas ici question de verser dans une lecture naïve de cette phase de reconnexion. À tout dire, les projets urbains fluviaux constitueraient une entrée parfaite pour travailler les conflits et les négociations qui forment ce que Subra (2007) appelle une géopolitique de l'aménagement des territoires. Au-delà de la rhétorique de la durabilité, chaque acteur trouve dans cet objectif des rationalités nouvelles qui renvoient à des stratégies concrètes d'opérateurs fonciers, urbains, industriels et sectoriels. Et ce sont ces rationalités, davantage que le discours flottant sur le développement durable, qu'il s'agit d'étudier en précisant leurs croisements.

Annexe 1. Documents institutionnels

Strasbourg

Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Agglomération Strasbourgeoise (2008) *Triangle du Rhin. Diagnostic et Scénarii de programmation*.

Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Agglomération Strasbourgeoise (2005) *Le port autonome de Strasbourg : avenir économique, devenir urbain*. Lettre de l'ADEUS, mars 2005, n°47.

Conférence Franco-Germanique-Suisse du Rhin Supérieur. (2008) *Ports et trafic fluvial dans le Rhin supérieur*. Direction Régionale de l'Équipement d'Alsace.

Groupement des Usagers Portuaires du port de Strasbourg. (2009) *La zone portuaire de Strasbourg. Un territoire en débat.*

Masse C. (2010) *Fonctionnement logistique et rayonnement des plateformes du port autonome de Strasbourg*, rapport de stage effectué pour le compte de l'Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Agglomération Strasbourgeoise, Master Aménagement et territoires urbains, Université de Strasbourg.

Observatoire Régional des Transports et de la Logistique d'Alsace. (2007) *Étude sur le développement des activités logistiques en Alsace*.

Port Autonome de Strasbourg. (2007) *Port 2020. Le projet d'entreprises du port autonome de Strasbourg* (http://www.strasbourg.port.fr/UserFiles/File/port2020/port20202706.pdf)

Syndicat Mixte pour le SCOT de la Région de Strasbourg & Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Agglomération Strasbourgeoise. (2006) *Schéma de Cohérence Territoriale de la Région de Strasbourg. Projet d'Aménagement et de développement durable* (http://scoters.org/)

Lyon

Cote M. (2009) *Transport et développement durable*. 22ième entretiens Jacques Cartier. Présentation de M Cote, Directeur délégué au développement économique et local de la Compagnie Nationale du Rhône.

CPIER. (2007). *Contrats de projets Interrégional. Plan Rhône*.

Conseil Régional Rhône-Alpes. (2008) *Schéma Régional des Services et des Transports*.

Container Terminal Services (2009) *Étude du trafic de marchandises en provenance ou à destination de la Région Rhône-Alpes faisant l'objet d'un transport maritime en conteneurs*, étude pour le compte du MEEDEM, 45 p

DIREN Rhône-Alpes. (2005) *Plan Rhône : un projet de développement durable*.

Préfecture Région Rhône-Alpes, Communauté Urbaine de Lyon, Compagnie Nationale du Rhône, Voies Navigables de France, Région Rhône Alpes, Ville de Lyon, Ville de Saint Fons. (2005). *Charte partenariale : Le port de Lyon Edouard Herriot dans l'aire métropolitaine lyonnaise*.

Voie Navigable de France et Communauté Urbaine du Grand Lyon. (2008) *Charte de partenariat. Agir ensemble pour une métropole fluviale*.

Divers

IAURIF (2006) *Le fleuve élément incontournable pour un développement régional durable*, Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile de France, 39 p.

Lechner G. (2006) « Le fleuve dans la ville. La valorisation des berges en milieu urbain », *Note de synthèse*, Direction générale de l'Urbanisme, de l'habitat et de la construction. 118 p.

Annexe 2. Liste des entretiens

Entretiens réalisés à Strasbourg

21-22 juin 2010

Groupe de Travail projet ANR Fluide (Fleuve, Urbain, Intermodale, Durable) organisé à l'Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Agglomération Strasbourgeoise.

Session sur la partie « Gouvernance » et « relations Ville-port »

- M. Jérôme, Directeur du Port Autonome de Strasbourg
- M. Darlet, Directeur d'exploitation du Port Autonome de Strasbourg
- Mme Trautmann, Député européenne, Présidente du Port Autonome de Strasbourg

14 octobre 2010

Entretiens en face à face réalisés avec la collaboration d'Antoine Beyer (Maître de conférences, Université Paris IV-Sorbonne).

- Mme Koenig et Mme Ruf, Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Agglomération Strasbourgeoise, chargés d'étude.
- M. Klotz, ancien élu municipal, ancien administrateur du port de Strasbourg (1989-2001), ancien président du port de Strasbourg (2001).
- M. Nonn, professeur Émérite, Université de Strasbourg, Département de géographie
- M. Christian Meyer, architecte-urbaniste, co-fondateur de l'association COOP Urba (réflexion ville-port).

15 février 2011

Discussion ouverte (repas)

- M. Darlet, Directeur d'exploitation du Port Autonome de Strasbourg

6 avril 2011

Entretiens en face en face

- M. Nicolas Teinturier, Port Autonome de Strasbourg, directeur de la valorisation du domaine
- M. Krackenberger, Conseil Général du Bas-Rhin, chef du service adjoint du développement économique et touristique

24 mai 2011

Entretiens en face en face

- Mme Tania Desfossez. CCI du Bas-Rhin. Directrice service Aménagement du Territoire, animatrice du GUP.

- M. Michel Chalot. PDG Transport Chalot (hydrocarbures), président de l'organisation professionnelle, membre du CA GUP.

- M. Jean-Claude Thomas, Directeur du patrimoine Sita Région Est (déchets), membre du CA GUP.

- M. Jean-Laurent Hermann, directeur filiale Strasbourg Wincanton Transport, membre du CA GUP.

Informations complémentaires : visite du Port Autonome de Strasbourg avec Laurent Darlet (directeur d'exploitation) le 22 juin 2010

Entretiens réalisés à Lyon

14/15 février 2011

Groupe de Travail projet ANR Fluide (Fleuve, Urbain, Intermodale, Durable) organisé à la Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon

Session plénière :

- M. Roland Bernard, Vice-président du Grand Lyon, chargé des fleuves, des activités portuaires et de l'anneau bleu
- Mme Anne Estinguoy, Voies Navigables de France
- M.Philippe Magherini, directeur du Port Édouard Herriot

7 avril 2011

Entretien téléphonique

- M. Emmanuel Cellier, Agence d'Urbanisme pour le développement économique, chargé de mission coopérations et évolutions métropolitaines

27 avril 2011

Entretiens en face à face

- Mme Anne Estingoy-Bertrand, chef d'arrondissement développement de la voie d'eau, Voies Navigables de France, Direction interrégionale du Rhône-Saône.

12 mai 2011

Entretiens en face à face

- M. Olivier Pillonel, chargé de mission Fleuve, Communauté Urbaine de Lyon (Grand Lyon)
- Mme Élisabeth Roux, stratégie d'agglomération, Communauté Urbaine de Lyon (Grand Lyon)

08 juin 2011.

- M. Philippe Magherini, Directeur général du Port Lyon Édouard Herriot, Compagnie Nationale du Rhône.

Informations complémentaires :

- *Visite du Port Lyon Édouard Herriot avec Philippe Magherini (directeur) le 15 février 2011*
- *Participation réunion de concertation schéma portuaire du Bassin Rhône-Saône, Voie Navigable de France, le 11 mai 2011.*

II. L'ACTION PUBLIQUE APPRIVOISÉE

TROIS RÉSULTATS EN DÉBATS

Jean Debrie (SPLOTT-IFSTTAR)
Alain Faure (PACTE, IEP Grenoble,)
Guillaume Gourgues (PACTE, IEP Grenoble)
Marianne Ollivier-Trigalo (Univ. Paris Est LVMT-IFSTTAR)
Laetitia Rouvière (PACTE, IEP Grenoble)

CHAPITRE 4. UNE NORMALISATION PAR LES INSTRUMENTS

Nous avons choisi des politiques publiques dont le degré de décentralisation se montrait *a priori* assez différent – intermédiaire pour la taxe kilométrique sur les poids lourds ; fort pour la billettique et la tarification intégrée ; quasi inexistant pour les ports fluviaux. Nos trois enquêtes de terrain mettent en exergue l'importance de la dimension technique des politiques de transport étudiées. Elles montrent également une différenciation dans leurs trajectoires territoriales, alors même que l'éventail des acteurs, publics et privés, généralement impliqués dans la fabrique des politiques publiques s'y retrouve ; et ce, à toutes les échelles de gouvernement des affaires publiques. Cependant, l'objet de notre recherche est de déceler dans ses singularités locales des enseignements sur l'évolution de la décentralisation, caractérisée ici par la confrontation des collectivités territoriales à des politiques sectorielles dont le fort contenu technique est le plus souvent porté par des acteurs étatiques ou privés.

Pour ce faire, nous nous inspirons dans ce chapitre des analyses qui considèrent que les politiques publiques changent davantage par leurs instruments que par leurs objectifs (Lascoumes, 2003). Dans sa filiation avec la sociologie des sciences, Lascoumes appréhende les instruments de l'action publique à travers leur logique propre, les effets normatifs qu'ils produisent, les interactions qu'ils déterminent, les pratiques et les représentations qu'ils orientent. Nous attarder sur les instruments que mobilisent les acteurs dans nos différentes études de cas doit nous permettre de dire quelle politique est ainsi fabriquée. En outre, restituer les interactions et les tensions entre acteurs autour des instruments nous permet de considérer que ces derniers sont bien le résultat d'une action publique en fabrication et non donnée (Weller, 2008). Dans cette perspective, nous appréhendons les instruments par leur logique propre et par les espaces d'interaction intrinsèques à l'action publique qu'ils font exister mais également par les formats qu'ils imposent aux manières qu'ont ses protagonistes de problématiser le monde et l'action (Cantelli *et alii*, 2009).

Ainsi, les instruments et les jeux d'acteurs qu'ils activent vont conduire à produire des normes qui façonnent et orientent l'action publique. Et, ce, de manière plus ou moins durable dans le temps. C'est l'analyse de ce processus qui nous permet de faire valoir un premier aspect de la politisation des objets techniques qui fondent les politiques que nous avons étudiées. Deux catégories d'instruments ont retenu notre attention pour l'importance que leur accordent les acteurs – informatiques et financiers. Ce sont aussi des instruments qui nous permettent de prendre au sérieux la question de la matérialité de l'action et du sens concret des politiques publiques qu'elle nous donne à voir. La première catégorie formate et perpétue une politique d'extension des réseaux ; la deuxième catégorie recompose des politiques de redistribution. Cette approche instrumentale à forte dimension technique nous conduira enfin à nous interroger sur la place de l'expertise dans les reconfigurations d'acteurs et de leurs rôles ainsi que dans leurs interactions.

4.1. Informations, informatiques : des instruments d'extension des réseaux

Deux des trois politiques locales que nous avons étudiées sont mises en œuvre à l'aide de systèmes informatisés : la billettique dans les transports collectifs urbains et la taxe kilométrique sur les poids lourds. La billettique repose sur un système technique qui comprend un support (par exemple, une carte à puce), des distributeurs (de titres de transport), des valideurs. La mise en place de la taxe kilométrique sur les poids lourds suppose l'installation de bornes sur le réseau routier et de boîtiers électroniques embarqués dans les camions. Tous outillages techniques qui doivent être compatibles entre eux.

S'attarder sur les modalités d'équipement en billettique (ou son renouvellement) ou en télépéage permet de mettre en lumière la mise en œuvre d'une politique d'extension des systèmes, qui se substitue à une extension des réseaux.

Dans le cas de la billettique, un réseau étendu de transports collectifs est offert aux usagers (de manière facilitée). En effet, les autorités organisatrices s'équipent en billettique à une période où elles constituent l'intermodalité en enjeu d'action publique. C'est-à-dire à un moment où les autorités organisatrices aux différentes échelles de leurs compétences considèrent que la croissance de la mobilité (dans le temps et dans l'espace) constitue une raison d'agir. La Région, le département et l'AOTU diagnostiquent que leurs populations traversent régulièrement les frontières administratives pour leurs déplacements et sont amenées à circuler d'un réseau à l'autre. Dans le cas de la taxe kilométrique sur les poids lourds, le télépéage étend le réseau sur lequel la taxe doit permettre de réguler la circulation des camions.

4.1.1. Traitements des informations

La production, la détention et l'utilisation des informations collectées par les systèmes informatiques configurent un premier processus d'interaction qui est dominé par les logiques industrielles des fournisseurs ou des prestataires. L'action publique est alors orientée vers une politique de modernisation de la gestion des réseaux.

Dans le cas de la **billettique**, le processus se cristallise au fil du temps autour de l'enjeu de la normalisation des systèmes déployés sur les différents réseaux. La norme va opérer comme une *main discrète* (Lorrain, 2011) de pilotage et d'orientation de l'action en matière de billettique ; ce qui place son détenteur en position centrale dans le processus de définition du sens de la politique que la billettique instrumente.

À la fin des années 1990, les autorités organisatrices considèrent que les systèmes de validation des titres sont devenus obsolètes et s'équipent en billettique pour remplacer le support-papier par une carte électronique. Celle-ci contient des informations sur son détenteur (l'usager, le client) qui constituent une connaissance tant sur les déplacements et les caractéristiques (commerciales) de leurs détenteurs que sur les recettes qu'ils engendrent. Pour les opérateurs comme pour les autorités organisatrices, ces informations constituent donc un enjeu de gestion des services de transport. Les opérateurs y voient par exemple également un moyen de lutter contre la fraude. En outre, l'outil électronique offre

des perspectives classiques de réduction des coûts liée à l'automatisation (coûts de maintenance, de distribution).

Trois grands industriels – ACS, ERG, SNCF – se partagent le marché des systèmes billettiques en France et chacun propose et développe son propre système. Leurs logiques de développement et de conquête du marché les conduisent à ne pas se soucier de compatibilité des systèmes. Au contraire, les industriels jouent la concurrence et cherchent à remporter les marchés d'équipement des réseaux, plus ou moins indépendamment les uns des autres en fonction des appels d'offres des autorités organisatrices (ville ou département).

Les groupes industriels s'appuient sur des systèmes « propriétaires » qui contribuent à renforcer le partage du marché et la dépendance des réseaux et de leurs autorités organisatrices, et ce, dans la durée, grâce en particulier à la méthode des avenants que les fournisseurs activent à l'occasion des modifications de leurs billettiques par construction peu négociables compte tenu du coût d'entrée (selon l'ancienne responsable de la direction des transports de Rhône-Alpes, entretien le 4 février 2011). Car le système d'exploitation est conçu de telle façon que les systèmes concurrents ne puissent pas fonctionner sur les matériels des uns et des autres (à ce propos, l'un des techniciens interrogés en Rhône-Alpes fait le parallèle très éclairant avec les exemples de Microsoft et Apple). Les systèmes déployés d'abord à Strasbourg et Grenoble n'étaient pas totalement compatibles avec le système qui a été ensuite déployé sur les réseaux TER de leurs deux régions respectives, Alsace et Rhône-Alpes.

Or, au fil du temps, la nécessité de faire en sorte que les langages informatiques qui sous-tendent les différentes billettiques puissent « se parler », que ces systèmes soient « interopérables » est devenue, par ce processus instrumental, la traduction concrète de la mise en œuvre de la multimodalité en matière de transports urbains et régionaux. Cette interopérabilité des systèmes ouvre la question de la normalisation : normaliser consiste à faire adopter un langage commun. La norme est constituée en moyen de régler la segmentation des réseaux par les « systèmes propriétaires ».

> « Les normes sont faites là pour se soustraire à toute notion de propriété industrielle de tel ou tel exploitant ou industriel qui aurait des solutions techniques à promouvoir. Donc, ces normes permettent de transcender un peu les difficultés auxquelles on s'est exposé parce que tel exploitant à un système de type A, tel autre à un système de type B, du coup ça ne se parle pas, comment on fait ? Les normes sont là pour traiter ce type de difficultés. Alors effectivement, on convient tous qu'il faut la norme INTERCODE ou la norme INTERBOB et ça, c'est la base de discussion. Et la norme, elle est suffisamment directive pour que il n'y ait pas des pollutions diverses et variées liées notamment aux stratégies des uns et des autres, je pense que ces débats-là sont relativement bien "dépollués" par la norme. » (Responsable du département Systèmes, Transdev Lyon, entretien le 13 janvier 2011)

La volonté des autorités organisatrices d'organiser une multimodalité billettique semble maintenant le fait des Régions. Or, ces dernières agissent dans une configuration singulière où leur fournisseur de billettique est aussi leur exploitant. Ce qui place la SNCF en situation d'imposer sa norme. Ainsi, lorsque la SNCF est passée de la norme Intercode I à la norme Intercode II en appliquant ce passage à la carte OùRA ! en Rhône-Alpes, le réseau grenoblois (SMTC), qui fut le premier réseau d'agglomération à utiliser la carte régionale (en

2002-2003) et dont le système fonctionnait avec Intercode I, donc interopérable avec le système du réseau TER, doit maintenant s'adapter à la nouvelle norme (au moment de notre enquête en 2011). En l'occurrence, la diffusion de cette norme d'exploitation de la billettique est renforcée par le choix du département de l'Isère d'en doter sa propre billettique.

Cependant plusieurs dynamiques liées au processus de normalisation sont en train de modifier les contours de la politique qu'il sous-tend. D'une part, il déplace l'enjeu industriel de la conquête du marché de l'équipement des réseaux en billettique à la conquête du marché de la normalisation des systèmes d'exploitation billettique des réseaux. De nouveaux entrants pourraient reconfigurer ce marché. En multipliant les supports sans contact, les banques ou les opérateurs de téléphonie mobile pourraient reconfigurer le marché de la billettique en renforçant les logiques de déploiement de nouvelles technologies sur les réseaux de transport ; et ce, grâce à l'application de leur norme NFC à toutes sortes de services sur mobile, y compris les ventes et les validations des titres de transport[123]. La billettique ou ses renouveaux technologiques restent dépendants d'acteurs privés qui, en s'investissant dans les réseaux, impriment les politiques de transport de leurs logiques industrielles liées au marché de l'innovation technique.

D'autre part, les collectivités territoriales font maintenant preuve d'une certaine expérience en matière de billettique qu'elles mobilisent pour figurer une forme d'indépendance vis-à-vis des industriels (fournisseurs et exploitants). Ainsi, en Rhône-Alpes, le transfert de gestion de la plateforme de tests de la SNCF en gare de Lyon-Perrache à Transdata Exploitation (filiale de Transdev) à Valence concrétise pour la Région un degré d'indépendance moindre vis-à-vis de la SNCF. Les AOT prennent également position à l'échelle nationale où le processus de normalisation, fortement centralisé, se joue dans des commissions de normalisation mises sur pied par le ministère des transports qui discute avec les représentants des groupes industriels. Même si le GART s'est soucié de la question dès 2000, ces commissions sont restées longtemps fermées aussi bien aux représentants d'autorités organisatrices qu'aux représentants des exploitants (par exemple, par l'UTP). Les autorités organisatrices et les exploitants ont fini par occuper la présidence[124] et la vice-présidence de la « CNO3 » en 2008. Par la suite, l'État a mis sur pied l'agence française pour l'information multimodale et la billettique – AFIMB – qui est opérationnelle depuis début 2011[125]. Ce format d'agence peut être analysée à l'aune des institutions mises en place par l'État à des fins de renforcement de sa capacité de pilotage de l'action et de contrepoids aux acteurs privés (Hassenteufel, 2007). L'occupation de la présidence de l'agence par le sénateur Yves Krattinger introduit cependant une dimension plus proprement politique dont l'avenir dira de quelle manière elle contribuera à façonner la politique multimodale.

---

[123] En interurbain, un mobile peut servir de support à un billet iDTGV (filiale de la SNCF).

[124] Occupée par le sénateur Yves Krattinger, qui a également activé son mandat parlementaire pour renforcer cette action en produisant un rapport d'information en janvier 2012 : Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur *les collectivités territoriales et les transports*, par M. Yves Krattinger, N° 319, Sénat, 31 janvier 2012, 92 p.

[125] L'une des missions de l'AFIMB est « de promouvoir l'interopérabilité dans les domaines de l'information multimodale et de la billettique, et de soutenir la normalisation dans ces domaines ». Voir le site du ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement : http://www.developpement-durable.gouv.fr/Presentation-de-l-AFIMB.html (consulté le 2 février 2012).

À l'échelle locale, l'exploitation des systèmes et leur déploiement commun sur plusieurs réseaux est le résultat de coopérations techniques et politiques, qui produisent une extension des réseaux par intégration progressive à l'échelle régionale. Cette intégration progressive des réseaux dans un même système à la fois fabrique un apprentissage technique et politique de l'intermodalité et résulte de cet apprentissage.

> « (…) un système billettique génère de nouvelles coopérations et à un moment donné vers des réflexions qui sont l'intermodalité. On a une vraie maturation et on le voit bien au niveau technique et politique, c'est-à-dire que les gens se disent, oui pourquoi se prendre la tête finalement avec des billets de tous les côtés alors qu'on pourrait rationnaliser les choses, faire de l'information commune, équiper de manière commune les choses, voilà, donc c'est ça vraiment l'intermodalité et l'interopérabilité, c'est ce genre de choses qui peuvent créer des synergies mais aussi pourquoi pas des économies d'échelle. C'est comme ça que la centrale OùRA ! pourra peut-être demain aider les petits réseaux dans leur billettique, aider le Grand Lyon, le SYTRAL à actualiser ou permettre le développement de son système, même si c'est très lourd. » (Directeur adjoint, Service Transports Urbains, Saint-Étienne Métropole, entretien le 12 janvier 2011).

La taxe kilométrique sur les poids lourds repose sur un système de télépéage qui récupère et traite des informations. Les informations récupérées par l'opérateur de télépéage (en l'occurrence, grâce à un système satellitaire qui repère un boîtier de géolocalisation dans un camion) lui diront à quelle borne du réseau un poids lourd était à quel moment. Les modalités de traitement de cette information sont déterminées par la décision de mettre en œuvre un instrument fiscal régi par la doctrine des Douanes en matière de contrôle-sanction. L'information récoltée doit être traduite en nombre de kilomètres à taxer et le recouvrement après contrôle est externalisé : le prestataire privé aura à gérer le contrôle des irrégularités, en principe grâce aux systèmes d'appareillage automatique (Directeur, DGDDI, entretien le 4 février 2011).

Deux autres traitements de l'information ont été formulés, qui renvoient davantage aux conséquences de l'instauration de la taxe. Tout d'abord, l'information doit être aussi traduite en trajet pour la répercussion sur le prix facturé aux chargeurs par les entreprises. Cette traduction revient à l'État et aux entreprises de transport routier, qui ont dû s'accorder sur une manière de faire dans un contexte où la complexité organisationnelle des flux est caractérisée notamment par le fait qu'un poids lourd peut parcourir les mêmes kilomètres pour plusieurs chargeurs. Le choix de fonder le calcul de la répercussion sur les factures émises par les transporteurs auprès de leurs clients renvoie à un format de régulation sectorielle classique, qui se joue de manière parallèle et relativement déconnectée du processus d'installation des bornes de péage sur le réseau.

En revanche, les demandes de traitement d'information formulées par les conseils généraux sont directement liées à l'équipement du réseau routier, équipement qui délimite le « réseau taxable ». Ce dernier comporte deux parties : les routes gratuites dont l'État est propriétaire[126] seront (à quelques exceptions près : les itinéraires n'appartenant pas au réseau transeuropéen ou à faible trafic) pratiquement toutes taxées, notamment parce qu'elles doublent les autoroutes à péage (là où elles sont implantées) et, de ce fait, servent d'itinéraires permettant aux poids lourds de circuler gratuitement ; une partie de la voirie dont les conseils généraux sont propriétaires et qui pourrait devenir les nouveaux itinéraires

[126] Rappelons que les autoroutes à péage ne sont pas visées par la taxe.

gratuits permettant aux poids lourds de se détourner du nouveau réseau payant. L'État et les départements ont mis sur la table des concertations des interprétations assez décalées des reports de trafic possibles, qui se sont traduites par un linéaire départemental proposé par l'État (2000 km au départ ; 5000 km après négociations) n'ayant aucune commune mesure avec le linéaire demandé par les conseils généraux (30 000 km). Ces différences d'appréciation recouvrent aussi des manières assez différenciées de considérer les espaces où agir. À l'échelle nationale, un réseau dans un département correspond à une section ou un ensemble de sections composant des itinéraires routiers traversant les départements. À l'échelle départementale, le réseau routier est davantage envisagé comme instrument d'irrigation d'une zone où vivent et travaillent des électeurs : les conseils généraux défendent des options politiques de défense du cadre de vie ou de l'économie locale. En l'occurrence, en ayant fait preuve d'une grande hétérogénéité liée à des situations concrètes et des options locales diverses. Par suite, récupérer de l'information qui corresponde à un suivi de la circulation des poids lourds sur leur espace d'action est constitué en enjeu crucial pour les départements à des fins d'ajustement du réseau taxable.

C'est cependant la logique d'information des Douanes, qui se soucient d'abord de contrôle/sanction des marchandises transportées (et des véhicules qui les transportent), qui a formaté le cahier des charges que doit remplir le prestataire. Cette logique est insérée dans un programme de dématérialisation de la fonction douanière à l'échelle de l'Union européenne, dématérialisation qui conduit à la production d'informations en amont de la réalisation concrète de la circulation. Notamment, parce que les principes européens d'ouverture et de fluidité des circulations sont censés être constitutifs des politiques des états-membres alors que la logique de contrôle/sanction produit plutôt fermeture et arrêts. Dès lors, le traitement informatisé des données semble ouvrir des perspectives pour le choix des contrôles (selon des « profils de risque ») et pour la rationalisation de l'activité douanière (moins de contrôles mieux ciblés). L'équipement du réseau routier en système de télépéage donne à voir une politique de modernisation technologique de la gestion des flux et des circulations qui concerne d'abord l'échelle du territoire national dont doivent s'accommoder les conseils généraux à leur échelle, départementale.

4.1.2. Laboratoire d'expérience

Nos études de cas ont mis en exergue une particularité des systèmes informatiques : on ne sait s'ils fonctionnent (ou pas) que lors de leur mise en route concrète.

Ainsi, les mises en route concrètes des systèmes de **billettique** sont souvent l'occasion de mettre en lumière des dysfonctionnements. Par exemple, le Directeur adjoint du service Transports urbains de Saint-Étienne Métropole témoigne d'une période de trois mois durant lesquels la mise en place de la carte OùRA ! (juin 2010) a essuyé quelques pannes de valideurs et de distributeurs et, en amont, un retard de dix mois de la part du fournisseur, tous les éléments techniques – logiciel, système, matériel – étant potentiellement porteurs de problèmes de fonctionnement (entretien le 12 janvier 2011). D'une certaine manière, les agglomérations (Lyon, Grenoble, Saint-Étienne) servent de laboratoires d'expérience *in situ* et *in concreto*.

En Rhône-Alpes, une plate-forme régionale de tests[127] a été créée (inaugurée en 2010) dont l'objet est de réaliser des essais d'interopérabilité entre systèmes de billettique, par exemple en cas d'introduction d'une nouveauté dans un système ou d'un nouveau réseau qui s'équipe. En testant l'interopérabilité des systèmes billettiques (avant leur mise en service), la plateforme met en lumière les possibles incompatibilités concrètes, qui, selon les techniciens, sont résolues en informatique par l'élaboration et l'adoption de normes de fonctionnement et d'exploitation précises et identiques (comme nous l'avons vu plus haut).

> « Et donc la Région a essayé de fédérer l'ensemble de la démarche au sein de ce qu'on appelle la communauté OùRA!, l'objectif étant de définir un référentiel technique, toute une série de documents qui vont permettre d'assurer de l'interopérabilité des systèmes billettiques, sachant que la billettique est de l'informatique, et l'informatique, s'il n'y a pas de normalisation très précise, on arrive très vite à des systèmes qui ne sont pas compatibles. (…) C'est-à-dire que chaque industriel aura tendance à concevoir son système sans se préoccuper des partenaires, l'objectif est de forcer justement l'ensemble des industriels à avoir les mêmes normes techniques, sachant que, en 2002 et 2003, lorsqu'on s'équipait de systèmes billettiques, les normes n'existaient pas forcément. Du moins, les normes ont plus évolué depuis. Parfois on avait des normes, mais qui n'étaient pas encore assez détaillées pour assurer l'interopérabilité entre les systèmes billettiques. Et souvent, il faut attendre de voir vivre les systèmes pour s'apercevoir qu'il y a des carences en termes de normalisation et c'est là qu'on commence à normaliser un peu plus dans le détail. » (Responsable de la Direction Mobilité-exploitation du Syndicat Mixte des Transports en Commun Agglomération grenobloise (SMTC), entretien le 10 février 2011)

En ce qui concerne **la taxe kilométrique sur les poids lourds**, la même caractéristique d'incertitude est soulevée par nos interlocuteurs. En particulier, les opérations de récolte et de traduction de l'information sur les poids lourds et leurs kilomètres parcourus passent par des outils informatiques dont la fiabilité n'est effective que dans leur fonctionnement concret. La plupart de nos interlocuteurs s'accordent pour dire que « les Allemands ont mis un an et demi à fiabiliser leur système » (Délégué au développement durable et à l'action professionnelle, FNTR, entretien le 7 juin 2010).

En outre, ces incertitudes renvoient à des dysfonctionnements déjà expérimentés. Ainsi, les transporteurs s'inquiètent de leur expérience du TIS-PL[128] où il revient à l'entreprise de transport de prouver les dysfonctionnements (problème technique, système de lecture, le chauffeur qui s'est trompé de file, par exemple). Même si le système de la taxe en France devrait être différent, la FNTR a cependant estimé utile de se rapprocher des deux candidats français à l'appel au prestataire privé, pour expliciter les besoins des transporteurs.

> « Ce qu'on veut éviter, c'est la problématique qu'on a sur le TIS-PL, le péage autoroutier, où on a en face de nous des sociétés qui ont un monopole, et le transporteur a à sa charge tous les dysfonctionnements et que, après s'être battus pendant des mois pour prouver que le système ne fonctionne pas, parce que c'est quand même au transporteur de le prouver, tout ce qu'il obtient au bout du bout, c'est le remboursement du trop-payé. Et, tant qu'on ne mettra pas des contraintes financières à ces opérateurs, on n'arrivera pas à faire en sorte que nos problèmes transport soient résolus. On a des barrières de

[127] Elle a fait l'objet d'une *Convention constitutive de groupement de commande relative à la mise en œuvre et au fonctionnement de l'interopérabilité billettique OùRA ! en région Rhône-Alpes*, signée en 2009 entre les 14 autorités organisatrices ce la « Communauté OùRA ! ».

[128] Système électronique de télépéage des péages autoroutiers en France, qui passe par un boîtier électronique embarqué (OBU).

> péage qui ne fonctionnent pas, qui facturent systématiquement le trajet le plus long ou le véhicule le plus lourd, l'entreprise n'a aucun moyen de pression. Le concessionnaire dans le pire des cas va rembourser ce qu'il a perçu en trop. » (Délégué au développement durable et à l'action professionnelle, FNTR, entretien le 7 juin 2010)

Selon l'adjoint au chef de la mission Tarification, la mise en service d'une taxe kilométrique sur les poids lourds en France correspond à une sorte de prémisse à la mise en place d'un service européen de télépéage dont l'enjeu est de faire en sorte qu'un transporteur qui circule en Europe puisse acquitter les différents péages en ne passant de contrat qu'auprès d'un seul fournisseur de services ; le système technique fait office de première implémentation d'une intéropérabilité à l'échelle européenne (entretien le 13 juillet 2010).

Dans ce domaine, et dans cette perspective, il semble bien que la mise en place d'une interopérabilité des systèmes de télépéage passe par une logique d'essais et d'erreurs détectables *in situ*. Le chef d'unité adjoint Politique des transports terrestres de la Direction générale Mobilité et Transport exprime clairement cette idée partagée par la plupart de nos interlocuteurs en qualifiant la mise en place de l'écotaxe en France de « laboratoire de la future interopérabilité des télépéages » (Commission européenne) (audition le 16 février 2011, Commission des Finances du Sénat).

La dimension expérimentale induite par l'instrumentation informatique des politiques de transport étudiées imprime sa marque dans un décalage entre une conception d'application théorique à grande échelle et une concrétisation première à une échelle plus restreinte.

Dans le cas de la billettique par exemple, les systèmes seront d'abord pensés et concrétisés pour une partie des usagers : les abonnés. En validant son titre de transport, le détenteur émet des informations le concernant (ses caractéristiques d'usager-abonné et celles du déplacement qu'il effectue à l'occasion de cette validation). Ces informations sont alors récupérées par des systèmes informatiques qui les traitent soit dans leur visée commerciale (connaissance des clients), soit dans leur visée gestionnaire (connaissance des recettes). Dans tous les cas, les systèmes informatiques traitent à moindre coût les informations simples et homogènes ; toutes conditions que les abonnés remplissent parfaitement, d'autant mieux que les systèmes des différents réseaux sont mis en connexion (visée multimodale). Même si les abonnés ne sont pas les usagers multimodaux les plus nombreux[129].

Par ailleurs, l'échelle des territoires de conception et de concrétisation est également différenciée. Alors que l'équipement en billettique ou en télépéage est conçu à grande échelle – respectivement régionale, nationale/européenne – la concrétisation première est réalisée plus localement.

Dans le cas de la billettique, une impulsion urbaine est d'abord survenue, à Strasbourg et à Grenoble. Dans les deux cas, les Régions se sont cependant également souciées d'une billettique à l'échelle de leur territoire. Mais, une raison invoquée par les AOTU pour expliquer qu'un tel équipement a d'abord été mis en œuvre à l'échelle urbaine est sa

[129] Selon le Directeur de la mission Territoire et Intermodalité du SYTRAL, « (…) la clientèle multimodale chez nous, ça représente 1% de notre clientèle (…) » (entretien le 6 janvier 2011).

rapidité, relativement aux tractations – politiques – à mettre sur pied à l'échelle d'une région[130]. Et, à partir de ces impulsions urbaines, les deux Régions vont emprunter des chemins très différents pour piloter (ou pas) l'équipement billettique à leur échelle de compétence. En Alsace, la carte Alseo (2005) est utilisable sur le TER et les réseaux de la CUS mais les autres AOT sont restées avec un support papier. En Rhône-Alpes, la billettique urbaine a enclenché une décennie de multipartenariat (13 AOT sur 32 et 130 000 utilisateurs en 2010) pour la carte OùRA ! (à partir de fin 2005). Dans le cas de la taxe kilométrique sur les poids lourds, l'expérience en Alsace, par proximité spatiale, de l'introduction de Lkw Maut, a conduit les acteurs locaux à œuvrer pour obtenir une expérimentation dans leur région. Si pour les élus alsaciens, la logique expérimentale est d'abord référencée à leur manière de concevoir la décentralisation, cette logique est bien envisagée par l'État comme une manière de tester la mise en œuvre concrète de l'écotaxe en Alsace avant de la déployer en « vraie grandeur ».

4.2. Taxes, tarifs, amodiations : des instruments de redistribution financière

Dans nos trois études de cas, les politiques publiques mettent en jeu des instruments financiers, qui correspondent notamment à des recettes pour les porteurs de ces politiques. La manière dont ces instruments financiers sont produits a des conséquences sur la manière dont ils sont utilisés par les acteurs publics ; ce qui, en retour, doit pouvoir nous éclairer sur les politiques publiques ainsi instrumentées, car les instruments financiers constituent souvent des outillages cruciaux pour l'action.

Selon notre approche instrumentale, les trois instruments qui fondent les politiques étudiées fournissent des recettes dont l'usage va être dépendant de la manière dont elles sont produites.

4.2.1. Production de recettes

Dans le cas de **la taxe kilométrique sur les poids lourds**, la tarification vise à faire payer les trajets effectués en fonction de la distance parcourue. Les caractéristiques de la taxe, qui d'une part distinguent les poids lourds des véhicules particuliers en excluant ces derniers, d'autre part appliquent le paiement par section de réseau et non par zone, vont donner tout d'abord à voir une politique de gestion de la circulation des poids lourds. Ainsi, l'idée que, en faisant payer des routes initialement gratuites, la circulation des poids lourds sera réorientée vers des voiries plus appropriées est largement partagée par l'ensemble des acteurs. Cependant, pour les élus locaux, qui se soucient notamment de défendre les intérêts de l'économie locale, un système tarifaire qui permettrait de différencier le trafic local (à protéger) du trafic en transit (à taxer) répondrait davantage à leurs options politiques. Au moment du vote de l'expérimentation alsacienne, les acteurs locaux avaient ainsi énoncer l'idée d'une tarification zonale (inspirée de la vignette suisse). Celle-ci n'a cependant pas été retenue, et l'instauration de l'écotaxe est maintenant l'occasion de formuler d'autres

[130] Raison invoquée par exemple par le Directeur de la mission Territoire et Intermodalité du Sytral (entretien le 6 janvier 2011).

possibilités tarifaires. En Alsace, par exemple, le DGS de la Région suggère de moduler le prix à payer en fonction de la longueur du trajet pour que les petites distances soient gratuites (DGS, Région Alsace, entretien le 19 juillet 2010). Selon Yves Krattinger ou les environnementalistes, des modulations selon les usages dans l'espace et dans le temps ouvriraient des perspectives moins frustes de gestion des circulations. Au regard des effets de la mise en place de la Lkw Maut en Allemagne, il semble bien que la tarification kilométrique ait produit une rationalisation de la profession. En introduisant un péage, l'action publique le constitue en élément de coût que les entreprises de transport doivent intégrer au prix de leur prestation. Selon la DRE Alsace, la Lkw Maut a conduit les entreprises à massifier les flux et à optimiser leurs trajets (entretien le 2 juin 2005). Et, les chargeurs considèrent bien que l'instauration de la taxe les incitera à optimiser leurs flux de transport (Délégué général adjoint, AUTF, entretien le 8 novembre 2010).

Dans le cas **des transports collectifs**, la tarification sert des politiques publiques qui visent généralement à accroître le nombre de voyageurs utilisant les transports publics. Avec l'extension de l'urbanisation, les autorités organisatrices ont formulé la nécessité de permettre l'usage combiné de plusieurs réseaux, dans une configuration où lesdits réseaux sont gérés par différentes autorités organisatrices, elles-mêmes étant liées à des exploitants différents par l'intermédiaire de contrats qui sont fondés sur des types de tarification différenciés. Par exemple, dans une délégation de service public, l'exploitant peut bénéficier d'un intéressement aux recettes et, en conséquence, sa rémunération peut dépendre assez directement du titre vendu à l'usager. En ce qui concerne la Région, s'ajoute la singularité de l'exploitant SNCF (tarification kilométrique), dont une partie de la tarification sociale est déterminée par l'État et est appliquée aux TER. *A contrario*, souvent les départements dissocient rémunération du transporteur et tarif du titre et proposent une tarification plate (le même tarif pour parcourir tout le territoire départemental)[131].

La mise en œuvre d'une tarification multimodale conduit à une confrontation entre différentes manières de tarifer. Ces processus de confrontation activent de la compétition entre élus. L'enjeu de ces confrontations est double : d'une part, chaque autorité organisatrice veut garder une visibilité vis-à-vis de ses populations (*i.e.* en donnant à voir ce qu'elle endosse en matière de tarifs) ; d'autre part, chaque autorité organisatrice doit fournir un effort financier qui, par une tarification multimodale, est évaluée à l'aune des efforts de chacune. Chaque autorité organisatrice doit consentir des réductions tarifaires pour la création de gammes multimodales, donc d'une certaine manière accepter des pertes financières : un titre combiné doit valoir moins cher que la somme des titres mais plus cher que chaque titre pris isolément. Selon la Région Rhône-Alpes, le titre multimodal ne doit pas être confondu avec le tarif de l'urbain qui intégrerait le TER à l'intérieur du PTU (responsables de la Direction des transports, Région Rhône-Alpes, entretien le 7 janvier 2011). En Alsace, un accord tarifaire a été trouvé entre plusieurs autorités organisatrices (10 au moment de notre enquête : la Région, les deux départements, les trois grandes villes et quatre villes moyennes) et a produit le titre multimodal AlsaPlus, jusqu'à être expérimenté

[131] Il faut également garder à l'esprit que ces différentes formes de tarification sont liées à des calculs de coûts (d'investissements, d'exploitation) différents selon les modes de transport. Classiquement, nos interlocuteurs distinguent un TER d'un bus.

sous la forme d'une tarification zonale à l'échelle régionale. En Rhône-Alpes, les accords tarifaires qui sont sur le support OùRA ! sont bipartites (la Région et une agglomération) ou tripartites (la Région avec Lyon et Grenoble ; la Région avec Lyon et Saint-Étienne) et ont été conclus sur des accords préexistants.

Dans le cas des **ports fluviaux**, c'est seule l'autorité portuaire qui gère les différentes occupations de son espace foncier en passant des régimes variés de concession et d'amodiation avec des opérateurs privés. *À Lyon*, VNF (État) est propriétaire (privé) de l'espace occupé par le port Rambaud, situé sur la Saône, qui n'est plus en activité (depuis les années 1930). Cet espace fait l'objet d'un projet d'aménagement urbain – Lyon Confluence – pour lequel VNF, pour récupérer des recettes liés au foncier, a créé une filiale avec la Caisse des dépôts[132]. La CNR, associée à la Caisse des dépôts, aux collectivités territoriales et à GDF Suez[133], gère, sous le régime de la concession, l'activité portuaire sur le port Édouard Herriot, situé sur le Rhône, qui est l'actuelle plate-forme portuaire en activité. Sur cet espace, la CNR doit déployer une activité plus proprement fluviale en commercialisant le foncier auprès d'entreprises susceptibles d'engendrer du trafic de marchandises[134]. Cependant, celles-ci sont des opérateurs privés qui déploient des activités en forte concurrence et sont peu enclines à aller dans le sens de la CNR, qui cherche à rationaliser la gestion des espaces portuaires, par exemple en mutualisant les équipements portuaires entre ces différents usagers. En outre, selon le directeur du port, la résiliation de contrats de concession est d'autant moins envisagée qu'elle produirait des friches (car peu d'entreprises s'avèrent intéressées à organiser leur logistique autour du fluvial), qui ne constitueraient pas des instruments d'action à proprement parler dans un contexte de grande rareté du foncier (entretien le 8 juin 2011). *À Strasbourg*, le port a un statut (1924) – dit *sui generis* – autonome sous tutelle de l'État français, régi par une convention entre l'État et la ville de Strasbourg (la CUS), dont un représentant assure la présidence du conseil d'administration du port. L'autorité portuaire a ici également la propriété foncière de son espace. Cependant, elle bénéficie d'une disponibilité foncière dans la zone centrale du port (une partie des terrains est inoccupée), qui lui permet de « sanctuariser » des terrains pour l'activité portuaire mais également d'être partie prenante, comme à Lyon, des projets d'aménagements urbains (projets *Starlette* et *Citadelle*) tout en achetant des terrains « hors la ville » dans le but de se garder la possibilité de développer des activités plus proprement portuaires (directeur de la Valorisation du Domaine, port de Strasbourg, entretien le 6 avril 2011).

4.2.2. Financement de l'action

Derrière ces différentes manières de produire des recettes, l'enjeu des taxations, des tarifications et des amodiations renvoie aux modalités de financement des politiques publiques. Or, ces modalités et leurs conséquences en matière de politiques publiques sont intimement liées aux récipiendaires.

[132] La société Rhône Saône Développement
[133] Au sein d'une société anonyme d'intérêt général aux parts du capital respectives de 33%, 18% et 49%.
[134] L'espace du port Édouard Herriot est composé d'une zone portuaire privée (amodiations), un zone portuaire publique (terminaux à conteneurs), une zone pétrolière (hydrocarbures).

Dans le cas de la **taxe kilométrique sur les poids lourds**, le premier récipiendaire est par construction le budget de l'État abondé par la fiscalité. L'intégration de la taxe au code des Douanes la soumet d'une part aux principes budgétaires d'universalité et de non-affectation, d'autre part, au vote annuel (voire plus) du collectif budgétaire qui ouvre la possibilité de reconsidérer régulièrement les caractéristiques fiscales de la taxe[135]. Cependant, l'État lui-même a considéré que les recettes de la taxe sur les poids lourds pouvaient au moins pour partie constituer une source de financement pour l'AFITF, à la fois parce que le budget de l'agence doit être abondé et parce que l'instauration de la taxe est une source de conflit. En effet, la mise en place de l'écotaxe réactive l'opposition classique des usagers de la route (automobilistes comme transporteurs routiers) qui s'estiment comme de grands pourvoyeurs de fonds publics. L'affectation à l'AFITF vient à la fois tempérer (une part des recettes revient au secteur des transports) et conforter cette partie de la controverse (la taxe doit effectivement produire des recettes). En outre, l'affectation à l'AFITF est un compromis qui permet d'appliquer les principes d'universalité budgétaire et de non-affectation des recettes (les recettes ne reviennent pas à la route qui les produit). La deuxième catégorie de récipiendaire est constituée des conseils généraux. Pour les départements, qui se sont vu transférer de nouvelles voiries routières et une partie des coûts liés, l'enjeu des recettes se révèle assez central[136]. En effet, la définition du réseau taxable demande aux conseils généraux de se positionner comme acteurs de la voirie départementale, exigence médiatisée par un instrument qui les configure d'une part, en acteur disposant de recettes, d'autre part, en acteur de régulation des émetteurs de ces recettes. Ces deux facettes peuvent entraîner des contradictions d'ordre politique : le choix de récolter beaucoup de recettes (pour conforter le budget et donc l'action de la collectivité) est contraire au choix de limiter la circulation des poids lourds (pour préserver le cadre de vie des populations et aller dans le sens d'un développement durable) ou de s'opposer à la taxe (pour préserver les intérêts de l'économie locale). C'est tout le paradoxe d'une fiscalité environnementale qui est ainsi mis en lumière (Sainteny, 2010), et ce, quelle que soit l'échelle d'action.

Dans le cas de la mise en œuvre d'une **tarification multimodale**, les autorités organisatrices sont amenées à confronter le financement des transports collectifs et à faire ainsi émerger l'enjeu de la fiscalité locale. Les autorités organisatrices qui gèrent un réseau sur une agglomération sont peu intéressées à la multimodalité, car elle ne concerne qu'un nombre réduit des voyageurs qui circulent sur leur PTU. C'est le cas par exemple du SYTRAL, qui voit dans la multimodalité une occasion de produire d'abord des pertes, car elle permet à des usagers qui ne contribuent pas au financement du réseau urbain – impôts

[135] Ce dont n'ont d'ailleurs pas manqué de profiter quelques parlementaires emmenés par Pierre Méhaignerie pour faire voter (novembre 2011) un amendement à la loi de Finances pour 2012 réduisant l'exonération du réseau breton de 25% à 40% et prévoyant une compensation par une taxe additionnelle sur les tabacs ; ce qui montre bien le jeu lié au budget général de l'État abondé par les fiscalités.

[136] Voir par exemple : Table ronde de la commission des finances, 16 février 2011, Question de Philippe Adnot et Éric Doligé : pourquoi avec 28% du réseau taxable, les collectivités locales ne récupèrent-elles que 10% des recettes ?
(http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20110214/finc.html#toc2 (consulté le 24 mars 2011) p. 13.

locaux ou Versement Transport (soit parce qu'ils n'habitent pas dans le PTU, soit parce qu'ils n'y travaillent pas) – d'y circuler quotidiennement (puisque la tarification multimodale s'applique aux abonnés) à moindre coût. Ou encore, des départements qui ne lèvent pas de Versement Transport et se retrouvent impliqués dans une politique multimodale peuvent ne pas vouloir lever d'impôt pour contribuer à la tarification multimodale. Ce positionnement peut ouvrir un conflit entre agglomérations et départements, comme en témoigne le directeur adjoint du service Transports de Saint-Étienne (entretien le 12 janvier 2011).

Dans le cas des **ports fluviaux**, l'attention portée par les autorités portuaires à la maîtrise de leur domaine foncier est liée à la valeur que les projets d'aménagement urbains lui attribuent potentiellement. Les acteurs portuaires, aux configurations différentes selon les cas, ont transformé pour partie leurs activités en lien avec cet enjeu foncier et les incursions urbaines dans les usages possibles de leur espace. Ce faisant, les ports deviennent des opérateurs fonciers, qui au cours du temps ont mixé des activités proprement fluviales et de transport avec des activités immobilières de logement et de bureaux davantage tournées vers la ville (l'autorité portuaire dispose d'un patrimoine immobilier qui relève de son domaine privé propre). Pour ce faire, ils s'insèrent dans les formats de financiarisation propres au secteur immobilier. Ainsi, VNF peut récupérer des recettes de l'espace du Port Rambaud grâce au déclassement du domaine public en domaine privé et à la création de la société Rhône Saône Développement, filiale VNF – Caisse des dépôts. Cette dernière participe au système de SCI qui gère le bien immobilier dans les projets de Lyon Confluence, en y apportant le foncier. À Strasbourg, le port a conforté récemment (en 2008) sa perspective de valorisation d'un foncier considéré dans une double dimension – urbaine et industrielle – en recrutant un gestionnaire de portefeuille immobilier (*assets management*) dont les fonctions sont explicites : gestion du patrimoine portuaire existant, développement de nouvelles implantations (plate-forme industrielle, port sec). Selon le Directeur de la Valorisation du Domaine du Port de Strasbourg, le port préfère passer par des amodiations (baux emphytéotiques allant jusqu'à 99 ans) plutôt que de vendre des terrains à la ville ou à un aménageur (entretien le 6 avril 2011). Cependant, ce type de bail ne semble pas pouvoir être appliqué en droit français à du logement non locatif, car la durée limitée dans le temps du bail ne dissocie pas la propriété du logement de la propriété du terrain, contrairement aux modes de faire anglo-saxons. Selon le Directeur de la Valorisation du Domaine du Port de Strasbourg, un tel système de dissociation des propriétés pourrait jouer sur l'accès à la propriété de logements moins chers (entretien le 6 avril 2011), sujet sensible pour les élus locaux.

4.3. Prestataires privés et administrations locales : les nouveaux experts

Les trois études de cas valorisent un processus de « densification technique » de l'action publique. Nous pourrions caractériser les changements à l'œuvre en nous reportant à la classification proposée par Peter Hall (1993) : plus qu'un changement de premier ordre (usage des instruments) ou de troisième ordre (modification paradigmatique), nous assistons à un processus de second ordre, lié à l'introduction de nouveaux instruments techniques. La

primauté de ce processus technique, aussi bien dans l'écotaxe, que la billettique ou le statut des ports, nous amène logiquement à poser la question du statut de l'expertise, et plus précisément de la formation progressive d'une assise technique pour des groupes d'acteurs (administrations territoriales, prestataires), devenant progressivement incontournables. Nos enquêtes révèlent ainsi que la maîtrise, la répartition et la production d'une expertise propre constitue un enjeu structurant des réformes engagées, et anime les stratégies de tous les acteurs impliqués.

Le cas de **la taxe kilométrique sur les poids lourds** donne à voir un glissement instrumental : la fiscalité devient le support technique privilégié de l'implémentation des objectifs de développement durable dans le transport routier. L'adoption des projets d'écotaxe a entraîné un double processus. D'une part, elle a débouché sur un apprivoisement administratif sans précédent, et ce, à toutes les échelles territoriales. Au plan national, la création de la Mission Tarification, mêlant les ministères de l'Écologie (Transports) et des Finances (Douanes), archétype de ces « espaces intermédiaires » qui constituent le quotidien des politiques publiques (Nay, Smith, 2002 ; Filâtre, De Terssac, 2005), correspond à un effet immédiatement perceptible des modifications instrumentales à l'œuvre. Les légitimités professionnelles portées par les agents ministériels doivent se refondre dans un jeu de négociation renouvelé, condition *sine qua non* d'une codification des taxes. Au plan local, la définition du réseau nécessaire à une taxation a rapidement pris la forme d'un ajustement technique, confrontant chaque département français à un processus d'appropriation des enjeux de la taxation (recettes, report de trafic, etc.). Les négociations apparues entre administrations locales et nationales (à propos du kilométrage de réseau taxé) font apparaître une montée en puissance technique, l'instrument fiscal reconfigurant les rapports entre acteurs.

L'apprivoisement administratif de l'instrument fiscal repose alors sur un recours aux prestataires privés. À la fois peu habituée à manipuler ce type d'instruments dans ce domaine (et à cette échelle financière) et soucieuse de répondre aux injonctions européennes (en matière d'interopérabilité notamment), l'administration d'État s'oriente vers une délégation du recouvrement de la taxe (mise en place et perception) à un prestataire privé. L'ouverture de ce marché public, inhabituel pour l'administration fiscale qui n'a pas pour tradition d'externaliser ce type de mission, débouche sur une lutte industrielle : la bataille juridique que se livrent les consortiums de prestataires révèlent l'importance de la mission en jeu. Le glissement instrumental correspond alors à l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité permettant l'émergence d'une catégorie d'acteurs dont l'intervention devient déterminante : le passage à la fiscalité, couplée à l'impulsion européenne vers une harmonisation des droits de péage, justifie l'externalisation d'une fonction jusqu'alors contrôlée par l'administration et fait émerger une catégorie nouvelle de prestataires.

Dans le cas de **la billettique**, le poids croissant des transporteurs et, plus encore, des acteurs industriels dans la définition des espaces et des solutions techniques qui accompagnent l'intermodalité s'appuie sur une expertise technique extrêmement spécialisée. La capacité de prise de décision des administrations locales s'en voit notablement réduite, alors que la technique des avenants lie les autorités organisatrices sur des périodes longues, justifiées par de lourds investissements en matière d'infrastructures mais freinant les

volontés d'adaptation des services de transport au rythme des évolutions technologiques. Deux axes de résistance se mettent en place chez les autorités organisatrices, tous deux fondés sur l'élaboration d'une expertise propre. D'une part, l'appel à des bureaux d'études indépendants en tant que fournisseurs d'AMO constitue un contrepoids aux propositions des industriels et permettent aux techniciens des administrations de saisir les enjeux politiques de ces choix techniques. D'autre part, la légitimité professionnelle de l'expertise billettique apparaît au sein même des administrations. Si les ingénieurs sont majoritaires dans les directions des transports, certaines autorités organisatrices ont choisi de recruter de véritables spécialistes de la billettique dont le parcours professionnel peut inclure un passage par les entreprises avec lesquelles il s'agit de négocier les espaces de l'intermodalité. À l'inverse, certaines administrations choisissent d'insister sur leur vocation généraliste en recrutant des directeurs des déplacements et des transports issus de formations d'économie ou de science politique et dont la légitimité professionnelle relève de la maîtrise des enjeux d'une « gouvernance » impliquant des acteurs multiples. Ce choix émerge notamment en Rhône-Alpes en complément des expertises internes constituées chez certaines autorités organisatrices.

Dans le cas **des ports fluviaux**, la question de la reconversion des friches est au cœur de l'introduction des acteurs urbains dans la gouvernance portuaire[137]. Le renouvellement du dialogue entre autorités urbaines et autorités portuaires se traduit par un transfert des expertises urbanistiques sur ces espaces, avec un recentrage sur les activités d'aménagement, de gestion et d'animation du bien portuaire. En témoigne, dans le cas de Strasbourg, un groupement de commande constitué en 2009 associant à parts égales la Communauté Urbaine et l'autorité portuaire pour un concours d'aménagement, initié dans l'objectif de repenser la connexion ville-port. L'introduction de la dimension urbaine au sein du port apparaît également dans le repositionnement du port en tant qu'opérateur foncier sur des terrains lui appartenant, alors que, jusqu'aux années 1990, les priorités de l'autorité portuaire s'orientaient vers la sanctuarisation des friches comme zones d'activité portuaire potentielle. L'introduction de l'expertise urbaine dans les dynamiques de transport fluvial renvoie à la prise en compte des objectifs de mobilité durable, avec la volonté municipale de transformer la nationale 4 en boulevard urbain à Strasbourg et les réflexions sur l'idée de métropole fluviale à Lyon[138].

Ces transferts d'expertises entre la ville et le port se réalisent à Strasbourg sous la forme du partenariat et du dialogue. À Lyon, ce mouvement d'extension urbaine jusque sur l'espace portuaire constitue un débat plus ancien et a présenté une dimension plus

[137] Si le port autonome de Strasbourg présente la spécificité d'une présidence assurée par un représentant de la ville depuis 1924, la question portuaire était absente des débats au conseil municipal jusqu'aux années 1980.

[138] Dans le premier cas, se pose la question de l'accessibilité du port et de la liaison interports : l'Agence d'Urbanisme de Strasbourg réalise ainsi des études pour le compte du port sur ces questions. Dans le second cas, le volet transport reste secondaire mais apparaît dans les cahiers des charges de la Communauté urbaine, avec par exemple l'obligation d'utilisation des voies fluviales pour l'évacuation des déchets des marchés de la construction.

conflictuelle, en partie due au mode de gestion original du port[139]. C'est alors l'élaboration de diverses chartes partenariales et documents de planification et d'investissement qui servent de base à la reconnaissance du port comme « outil de développement durable », une reconnaissance qui implique la valorisation prioritaire des filières cohérentes avec la vocation urbaine du port. La reconversion des friches industrielles et portuaires vers des usages urbains à tonalité résidentielle et récréative implique un positionnement nouveau des autorités portuaires (Strasbourg) et des gestionnaires fluviaux (Lyon). Ces derniers s'inventent une nouvelle fonction d'opérateurs fonciers lucrative, qui permet alors de financer un développement portuaire et fluvial qui l'est beaucoup moins.

[139] Le port Édouard Herriot est placé sous concession de la Compagnie Nationale du Rhône (CNR) jusqu'à l'année 2023. La CNR est une SA d'intérêt général à capitaux majoritairement publics mais dont GDF Suez détient 49,97% des parts.

CHAPITRE 5. DES SECTEURS BOUSCULÉS

Introduction : un secteur qui territorialise ou pas, et *vice versa*

L'un des objectifs de cette comparaison de trois objets techniques transport était d'observer les évolutions du rapport entre secteur du transport et territoires de l'action publique. Cet objectif renvoie alors autant à la question de la territorialisation des objets sectoriels qu'à la tonalité des négociations territoriales qui sont privilégiées. Nous proposons ici pour assumer cette comparaison une démarche analytique simple permettant d'observer ce rapport secteurs-territoires. Cette démarche portera successivement sur la nature du secteur concerné et son évolution, sur les acteurs du territoire impliqués et leurs compétences, sur la tonalité du dialogue entre secteur et territoires et enfin sur la question de la densité technique et son impact sur les politiques publiques.

Du point de vue de la grille de lecture, il importe de préciser que la notion de secteur mobilisée dans cette approche est utilisée dans une acception relativement différente que celle mobilisée par certains politistes. Considéré par exemple comme « sous-système concret aux logiques et modes d'actions spécifiques » (Barone, 2008a), cette notion permet d'observer l'évolution des savoirs, des expertises, des normes et référentiels d'action des acteurs qui animent un secteur spécifique. Elle offre alors une entrée pour aborder l'évolution des politiques publiques (Muller, 1990). Influencé par ces approches qui permettent de penser différemment la question territoriale, nous en proposons une lecture plus extensive et davantage géographique. Le secteur renvoie dans la grille proposée à un système d'acteurs publics et privés (leurs fonctions) qui participent d'un domaine particulier (le fluvial, le routier, l'intermodalité voyageur) à des échelles géographiques diverses (leurs espaces). Ce jeu acteurs/fonctions/échelles constitue alors une entrée parmi d'autres pour observer l'organisation des territoires (Debrie, 2010). La diversité des objets étudiés renvoie certes à des organisations sectorielles non comparables entre elles mais ces organisations rencontrent une trame territoriale commune avec des champs de compétences définis par une régulation nationale. Le dialogue secteur-territoire est alors partiellement balisé par ces blocs de compétences, pour reprendre le terme usuel, mais il est également complexifié par l'intervention des collectivités menée non pas au titre de leur compétence « transport » mais au titre d'objectifs plus généraux de développement économique et de planification urbaine. Ce sont ces deux aspects (blocs de compétences, intervention transversale) qui peuvent être analysés dans le cadre de cette comparaison entre l'écotaxe poids lourds, la billettique et la tarification intermodales, et l'aménagement des ports fluviaux.

5.1. Intensité sectorielle et compétences territoriales

5.1.1 La différenciation sectorielle

Les trois objets techniques présentent d'abord des intensités différentes de structuration sectorielle. Et cette intensité, c'est-à-dire l'existence d'un secteur fort ou pas dans l'énonciation de normes, de règles et dans l'organisation de la profession et des fonctions assumées par le mode de transport concerné, a été récemment modifiée par une triple évolution dans l'organisation des systèmes de transport. Les logiques de décentralisation, de déréglementation et d'introduction du référentiel de développement durable – largement étudiées par des chercheurs d'horizons divers (Ollivier-Trigalo, 2009 ; Zembri, 2007 ; Savy 2009) – modifient ainsi nécessairement la nature sectorielle des modes de transport.

5.1.1.1. Le secteur routier : une résistance sectorielle bousculée par un référentiel développement durable par essence transversale

Le mode de transport routier abordé par **l'écotaxe poids lourds** s'est longtemps structuré sur un poids sectoriel marqué, tant dans l'organisation de la profession qui, au delà de la nature atomisée et déréglementée du secteur, trouve des moyens d'action communs et des organes de représentation forts dans les négociations (Fédération Nationale des Transports Routiers, Union Routière de France, Association des Utilisateurs de Fret, Fédération des Utilisateurs de Transport et de Logistique de France) que dans la régulation sectorielle qui s'applique aux modes de transport (une administration nationale sectorielle transposée régionalement). Le Grenelle de l'environnement a perturbé ce poids sectoriel en imposant une lecture transversale et donc intersectorielle. Il reste que la dimension technique du mode de transport routier permet une résistance du secteur. L'observation d'une fabrique nouvelle de cette politique routière qu'est l'écotaxe poids lourds a largement démontré cette résistance, liée à la densité technique de la question.

L'introduction du sujet écotaxe poids lourds a ainsi logiquement entraîné une interaction sectorielle associant les professionnels routiers et la régulation nationale déclinée au niveau régional. L'activisme de la FNTR pendant la campagne présidentielle de 2007 prolongé pendant la négociation de la loi Grenelle 1 et du projet de Loi de Finances 2009 a permis de porter l'intérêt professionnel largement centré sur les modalités de répercussion de l'écotaxe poids lourds. Au niveau national, la FNTR a participé à la mission de Claude Abraham chargé par l'État de rédiger en concertation avec les transporteurs et les chargeurs un projet de décret d'application du système de répercussion. Cette régulation nationale a été complétée par une déclinaison locale de ce dialogue sectoriel assumée par le préfet épaulé par la DREAL. La définition du réseau taxable a ensuite logiquement reposé sur une expertise sectorielle s'appuyant sur la mission Tarification aidée par les services techniques classiques de l'État (SETRA, CETE).

Le mode de transport routier reste donc marqué par une structuration sectorielle nécessaire à l'application d'un objectif général (une écotaxe) qui renvoie à des contraintes techniques et donc des expertises spécifiques. Pour autant, au delà de cette formulation d'une politique particulière, il importe de rappeler que ce poids sectoriel est bousculé dans un contexte de réflexion sur la mobilité durable qui repose en grande partie sur l'idée de

report modal (de la route aux modes ferroviaires et fluviaux dits alternatifs) depuis les années 1990. Cette lecture, présente à tous les échelons de l'action publique (Europe, État, Collectivités), introduit ainsi progressivement un différentiel entre la part du mode routier dans le système de transport actuel et son traitement dans les différentes politiques de transport, différentiel qui pourrait d'ailleurs faire l'objet d'une recherche à part entière. Ce sentiment de marginalisation des transporteurs routiers ressort nettement de l'enquête réalisée. Et l'importance de l'association France Nature Environnement dans l'institutionnalisation progressive de cette idée d'une taxe sur les poids lourds, sa présence dans les débats du Grenelle et plus globalement son introduction croissante sur le thème des transports en lien avec les objectifs visés dans les lois 1 & 2 du Grenelle, témoignent de cette influence nouvelle d'une lecture environnementale qui pénètre la régulation sectorielle.

5.1.1.2. L'intermodalité voyageur : une diversification de l'expertise sectorielle

La tarification et la billettique intermodale ont longtemps reposé sur un poids sectoriel fort. Ce poids était largement lié au rôle central de quelques industriels qui détenaient une forme de monopole technique basé sur leur capacité d'expertise sur les dispositifs techniques nécessaires à la billettique et à la tarification intermodales. La complexité technique des dispositifs allait de pair avec le maintien d'une vision ingénieur opposée à une lecture voyageur plus politique. Mais la montée en puissance des autorités organisatrices de transport a imposé une diversification des sources d'expertise, un renforcement des compétences techniques des collectivités et un élargissement des partenaires. La SNCF notamment devient un partenaire parmi d'autres dans un jeu concurrentiel plus ouvert entre exploitants régulés par les AOT suivant des objectifs politiques variés. Une forme de dilution ou du moins de diversification du secteur est alors observable dans les modalités d'application de l'objectif intermodal.

L'enquête menée sur les deux régions d'études explique finement la généalogie et les termes de cette diversification. La mise en place de la billettique a d'une certaine façon précédé les objectifs de l'intermodalité en reposant sur un objectif de modernisation des systèmes existants et d'une meilleure connaissance des usagers. Ces systèmes billettiques sont proposés par trois groupes industriels (ACS, ERG, SNCF) aux différentes autorités organisatrices de transport. L'introduction progressive des objectifs de l'intermodalité va alors poser le problème de l'interopérabilité de ces systèmes concurrents. Les systèmes des agglomérations de Grenoble ou de Strasbourg par exemple ne sont pas directement compatibles avec le système régional TER. La technicité du sujet de cette interopérabilité définit alors des espaces structurés par la logique industrielle. La mise en place de la carte OùRA ! en Rhône-Alpes l'illustre parfaitement. Les fournisseurs en position de monopole d'expertise imposent un modèle billettique aux AOT. Il reste qu'à cette première période va succéder une montée des compétences techniques des collectivités. Les AOT recrutent des techniciens, dont certains viennent du milieu industriel concerné, qui vont progressivement constituer une communauté technique (inter) territoriale. Elle permet progressivement une maîtrise politique de la billettique reposant sur un double jeu de diversification des sources d'expertise et de renforcement des compétences techniques territoriales. L'inauguration d'une plate-forme de test d'interopérabilité en 2010 en Rhône-Alpes constitue ainsi un contrepoids aux logiques industrielles, une indépendance croissante des AOT vis-à-vis de la

SNCF et une diversification des partenaires industriels (plate-forme initialement gérée par la SNCF puis par appel d'offres par une filiale de Transdev). Si le champ de l'innovation (billettique TIC en particulier) permet un rôle toujours important des opérateurs, il reste que l'apprentissage sectoriel des AOT modifie la tonalité du secteur.

5.1.1.3. Les ports fluviaux : la variété des acteurs d'un secteur non homogène

L'aménagement des **ports fluviaux** implique une participation d'acteurs variés qui ne font pas vraiment secteur, ni dans l'organisation de la profession, ni dans la régulation, ni dans l'activité et la formulation d'objectifs homogènes. Seuls les gestionnaires d'infrastructures fluviales et portuaires énoncent une lecture et des objectifs proprement fluviaux. Pour le reste, les utilisateurs sont variés, la profession fluviale principalement artisane et non structurée, la régulation sectorielle est faible et éclatée malgré un intérêt récent pour la question au niveau national dans le contexte du Grenelle de l'environnement. De plus, l'activité fluvio-portuaire est une dimension parmi d'autres, souvent secondaire, d'une utilisation fluviale qui repose également sur des questions environnementales, résidentielles, touristiques et tertiaires. La reconnexion en cours des territoires urbains avec leur fleuve porte d'abord sur des fonctions urbaines peu liées à la dimension productive du port. Cette orientation place les outils portuaires dans un contexte de pression urbaine nouvelle. Les gestionnaires d'infrastructure fluvio-portuaires tendent alors à diversifier leur pratique entre leurs fonctions traditionnelles liées au transport fluvial et des pratiques d'opérateurs proprement urbains. Ce caractère hétérogène du secteur est par ailleurs renforcé par la polyfonctionnalité des plateformes fluviales. Au sein de ces plateformes se développent ainsi des activités variées (industrie, logistique, déchets…) dont certaines n'ont pas d'utilisation fluviale. La plateforme fluviale est d'abord une plate-forme inscrite dans une logique de desserte routière classique et plus secondairement ferroviaire et fluviale participant alors de l'hétérogénéité de cet objet technique.

L'enquête sur les ports fluviaux en Rhône-Alpes et en Alsace permet d'illustrer cette difficulté à définir un secteur fluvial. Elle permet de saisir l'éclatement de la gestion domaniale et de la responsabilité du développement fluvio-portuaire. Voies Navigables de France (VNF) est statutairement en charge du développement et de la gestion du domaine fluvial français depuis 1991 et donc, un acteur central de la négociation urbaine liée au fleuve mais pour l'ensemble des fonctions qui lui sont assignées (tourisme, environnement, transport…). Elle est doublée sur l'axe Rhône-Saône des activités de la Compagnie Nationale du Rhône titulaire d'une concession globale sur le Rhône depuis 1933 (et jusqu'en 2023). La CNR aujourd'hui société anonyme d'intérêt général à capitaux majoritairement publics (mais dont le groupe GDF Suez détient 49,70 % des parts) est gestionnaire du port Édouard Herriot (sous concession de l'État) assumant une fonction de gestionnaire d'infrastructures portuaires minoritaire dans l'activité générale du groupe (avant tout producteur d'électricité). La configuration strasbourgeoise renvoie à une structuration sectorielle différente, inscrite dans le schéma français de port autonome en charge de la gestion d'un domaine fluvio-portuaire divisé en domaine public et en domaine privé. L'autonomie de gestion et d'exploitation est néanmoins soumise à un contrôle de l'État du budget et des projets de développement. La variété des utilisateurs et des utilisations des plateformes fluviales témoigne enfin d'un secteur non homogène dont le rapport au fleuve

est parfois inexistant. Sans parler des activités ludiques, hydro-électriques, tertiaires et en s'intéressant uniquement à la dimension « productive », on constate cette variété d'usages industriels des plateformes dont une part importante n'utilise pas le fleuve comme moyen de transport. La mise en place d'un groupement d'utilisateurs portuaires à Strasbourg par exemple est alors une réponse à la pression urbaine (se structurer pour peser dans le débat) mais s'appuie sur un argumentaire industriel (valoriser la génération d'activités économiques dans l'espace urbain) très secondairement fluvial. La voie de ce que pourrait être un secteur fluvial est alors essentiellement portée par les autorités portuaires et par les gestionnaires d'infrastructure. Elle repose sur des objectifs non homogènes.

5.1.2. Les compétences territoriales impliquées

Aborder ces trois objets techniques permet ensuite d'illustrer les recompositions de l'action publique et les modalités d'action des collectivités territoriales dans le contexte d'une décentralisation à la française. Les politiques de transport sont ici un champ d'étude pertinent pour observer cet entre-deux entre compétences renforcées des collectivités locales, départementales, régionales et permanence d'une régulation nationale notamment sectorielle. Les objets techniques abordés présentent l'ensemble des acteurs territoriaux possibles mais avec des compositions variées qui donnent une place différente aux acteurs locaux. Dans cette composition, les compétences et les outils proposés par le cadre administratif décentralisé restent le support d'une partie importante des relations entre collectivités et entre collectivités et État. La répartition des compétences fixées dans la LOTI, les Schémas de Cohérence Territoriale, les Contrats de Projets sont autant d'outils qui permettent la participation des collectivités à l'aménagement des ports fluviaux ou à la billettique et à la tarification intermodales. Mais le renouvellement des relations secteur-territoires repose aussi sur des outils nouveaux qui permettent de sortir des impasses de la régulation et des blocs de compétences. On retrouve alors ce développement d'une gouvernance par usage (Vanier, 2008) repérable dans la plupart des politiques publiques offrant un support de la relation entre territoires. L'écotaxe est évidemment ici hors concours, elle implique la création d'une taxe nouvelle et donc d'un dispositif complexe à initier. Mais les deux autres catégories d'action étudiées sont aussi porteuses de ces instruments nouveaux qui supportent les relations. La feuille de route ville-port, les ateliers portuaires, les plateformes intermodales, les communautés billettiques permettent alors un positionnement nouveau des acteurs territoriaux dans leurs relations avec le secteur.

5.1.2.1. De la collectivité à l'État… et retour : l'écotaxe poids lourds

L'écotaxe poids lourds donne d'abord une illustration singulière de la trajectoire d'une politique dans la trame territoriale française. Elle s'est inscrite dans un contexte initial européen qui a autorisé une réflexion sur une taxe poids lourds au nom d'objectifs environnementaux. La mise en place d'une taxe similaire en Allemagne (Lkw Maut) en 2005 a rapidement initié une réflexion sur le thème en Alsace confrontée à la réorganisation des trafics de transit liée à la taxe allemande. L'idée d'une taxe française a donc été avancée par une région précise qui va aboutir au vote d'une expérimentation équivalente, principe d'expérimentation déjà utilisé dans le cadre de la régionalisation ferroviaire. Elle s'inscrit donc, au delà de l'objectif précis de taxation des poids lourds, dans une volonté de légitimer

l'échelle territoriale régionale. Ce vote d'une taxe « par inadvertance », ou du moins au détour d'un amendement d'une loi sur les transports et contre l'avis du gouvernement, introduit une participation des autres collectivités. La Région n'a pas de compétence sur le mode de transport et la voirie impliqués. Elle porte alors le débat en association avec les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin dans le cadre d'une interaction plus globale qui devrait aboutir à l'expérimentation d'une collectivité territoriale unique. Elle réussit à transposer cette taxe dans le dispositif législatif (amendement Bur). Cette taxe est ensuite intégrée dans le cadre d'une loi nationale (le Grenelle de l'environnement) qui reprend, au titre d'objectifs environnementaux, l'idée d'une taxation du mode routier. Elle est alors intégrée dans un dialogue interministériel Douanes-Transport. Sa prise en compte dans l'exercice de régulation fiscale en consolide la légitimité. Enfin, la définition du réseau taxable implique une discussion spécifique entre les services de l'État et les départements aux intérêts divergents (les départements de transit, les départements périphériques). Cette définition repose sur une interaction directe entre la mission Tarification de l'État et les conseils généraux ainsi que sur une interaction indirecte autorisée par l'implication de l'Association des Départements de France. La gestion de la voirie (nationale et départementale) produit alors en dernier lieu une politisation de cette question routière.

5.1.2.2. De la LOTI à l'évolution urbaine et périurbaine : la tarification et la billettique intermodales

La billettique et la tarification intermodales offrent ensuite une illustration du jeu de compétences liées initialement à la séparation des responsabilités fixée par la Loi d'Organisation des Transports Intérieurs pour le transport de voyageurs (Gallez, 2007). La composition des territoires impliqués repose sur trois niveaux de collectivités (agglomération, département, Région). Cette complexité du jeu territorial est largement illustrée par l'exemple de la région Rhône-Alpes support de 32 Autorités Organisatrices de Transport sur le territoire (la Région, 8 AOT départementales et 23 AOT urbaines). Sur la question intermodale, un poids plus marqué du niveau régional et du niveau agglomération apparaît dans la fabrique des politiques en Alsace comme en Rhône-Alpes. Les départements s'inscrivent parfois dans des syndicats communs avec les agglomérations (Conseil général du Rhône, Conseil général de l'Isère) ou s'intègrent postérieurement dans le système billettique initié par l'agglomération (Conseil général du Bas-Rhin et agglomération de Strasbourg). La question intermodale est d'une certaine façon un outil pour légitimer l'échelon régional même si la démarche privilégiée présente deux trajectoires territoriales différentes. L'intégration progressive des AOT au système billettique OùRA ! initié par la Région Rhône-Alpes (14 AOT actuellement) autorisée par une série de conventions successives est différente dans sa nature d'un système alsacien structuré par un comité de coordination des AOT initié par la Région, comité actif depuis les années1990 pour réguler l'intégration tarifaire sans système billettique associé. Ces deux trajectoires permettent néanmoins de signaler cette polarisation régionale dans l'objectif intermodal négocié avec les agglomérations. Enfin, il importe de noter que la périurbanisation progressive des territoires étudiés pose la question des espaces intermédiaires et donc de la participation à venir des départements au développement de ces dispositifs de tarification et de billettique.

Les deux études de cas montrent là encore une intégration croissante des autorités organisatrices de transport dans ces offres intermodales.

5.1.2.3. De la régulation nationale à l'introduction croissante des collectivités : les ports fluviaux

La question de l'aménagement des **ports fluviaux** repose sur une composition territoriale complète mais avec des intensités d'intervention variées. Le statut des fleuves et des ports semble montrer en première lecture la structuration d'une régulation nationale. Le port autonome de Strasbourg et Voies Navigables de France sont des établissements publics nationaux. Cette orientation nationale est complexifiée par le statut particulier du Rhône (CNR, société anonyme). Il reste que l'activité de ces gestionnaires d'infrastructures nationaux révèle une activité partiellement autonome sans énonciation d'une politique nationale portuaire ou fluviale. La réforme des voies navigables en cours – basée sur la création d'un nouvel établissement (au 1er janvier 2013) regroupant les agents de l'État et les salariés de VNF – a d'ailleurs pour objectif de modifier ce constat. Le nouvel établissement aura pour mission, outre l'entretien et l'exploitation du réseau, de développer la voie d'eau pour assumer les objectifs du Grenelle qui donnent un caractère prioritaire au fluvial. Les contours de cette politique nationale ne sont pas encore connus. Mais dans l'analyse de cette trame territoriale, le trait le plus important révélé par l'enquête tient dans l'inscription croissante des collectivités territoriales, hors champs de compétences, mais développée au titre du développement économique et plus récemment du développement durable. Les contributions régionales et départementales dans la participation aux fonds de concours pour financer l'infrastructure et la superstructure nécessaires au transport fluvial (extension des domaines portuaires, financement des terminaux et des équipements) vont croissantes. L'Alsace en est l'illustration la plus significative avec une contribution importante de la Région et du Conseil général du Bas-Rhin au projet d'extension du port de Strasbourg. C'est aussi l'inscription des niveaux urbains (villes et communautés d'agglomération) dans la réflexion sur la fonction fluviale et portuaire qui apparaît tout à fait nouvelle. Elle repose sur une renégociation des termes de la relation ville-port développée dans l'exercice d'aménagement (SCOT). Elle semble préfigurer un nouveau temps de la relation ville-port qui succède à une période de coupure. La redécouverte du port par la ville nous semble être le trait le plus marquant de cette évolution de la composition territoriale. On ajoutera que les possibilités ouvertes par la loi de décentralisation de 2004 en termes de transferts possibles des ports fluviaux pourraient évidemment considérablement renforcer la contribution des collectivités territoriales à la gestion portuaire et introduire des arbitrages nouveaux entre les différents niveaux de ces collectivités. Les discussions en cours à Strasbourg sur cette éventualité de décentralisation (une discussion entre port, Ville et Région), celles qui éventuellement pourraient s'amorcer à l'horizon 2023 à Lyon à la fin de la concession portuaire sont alors de nature à initier des politiques territoriales dont il n'est pour l'instant guère possible de tracer les contours.

5.2. Les formes du dialogue secteur/territoire

Les différenciations sectorielles et territoriales constatées précédemment sous-entendent alors des formes spécifiques de négociations entre secteur et territoires. Au delà de la différence des objets techniques étudiés, elles posent la question déjà analysée dans d'autres secteurs (Halpern, 2007 ; Faure, Douillet, 2005) de la territorialisation progressive ou non des objets techniques sectoriels et partant, de la modalité des négociations secteurs-territoires.

5.2.1. Entre impulsion territoriale et expertise technique sectorielle : l'écotaxe poids lourds

L'écotaxe poids lourds illustre la modification du rapport secteurs-territoires suite à l'institutionnalisation des objectifs de développement durable fixés dans le dispositif législatif. Cette « grenellisation » implique une action de la profession routière qui, par ses organes classiques de représentation (FNTR), prend progressivement acte d'un changement de période dans la régulation basé sur la remise en cause de la doctrine de la gratuité de la route et donc, sur l'introduction d'une taxe poids lourds comme élément à part entière de la fiscalité environnementale (une éco-redevance). La profession routière pénètre le dialogue principalement au niveau national dans le cadre de la campagne électorale (la diffusion du livre blanc du transport routier) puis dans la discussion législative (Grenelle). Elle est complétée par une activité régionale menée par l'union Régionale du Transport d'Alsace (membre de la FNTR) qui mobilise le milieu économique alsacien (FNTP, CCI, CRCI). Le dialogue avec les acteurs de la régulation nationale (mission Abraham) porte sur la question de la répercussion de la taxe sur le bénéficiaire du transport de la marchandise permettant, au delà de la logique financière, de supprimer l'étiquette pollueur-payeur introduite par le terme même d'écotaxe. Du point de vue territorial ensuite, le développement du dispositif écotaxe poids lourd est d'abord un mouvement qu'il était possible de résumer sous la forme « territorialisation, déterritorialisation ». Les termes de la négociation ont été marqués par un processus de territorialisation, c'est-à-dire par un niveau régional (le Conseil régional d'Alsace) qui s'empare d'une problématique sectorielle (le transit routier). Ils reposent ensuite sur une déterritorialisation, c'est-à-dire sur son intégration dans une loi nationale (le Grenelle de l'environnement) suivie d'un dialogue interministériel (Transport-Douanes) produisant une institutionnalisation nationale de la taxe. Enfin, une dernière phase de dialogue entre État et départements est activée pour des raisons techniques à conséquences politiques renvoyant à la définition du réseau taxable. Cette dernière phase implique une augmentation de l'expertise départementale. Au delà de cet aspect technique, le positionnement des départements dans la négociation est hétérogène, montrant une opposition non partisane entre des départements de transit confrontés à la problématique de la congestion routière et des coûts externes associés et des départements périphériques qui perçoivent une double peine dans la mise en place d'une écotaxe qui ajoute à leur éloignement géographique une pénalité financière.

5.2.2. La sectorialisation progressive des collectivités : billettique et tarification intermodales

La mise en place **d'une tarification et d'une billettique** a donc reformulé le rapport secteur/territoire et la relation entre territoires. La montée en compétence technique progressive des collectivités permet de s'affranchir partiellement du monopole industriel, du moins de modifier le rapport de force et d'ouvrir un jeu concurrentiel par diversification des expertises techniques. Les deux études de cas montrent ensuite deux trajectoires différentes, l'une centrée sur une intermodalité tarifaire dans une démarche coopérative entre Autorités Organisatrices du Transport (Alsace), l'autre centrée sur une billettique intermodale reposant sur une intégration progressive des Autorités Organisatrices du Transport dans un dispositif initié par la Région (Rhône-Alpes). Mais dans les deux démarches, les collectivités se sont d'une certaine façon sectorialisées en augmentant leur compréhension de l'objet technique. Le secteur se trouve alors inscrit de façon plus prononcée dans les objectifs des territoires même si ces derniers ne sont pas homogènes et renvoient à des rapports de force politique différents. La mise en place d'instruments communs entre les AOT (comité de coordination, communauté billettique, plateforme d'interopérabilité) et, plus globalement, la mise en place d'une communauté technique interterritoriale autorisent ce contrepoids au monopole industriel. Il va même jusqu'à permettre une prise en main territoriale sur les processus de normalisation de l'interopérabilité en Région Rhône-Alpes. *A contrario*, l'avancée des innovations dans le champ de la billettique permet aux opérateurs de maintenir une forme de contrepoids sectoriel à l'autonomie des AOT. Parallèlement, l'intermodalité devient également l'outil d'une relation entre territoires nouvelle. Certes, la mise en place de dispositifs intermodaux ne supprime pas les blocs de compétences et les frictions territoriales liées à cette partition, mais elle introduit des cadres territoriaux propres à la négociation interterritoriale. Le Comité de Coordinations des AOT en Alsace et les structures communes régulant la carte OùRA ! en Rhône-Alpes (Comité de pilotage, Comité de direction, Comité technique, Comité sur l'interopérabilité) en attestent.

5.2.3. La fin d'une extra-territorialité portuaire

Les formes du dialogue autour **des ports fluviaux** reposent sur une transition d'un état d'extra-territorialité portuaire à une négociation territoriale avec un secteur hétérogène. L'intérêt urbain pour les espaces portuaires dans un contexte de raréfaction des ressources foncières disponibles implique des négociations qui inscrivent le port dans un territoire. La période « technique » où le port était un outil industriel hors ville finalement (bien que dans l'espace urbain), c'est-à-dire non concerné par l'occupation urbaine des sols, est achevée. L'extension urbaine, la montée des revendications citoyennes, les compétences décentralisées imposent d'une certaine façon aux ports de se territorialiser, c'est-à-dire de s'ouvrir à la négociation territoriale malgré l'intégrité de son domaine fluvio-portuaire. Les ports ont saisi ce tournant et s'ouvrent aux dialogues en privilégiant un nouveau modèle stratégique portuaire (négociation sur les interfaces ville/port, extension hors ville). L'espace portuaire est alors intégré dans les schémas urbains d'une part (SCOT), et les schémas économiques des régions et des départements, d'autre part. Il est intégré dans des projets de territoire soit dans sa dimension foncière (les friches), soit dans sa dimension

économique (le pôle industriel), soit, plus récemment et de façon plus expérimentale ou prospective, dans sa dimension mobilité durable. Il importe de signaler que, dans ce dialogue, le port peut devenir opérateur urbain sur son domaine. La stratégie du Port Autonome de Strasbourg, promoteur des deux projets urbains Starlette et Citadelle (logement, bureaux, lieux collectifs) sur son domaine, le confirme et se retrouve dans la diversification des profils recrutés par le port (profil foncier). Cette reterritorialisation repose d'une part sur des instruments classiques. Les contrats de projet, les schémas départementaux, les SCOT inscrivent le port dans les fonctions urbaines en assumant un double objectif entre sa dimension productive (le pôle d'activité économique, l'outil de transport) et sa dimension foncière (l'espace portuaire dans le territoire et ses possibilités de reconversion). Mais elle nécessite également d'autre part l'implémentation d'outils nouveaux qui permettent de sortir des blocs de compétences et de renouveler les formes de dialogue. La mise en place d'ateliers portuaires urbains et de feuilles de routes ville-port en sont les deux exemples les plus parlants. De façon plus symbolique, les fêtes du port, la mise en place de nouvelles chartes architecturales d'insertion urbaine, témoignent là encore d'une forme de territorialisation portuaire imposée par la pression urbaine.

5.2.4. Un apprentissage sectoriel des territoires ?

Redéfinition du rapport secteur-territoire donc, la comparaison permet néanmoins de signaler un élément toujours structurant des politiques publiques lié au maintien d'un certain poids sectoriel sur des actions à fort caractère technique. Tout cela est bien peu original, déjà observé dans de nombreuses approches politistes (Douillet, 2005 ; Ollivier-Trigalo, 2007 ; Barone, 2011) mais reste une caractéristique évidente qui ressort de cette comparaison de trois objets techniques. La densité technique du sujet écotaxe poids lourds pour réguler le secteur routier et pour définir le réseau taxable explique le rôle toujours important d'une administration sectorielle du problème. Dans la billettique et la tarification intermodales, les innovations constantes donnent aux opérateurs un rôle toujours important dans la gestion de ces instruments intermodaux. Et les expérimentations en cours ou à venir dans les villes fluviales pour tester une mobilité fluviale sur des objectifs précis (matériaux de construction, logistiques, filière déchet…) nécessitent des organisations de transport particulières qui impliquent une expertise sectorielle et intermodale. Ces caractéristiques techniques et économiques du transport expliquent d'ailleurs le différentiel entre les objectifs de mobilité durable identifiés dans les SCOT et leurs transpositions en expérimentations concrètes. Le transport fluvial propose des contraintes spécifiques progressivement mesurées par les acteurs urbains, c'est-à-dire une réalité du transport qui balise le champ possible de l'intervention de l'action publique territorialisée et les coûts financiers et fonciers associés.

5.3. La densité des problèmes, entre technique et politique

En suivant la trajectoire des changements techniques, sous la forme d'une « balistique sociologique » (Chateauraynaud, 2011), les trois enquêtes donnent à voir la succession aléatoire de phases : controverses publiques et négociations techniques s'agencent, ressurgissent et s'imbriquent dans la construction progressive des problèmes de

transport. L'équilibre toujours fragile entre politisation et technicisation des enjeux éclaire le double attendu du contexte de la « gouvernance territoriale », à savoir la dimension irrémédiablement multi-niveau de la construction des problèmes publics (Zürn, 2011) et l'intervention d'acteurs aussi bien publics que privés dans ces processus.

Dans le domaine **billettique**, notre enquête démontre que les opérateurs industriels des réseaux techniques se constituent progressivement comme des « entrepreneurs de cause » favorables à une tarification commune. Si leur engagement n'est jamais exprimé en termes strictement politiques, l'effet d'enrôlement produit par l'instrument (billettique) est soutenu par les acteurs économiques privés. Toutefois, la formulation commune d'un même « problème public » peut rendre l'instrument superflu : c'est ce qui différencie l'Alsace de Rhône-Alpes, puisque dans la première région, l'accord intergouvernemental (conseil régional, conseils généraux, agglomération) sur la nécessité d'une tarification commune a rendu superflue l'adoption d'une même armature billettique. On observe alors que l'instrument ne joue un rôle politique propre que dans certaines configurations d'acteurs : en l'absence de consensus sur les orientations politiques à suivre, ce dernier peut effectivement entraîner des acteurs peu à peu socialisés à sa pratique à adopter des positions partagées, bien au delà du seul recours à l'instrument (Ravinet, 2011). Toutefois, l'instrument est loin d'être le seul vecteur de politisation : les jeux d'acteurs classiques peuvent déboucher sur la construction d'une orientation politique commune. Il est toutefois saisissant d'observer que, malgré les divergences dans les trajectoires du « problème public » de la tarification, les deux régions étudiées s'orientent vers une même solution de politiques publiques (tarification et billettique multimodales).

Concernant **les écotaxes**, la densité des problèmes publics connaît elle aussi des variations importantes. Le premier trait marquant de cette trajectoire de l'écotaxe est son dualisme territorial : porté par effet d'expérimentation suite à l'initiative alsacienne de mise en place d'une taxe sur les poids lourds, l'ambition d'une écotaxe débouche sur un projet fiscal parallèle (en écho au Grenelle de l'environnement). Loin d'un schéma classique d'intégration nationale de l'innovation territoriale, observé de longue date dans le domaine social (Camus *et alii*, 1993), et déjà observé dans le cas de la régionalisation des transports ferroviaires (Ollivier-Trigalo, 2007), la taxation environnementale est l'objet d'une superposition de mesures qui incarne à elle seule la concomitance de processus de problématisation menés à différentes échelles.

Le second trait distinctif relève quant à lui du processus mouvant de « politisation » des écotaxes. Ces dernières connaissent au moins trois types de mise à l'agenda, éclatés dans le temps et l'espace : une expérimentation locale, un changement d'ordination national (Grenelle) et une politisation « par l'Europe » (la droite européenne se saisit de l'enjeu). Ce triple processus débouche pourtant sur une technicisation rapide : la question de la redevance sur les poids lourds est progressivement intégrée comme un enjeu essentiellement technique, géré dans un dialogue entre administrations centrales, locales et prestataires. Pourtant, cette phase de délimitation technique ne correspond aucunement à une baisse d'intensité du processus de problématisation. La délimitation du réseau taxable entraîne, en effet, la construction d'une nouvelle problématique relative à la taxation : les conseils généraux se trouvent progressivement confrontés à un choix, entre la tentation

d'augmenter leurs recettes fiscales et la préservation des acteurs économiques du transport, opposés à une taxation trop conséquente (ils opposent à la taxation le développement technologique qui permettrait de réduire les nuisances). La dynamique technique débouche ainsi sur un nouveau type de problème, saisi par des conseils généraux désormais dans une posture – encore balbutiante, il est vrai – d'acteurs routiers.

Dans le cas **des ports fluviaux**, la création d'espaces de dialogue tels que les « ateliers portuaires » à Strasbourg met en relief les enjeux politiques de la redéfinition technique du statut des ports dans l'environnement urbain. Les ateliers portuaires sont des scènes ouvertes sur lesquelles se rencontrent acteurs politiques, associations et entreprises pour discuter des stratégies de redéfinition de l'espace portuaire urbain. Ils servent de support à la mise en débat public des questions relatives à la tension existante entre le rôle économiquement stratégique du port et la pression résidentielle et environnementale. La présence régulière et active de membres d'associations environnementales et de militants pour l'urbanisation du port contribue à faire émerger la question de la durabilité des enjeux de mobilité dans l'utilisation du port. Elle implique des prises de position des entreprises qui se définissent comme les « utilisateurs » du port[140]. S'en suit un effet d'enrôlement des entreprises de la zone portuaire par la Communauté urbaine dans la négociation d'un projet d'application des principes du développement durable. La convocation de la société civile par les acteurs urbains contribue à déplacer la construction des problèmes de la sphère technique vers une sphère plus directement politique.

[140] Un Groupement des Utilisateurs Portuaires (GUP) a ainsi été créé à l'initiative de la Chambre de Commerce et d'Industrie afin de peser sur les débats publics sur la base d'un document commun nommé le « cahier des espérances ».

CHAPITRE 6.

DES RÉCITS FRAGMENTAIRES SUR L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Nous avons vu qu'il était possible de comparer les trois terrains en mobilisant les entrées instrumentale et sectorielle, la première permettant de pointer les processus de normalisation à l'œuvre et la deuxième de dévoiler les tensions entre les dynamiques sectorielles et territoriales des projets étudiés. Une troisième façon de croiser les résultats consiste à s'intéresser aux « récits » des acteurs qui accompagnent ou contredisent ces mouvements de standardisation et de spécialisation des enjeux publics. Dans cette perspective plus cognitive, la comparaison ne nous permet pas de repérer une grammaire homogène sur la décentralisation dans les politiques publiques de transports. Au contraire même, il semble que l'on assiste plutôt à un mouvement de dispersion et de fragmentation des rhétoriques politiques et des énoncés de politiques publiques. Ainsi, loin des plaidoyers assez consensuels sur la « gouvernance territoriale » et les « projets de territoire » et à bonne distance des leitmotivs rassurants sur l'efficacité et la proximité retrouvées (Pasquier *et alii*, 2007), les discours proposent un panel hétéroclite de positions et d'arguments qui cherchent simplement à territorialiser les frontières de l'intervention publique. Nous avons procédé à l'écoute des témoignages des élus, des fonctionnaires et des experts et à la lecture des rapports et règlements qu'ils produisent pour repérer les dimensions sensible, symbolique et parfois passionnelle qui orientent, dans chaque contexte local, les discours sur la promotion du bien commun et sur la défense de l'intérêt général.

Cette entrée par le langage nous informe sur les conditions d'appréhension et de formulation des changements dans l'action publique locale. Elle permet notamment de repérer les « lignes narratives » (Hajer, Law, 2006) que les acteurs étudiés avancent pour prendre position sur le bienfondé des mesures annoncées. L'approche permet aussi d'identifier d'éventuelles « coalitions discursives » emblématiques des mobilisations sociales sur ces enjeux institutionnels. Cette réflexion s'inscrit dans la voie encore mal balisée des travaux de science politique qui sont consacrés à la fabrique discursive des politiques publiques, sur l'idée que les mots du pouvoir sont, pour reprendre une belle formule foucaldienne, « une violence que nous faisons aux choses ». C'est l'hypothèse que l'activité politique se loge dans la façon de dire et d'écrire les choses et que le langage joue un rôle décisif pour « maintenir un ordre face à une réalité toujours désordonnée, discontinue et insaisissable » (Zittoun, 2011). Dans cette perspective analytique, il semble possible de repérer des récits fragmentés sur trois « lignes narratives » en particulier : une injonction flottante (la promotion du « développement durable »), des appels au pragmatisme (diagnostiquer les « vrais problèmes » et à la « bonne échelle »), enfin une méthode enracinée dans son contexte (à chaque dossier son histoire et ses traditions de dialogue social).

6.1. Les rhétoriques vertueuses de la « mobilité durable »

Pour les trois objets techniques étudiés (les bornes routières, les cartes magnétiques et les espaces portuaires), on constate que le vocable des acteurs fait souvent référence à la notion de développement durable. Ce constat renvoie à l'une des hypothèses de départ de la recherche concernant la conséquence de l'introduction des objectifs de durabilité dans la territorialisation des politiques publiques. Le caractère polysémique et souple de la notion explique assurément la facilité qu'ont les acteurs à associer leurs actions et leurs objectifs aux priorités supposées du développement durable. La façon dont les dialogues se recomposent montre surtout comment ce sésame flottant fait office de rhétorique vertueuse.

L'écotaxe poids lourds en donne un premier exemple. La mobilisation d'une région agissante à la sensibilité environnementale avérée puis l'institutionnalisation de l'objectif écotaxe dans le cadre d'une loi tout entière orientée vers l'objectif de développement durable semblent avoir modifié les termes de la relation entre le secteur routier et les territoires. Et le type de durabilité préconisée (le report modal) positionne un secteur traditionnellement fort dans une situation nouvelle de défense. La territorialisation éventuelle de l'écotaxe dépendra dorénavant de l'intégration de la durabilité dans des politiques départementales qui privilégient la défense du cadre de vie section par section.

L'aménagement des ports fluviaux apporte une deuxième illustration de cette dynamique d'appropriation dans l'énoncé des motifs. Dans un premier temps, l'introduction des objectifs de durabilité dans les politiques urbaines a (re)initié les dialogues fleuve-ville. Elle a donné des arguments nouveaux aux autorités portuaires et aux gestionnaires fluviaux dans la mesure où ces derniers ont pris position sur leur rôle dans la mobilité durable. Ces discours leur ont permis de justifier leur présence urbaine en dépit d'arbitrages fonciers non favorables à ce type d'activités en ville. Mais les acteurs ont été confrontés en même temps à l'imagerie négative des activités industrielles et portuaires à proximité des espaces urbains, comme la pollution, le déficit en recyclage ou encore le gaspillage énergétique. Ces arguments les ont obligés à modifier les plaidoyers classiques centrés sur la dimension productive des activités portuaires. Parallèlement, l'objectif de durabilité a puissamment orienté la tonalité des SCOT dans l'écriture de l'argumentaire fluvio-portuaire. Les références à la mobilité durable ont entraîné un travail d'opérationnalisation des préconisations : il a fallu passer d'un simple discours « documentaire » sur l'aménagement portuaire à des projets vertueux de planification sur la mobilité (axes routiers, pistes cyclables) et sur la transformation des friches (qualité résidentielle, économies d'énergie).

Pour **la tarification et la billettique intermodales**, le poids des arguments sur la durabilité semble moins évident à mesurer. Les objectifs fondateurs de ce type d'action ne portaient pas vraiment sur la question de l'intermodalité comme outil d'une mobilité douce mais bien plus sur des questions d'optimisation du système, de connaissance et de maîtrise des flux, voire de contrôle des opérateurs privés. Au fil des négociations, ces derniers ont imprimé une tonalité plus libérale aux débats en focalisant les arguments de durabilité sur des objectifs de pérennité des dispositifs qui étaient surtout motivés par des critères de rentabilité financière.

Quels enseignements tirer de ce rapide tour d'horizon sur la mise en récit de la durabilité comme outil de dialogue entre les secteurs et la production territoriale de décisions publiques ? L'approche comparative des trois objets techniques ne permet pas de mettre en évidence l'émergence d'une grammaire du développement durable qui structurerait de façon convergente le discours des acteurs. Elle suggère plutôt des positionnements tactiques pour adapter ce référentiel hétérogène en fonction de chaque contexte technique et territorial. Le développement durable fonctionne en effet comme un « outil de médiation et de rhétorique » (Theys *et alii*, 2010) au sens où il permet d'argumenter l'inversion de certains rapports de force et la nécessité de nouveaux équilibres. Son évocation est utilisée pour afficher un changement symbolique dans la représentation des intérêts en présence. Les routiers ne sont plus sympas parce qu'ils sont décidément trop encombrants. Le fleuve devient objet central de la pensée urbaine durable pour évacuer le cœur de métier industriel de l'activité portuaire. L'intermodalité billettique devient outil de la durabilité pour conférer aux acteurs privés un rôle d'expertise sur certaines missions de service public. Nous sommes en présence d'une modification des objectifs de l'action publique au sens où la durabilité permet de nouvelles façons d'argumenter la codification des enjeux environnementaux. Les injonctions au développement durable sont en quelque sorte passées au tamis symbolique et culturel de chaque contexte local : la durabilité de l'écotaxe routière, après avoir été codifiée dans sa dimension économique et écologique aux échelons de l'Europe, de la région Alsace et de la France, dépend dorénavant d'un récit local plutôt hostile au transport routier ; la durabilité de la billettique multimodale, fortement contrainte par des expertises techniques d'efficacité, est dorénavant liée aux arguments de compétition tarifaire opposant les opérateurs privés et l'administration régionale ; la durabilité des ports fluviaux, ciblée sur la réconciliation de l'industrie fluviale au cœur de la ville, devient le terrain d'expression et de mobilisation des habitants du centre-ville en quête d'espaces résidentiels « éco-citoyens ». Ces discours discrets de relégation (la borne pour se prémunir des routiers), de privatisation (la carte pour développer un marché) et de gentrification (l'aménagement pour créer des îlots protégés) s'appuient sur les vertus de la durabilité pour orienter des dispositifs techniques.

6.2. Le « pragmatisme » et la « bonne échelle »

Une seconde façon d'étudier les récits consiste à étudier comment les arguments techniques sont territorialisés. Dans le champ des transports, chaque acteur public projette dans l'espace un programme d'actions et une politique qui constituent cet espace en territoire. Le territoire ainsi constitué légitime, en retour, l'acteur à agir sur ce territoire. Dans cette façon d'appréhender les enjeux, certains « espaces concrets » acquièrent une fonction centrale dans le discours des acteurs.

Dans le cas des **transports collectifs de voyageurs**, les Régions agissent en s'appuyant sur leur espace de compétence, à savoir le déploiement de l'intermodalité par l'équipement du TER en billettique. Cependant, la régionalisation se joue ici davantage en intégrant le TER à des tarifications urbaines. En Rhône-Alpes, les tarifications intermodales (et leur support billettique OùRA !) sont le résultat d'accords bipartites ou tripartites entre la Région et une ou deux autorités organisatrices urbaines. Par la suite, en portant et en

entreprenant une tarification et une billettique multimodales, la Région fabrique un espace régional d'action centré sur les agglomérations (pour les transports). Même si le réseau TER délimite, par son inscription territoriale, l'espace concret d'action à l'échelle régionale, c'est la polarisation politique autour des villes et des « bassins de vie » qui marque la vision des acteurs et la tonalité de leurs discours.

Dans le cas de **l'écotaxe**, l'échelle départementale est constituée en territoire d'action à l'occasion de la définition du réseau taxable. Le principe général de la taxe kilométrique sur les poids lourds est que ces derniers acquittent un péage pour l'usage de routes gratuites et ce, dans une perspective d'économie du projet qui vise (au minimum) à couvrir les coûts du système. De ce point de vue, le réseau à taxer doit faire l'objet d'un minimum de trafic en sachant que les poids lourds pourraient (et pourront) se détourner du nouveau réseau payant et rechercher d'autres itinéraires gratuits. C'est dans cette perspective d'un report de trafic que le réseau propriété des conseils généraux a été examiné et pour partie intégré au réseau taxable. L'appréciation des reports de trafic « significatifs » fait l'objet d'interprétations assez différentes entre l'État et les départements (le décalage important entre le « linéaire départemental » proposé par l'État et celui demandé par les conseils généraux ; l'appréciation des « sections » composant des itinéraires routiers traversant les départements ; l'opposition entre les taxations zonales et kilométriques…). Le cas des traversées du massif vosgien illustre particulièrement ces confrontations des diagnostics. Sur le même argument du pragmatisme, un département opte pour le réseau taxable, l'autre pour l'interdiction du trafic de transit, et l'agglomération strasbourgeoise propose le tout ou rien (aucune taxe ou des taxes sur tous les itinéraires). Ce jeu territorial donne d'abord l'avantage aux techniciens car les ajustements et les arbitrages section par section exigent une connaissance locale assez fine, mais le mode de fonctionnement des collectivités territoriales appelle régulièrement des validations d'ordre politique, les élus défendant alors leur point de vue en politisant ainsi un processus à forte densité technique. Les arguments portent essentiellement sur la défense des intérêts économiques locaux, mais ils touchent aussi à des questions financières (les nouvelles recettes tirées de la taxe) et à des préoccupations sur la défense du cadre de vie. Les élus s'appuient sur des espaces concrets – le réseau routier – pour argumenter leur conception du pragmatisme à une échelle territoriale bien précise.

Pour **les acteurs portuaires**, c'est l'enjeu foncier qui constitue « l'espace concret » autorisant des diagnostics inédits. Les autorités portuaires sont propriétaires d'une partie des terrains qui composent leur espace et cette propriété foncière leur permet d'intervenir sur la scène des projets d'insertion des ports dans la ville. Elle leur permet d'apprendre la force de la grammaire des opérateurs fonciers. *À Lyon* où deux espaces impliquent des acteurs portuaires, les acteurs s'insèrent dans des projets d'aménagements immobiliers urbains (logements, bureaux) sur le double registre de la gestion foncière (avec la création d'une concession) et de la gestion fluviale (avec la commercialisation auprès d'entreprises susceptibles d'engendrer du trafic de marchandises). Mais l'organisation des usages de l'espace est balisée par l'implantation d'opérateurs privés en forte concurrence (donc pas nécessairement enclins à mutualiser des équipements) et peu disposés à investir de la logistique sur le fluvial. Du côté des acteurs urbains, le plan d'occupation des sols est

d'abord perçu comme un possible moyen d'étendre l'espace public lié au stade de Gerland et en lien avec un projet de bouclage du périphérique (au-dessus du port). En devenant gestionnaires des espaces portuaires, les communes pourraient agir directement sur les usages des espaces des rives en excluant probablement les usages « bord à eau » propres aux activités fluviales. *À Strasbourg*, la configuration est un peu différente car le port possède un statut particulier (autonome, sous tutelle de l'État, régi par une convention entre l'État et la ville). Mais l'autorité portuaire, qui possède la propriété foncière de son espace, souhaite sanctuariser des terrains pour l'activité portuaire. La zone du port cristallise des perspectives d'aménagement controversées : la reconversion des fronts portuaires, des projets de mixité immobilière, des pistes cyclables, la reconversion d'une route nationale en boulevard urbain, le prolongement d'une ligne de tramway. En 2008, le port de Strasbourg recrute un gestionnaire de portefeuille immobilier (*assets management*) dont la mission est la valorisation du domaine portuaire avec la gestion du patrimoine portuaire existant et le développement de nouvelles implantations (plate-forme industrielle, port sec). Ainsi, le port d'un côté mobilise son activité foncière sur la zone centrale en plaidant avec la Communauté Urbaine une stratégie urbaine du et pour le port, et de l'autre il en profite pour acquérir des terrains « hors la ville » dans le but de se garder la possibilité de développer des activités plus proprement portuaires. Ces deux « lignes narratives » expriment deux registres de pragmatisme dans l'action qui ne se situent ni à la même échelle (le quartier/l'agglomération) ni sur le même public (les résidents/les industriels).

L'intermodalité urbaine, le réseau routier et le foncier portuaire constituent ainsi trois types d'espaces concrets qui permettent aux acteurs d'argumenter leur conception décentralisée de la place et du rôle des pouvoirs publics. Dans leur travail de construction d'une « ligne narrative », les acteurs publics insistent sur la nécessité de faire le diagnostic « à la bonne échelle » et de centrer les arguments « sur les vrais problèmes ». Si ce souci de « bons sens » et de « pragmatisme » promeut des périmètres de référence différents selon les interlocuteurs, on constate que les élus locaux s'alimentent d'expertises et de données techniques pour situer le diagnostic à une échelle précise (la périphérie de l'agglomération pour la billettique, l'environnement de proximité pour l'écotaxe, les nouvelles zones résidentielles pour l'aménagement portuaire). Ils réalisent à chaque fois un exercice orienté d'enchantement (survaloriser certaines priorités) et de discréditation (en récuser d'autres). L'approche comparative permet donc de constater que ce travail de traduction politique est contraint par les enjeux techniques mais qu'il est aussi instrumentalisé au fur et à mesure de leur énonciation territorialisée. Dit autrement, les résultats indiquent que les discours politiques locaux concourent moins à une standardisation des normes qu'à un travail discursif permanent sur les conditions de leur énonciation.

6.3. Les multiples figures du dialogue social

Une troisième façon d'étudier l'activité discursive et narrative des acteurs engagés dans les trois dossiers consiste à s'intéresser aux méthodes retenues pour engager les négociations. C'est sans doute la voie la plus difficile à explorer en raison de la nature très différente des objets étudiés : la gestion des bornes routières, des cartes magnétiques et des

friches industrielles relève d'outils, de lois, d'objectifs et d'institutions très disparates. Pourtant, sur chacune des cinq enquêtes de terrain, il semble possible d'identifier une dynamique de coopération (presque une esthétique du partenariat) qui entre en écho avec un « esprit des lieux » à chaque fois différent. Sur trois des cinq cas d'étude (l'écotaxe en Alsace, la billettique dans la région lyonnaise et la gestion portuaire à Strasbourg), on trouve des indices probants sur cette façon à la fois historicisée et spatialisée de concevoir le dialogue social. Ce constat fait écho aux travaux de science politique sur les « sentiers de dépendance » institutionnels qui marquent le mode de fonctionnement des grandes organisations (entreprises, administrations) et qui conditionnent leur capacité à se transformer (Pierson, 2000). L'approche éclaire surtout les régimes de rationalité (et d'irrationalité) tracés à l'échelon étatique et national par les grands corps administratifs et les organisations professionnelles, mais on peut faire l'hypothèse que les systèmes locaux transmettent aussi des héritages politiques où la mise en circulation des savoirs et des apprentissages s'opère différemment d'un territoire à l'autre.

En Alsace, retenons l'image du palimpseste pour résumer et caractériser l'ambiance politico-administrative des négociations. La politique de **l'écotaxe** procède d'une impressionnante sédimentation d'énonciations, d'arguments et d'instruments, sédimentation dont la chronologie montre un travail constant d'écriture et d'effacement. L'histoire commence en 1999 (une directive européenne), s'accélère en 2004 (l'expérimentation alsacienne), se complexifie en 2006 (le code des douanes et l'amendement Bur), enregistre une rupture en 2007 (le Ministère de l'Écologie), rebondit en 2009 (la loi Grenelle 1 et la loi de Finances) et se spatialise en 2011 (les politiques départementales). L'enquête fait le constat d'une institutionnalisation par strates successives dans une logique *a priori* assez incrémentale. Mais il faut souligner que cette progression lente est alimentée par des controverses assez tranchées : le routier contre le ferroviaire, les poids lourds contre les voitures particulières, le passage par les cols ou par le tunnel, la facture pour les transporteurs ou pour les chargeurs, le trafic par section ou par irrigation, la taxation ou l'interdiction de circuler, la taxation pour tous les poids lourds ou juste ceux qui transitent, l'affectation ou non des recettes, les environnementalistes contre les transporteurs pollueurs… La métaphore du palimpseste permet de souligner deux traits caractéristique des négociations : d'une part, les frontières de l'intérêt général sont âprement discutées et d'autre part, la réécriture permanente des accords établis n'empêche pas l'empreinte d'une temporalité longue ni l'internationalisation du dossier. Sur les grands principes, l'écotaxe est tour à tour énoncée dans les arènes européenne, régionale et nationale. Dans sa phase opérationnelle, les traductions insistent sur les spécificités départementales, comme si les collectivités locales entretenaient toujours, grâce à ce système d'écriture, les *sentiers de dépendance* (Pierson, 2000) d'une singularité historique infranationale.

Dans la région lyonnaise, c'est plutôt l'image de la plateforme qui s'impose pour qualifier l'atmosphère des transactions sur la mise en place de **la billettique et de la tarification intermodales**. L'enquête montre que le style de coopération relève d'une imbrication essentiellement horizontale entre les acteurs, les institutions et les dispositifs. La dynamique est d'abord interterritoriale et interinstitutionnelle, au sens où les structures parties prenantes sont associées sur un mode plus logistique que hiérarchique (collectivités

locales, établissements publics, groupes industriels) et avec le souci d'intégrer la totalité des fameuses *autorités organisatrices des transports* (qui sont au nombre de 25 sur ce dossier). La plateforme implique aussi une tonalité expérimentale sur le double principe qu'il faut recueillir et tester des « bonnes pratiques » sectorielles et qu'il faut mobiliser sans exclusive l'expertise des acteurs privés. Cette démarche ne nécessite pas de consensus technique préalable ni d'*a priori* sur la partition que pourront jouer les acteurs en présence. L'étude sur Rhône-Alpes montre que la figure de la plateforme métropolitaine favorise la progression de deux discours en tension : d'un côté, les opérateurs industriels profitent de leur expertise (ici sur la tarification commune) pour s'imposer comme des « entrepreneurs de cause » (ils mettent en scène le problème en fonction de leur propre définition sociale et du contexte rhônalpin), mais de l'autre, les élus régionaux tempèrent ce monopole technique des industriels en structurant une expertise billettique propre à leur administration. La singularité territoriale de ces deux positionnements provient sans doute de la double imbrication des relations entre le public et le privé et entre la tradition et l'innovation. Le *sentier de dépendance* rhônalpin se situe dans les traces de cette ambivalence qui constitue une spécificité de la culture politique lyonnaise.

Dans la ville de Strasbourg, les modalités de gestion du **port** rappellent la figure de la charte dans ses fondations urbaines lointaines (au 12ème siècle en France et en Angleterre), lorsque des droits et des privilèges furent ratifiés par un système de franchises basé sur l'entraide et une certaine fidélité commune. L'étude du port fluvial de Strasbourg montre d'abord que sa trajectoire procède d'une histoire classique, malgré le contexte transfrontalier, combinant la croissance urbaine, le développement industriel portuaire et le volontarisme étatique. Depuis quelques décennies cependant, le divorce des cités urbaines avec leur port a obligé chaque ville à travailler sur cet héritage pour imaginer la nouvelle *couture ville-port* (pour reprendre ce terme d'assemblage joliment choisi par les géographes). L'analyse détaillée des projets en cours évoque un tournant dans les négociations autour de plusieurs indices : la connexion entre les terminaisons nord et sud, le renforcement du ferroviaire, le report modal pour les chargeurs, l'orientation est/ouest du projet urbain, la construction de logements éco-durables… C'est dans ce contexte qu'apparaissent les « ateliers portuaires » et les « cahiers d'espérance », avec un aménagement foncier inédit sur les « bulles urbaines » à vocation résidentielle et récréative. Nous mobilisons l'image de la charte pour qualifier la nature des négociations progressivement instaurées dans la mesure où c'est bien sous la double contrainte du « fait urbain » et de l'entraide-fidélité que se tissent les nouvelles concordes. Le « fait urbain » est matérialisé par l'intervention active des associations d'usagers et des expertises environnementales en éco-citoyenneté au cœur des débats aménagistes et de ses scènes ouvertes. Pour la ville et la communauté d'agglomération, les friches portuaires changent de statut dès lors qu'elles suscitent explicitement la convoitise des « utilisateurs » que sont les habitants résidant et travaillant au centre-ville. Les valeurs d'entraide et de fidélité constituent la facette plus classique de construction du partenariat entre les acteurs public, parapublics et privés. Elles permettent aux collectivités locales d'argumenter le principe selon lequel il faut tout à la fois conserver et faire évoluer les différentes activités économiques qui ont historiquement marqué l'activité industrielle du port.

Les figures du palimpseste, de la plateforme et de la charte expriment des esthétiques contrastées mais parfois convergentes sur le mouvement de décentralisation dans les politiques des transports. Pour partie, elles symbolisent l'influence sociohistorique des sentiers de dépendance qui contraignent chaque scène locale : l'institutionnalisation par strates en Alsace, le dialogue public/privé dans la région lyonnaise, le serment urbain à Strasbourg. Pour partie, ces façons d'envisager le dialogue favorisent une régulation assez souple et évolutive des arbitrages entre une multitude d'acteurs, que ce soit par la réécriture permanente des accords (en Alsace), par la volonté d'expérimenter et d'innover (dans la région lyonnaise) ou par l'ouverture des scènes consultatives (à Strasbourg).

6.4. Conclusion. Les transports, un secteur d'intervention publique comme les autres

Les éléments de langage observés sur la durabilité, sur le pragmatisme et sur le dialogue social ne permettent pas de repérer une nouvelle grammaire de l'action publique qui serait le produit spécifique de la décentralisation dans le champ des transports publics. L'étude souligne même, *a contrario*, la forte dispersion des discours et des méthodes, nous invitant à réfléchir sur l'idée d'une action publique en permanence (ré)apprivoisée localement. Premier constat : les rhétoriques vertueuses sur le développement durable masquent un processus très aléatoire de mise en application de ses principes fondateurs (l'économie, le social et l'environnement). Deuxième constat : les arguments mobilisés sous le sceau du « pragmatisme » orientent les diagnostics sur les critères de la « bonne échelle » et des « vrais problèmes » à traiter sans que l'on puisse valider, au terme de la comparaison, la justesse technique ou éthique de ces prises de position. Troisième constat : les dispositifs de dialogue social qui sont expérimentés pour mettre en œuvre les politiques publiques sur les bornes routières, sur les cartes magnétiques et sur les espaces portuaires génèrent une étonnante variété de figures de négociation (le palimpseste, la plateforme, la charte…). Ces rhétoriques, ces arguments et ces figures alimentent certes les douces assonances d'une « gouvernance territoriale » consensuelle, au sens où tous les acteurs locaux s'emploient à construire des « lignes discursives » sur les idéaux démocratiques de l'équité, de la proximité et de la citoyenneté. Mais ces récits produits par la « décentralisation en action » (Jobert, Muller, 1989) mobilisent des valeurs et des normes de façon fragmentaire, sans référentiel partagé sur la définition de l'intérêt général : le secteur des transports, malgré sa grande technicité, semble soumis à l'épreuve de la différenciation territoriale comme n'importe quel autre secteur d'intervention publique.

CONCLUSION.

LES RESSORTS POLITIQUES DE LA TECHNIQUE (ET *VICE VERSA*)

Nous avons cherché à tracer les trajectoires territoriales de trois objets techniques très disparates – des bornes routières, des cartes magnétiques, des espaces portuaires – afin de pouvoir mettre en lumière les conditions d'action et d'élaboration de politiques publiques, par construction interterritoriales, dans le système décentralisé des affaires publiques français. La densité technique des politiques étudiées non seulement répond aux caractéristiques contemporaines de l'action publique mais encore, permet d'interroger, outre les interactions entre acteurs publics situés à différents échelons de gouvernement (européen, national, local), les incursions des acteurs privés et sectoriels dans les processus d'élaboration des politiques publiques et leurs conséquences en termes de définition de normes d'action, d'apprentissages réciproques et de formulations des problèmes publics. Nos trois études de cas et leur comparaison nous ont donné à voir une action publique apprivoisée par le technique et le politique, de manière interdépendante, qui déborde les institutions et leurs compétences attribuées.

Cependant, quelques interrogations doivent être soulevées, qui relativisent ce débordement et l'ampleur des processus de changement de l'action publique en termes interterritoriaux. Certes, les objets techniques considérés conduisent les acteurs publics à reformuler des références territoriales au delà de leurs territoires de compétences – solidarités entre itinéraires routiers ; services intermodaux de transports collectifs ; espaces portuaires dans la ville – mais, il nous semble que les tensions ou ententes connues demeurent (Région/agglomération, notamment), et les politiques de transport continuent d'être définies dans les périmètres classiques. En outre, les conseils généraux se voient offrir une occasion d'entrer dans la fabrique d'une politique routière jusque là peu investie localement ; ce qui conforte l'échelon départemental, déjà anciennement installé, dans ce jeu territorial lié aux transports.

Toutefois, le renforcement d'une expertise liée à ces objets techniques au sein même des institutions publiques laisse penser que de nouveaux référentiels professionnels peuvent conditionner la formalisation de cadres territoriaux renouvelés. Par exemple, il nous semble que la montée en puissance d'une instrumentation billettique collective en Rhône-Alpes a pour effet de définir le périmètre territorial de la région comme un cadre de référence potentiel en matière de tarification. C'est le sens des premiers signes d'un projet de tarification commune en Rhône-Alpes. Inversement, on peut s'interroger sur le cas alsacien : l'enracinement de la tarification se dispensera-t-elle encore longtemps de billettique commune ? Le territoire de référence en matière de technique multimodale suivra peut-être la voie d'une intégration territoriale toujours plus fortement affirmée. De même, la valorisation des friches et l'investissement des autorités portuaires dans un rôle d'opérateur foncier les conduisent à référencer une partie de leur activité aux territoires urbains.

Une autre série d'interrogations porte sur les transformations (ou pas) des systèmes de régulation de l'action publique. La technicité des objets, en particulier le télépéage routier et la billettique, et leurs perspectives de développement d'innovation laissent apparaître une place toujours croissante pour les acteurs privés, dont les pouvoirs publics restent dépendants. Nous avons pu repérer certains espaces de régulation, dont certains restent mis sur pied par l'État et où s'insèrent les collectivités territoriales, qui contribuent alors à (tenter de) modifier les logiques privées pour faire valoir des logiques plus proprement politiques. Ces modifications apparaissent cependant à la marge de processus de changement de l'action publique qui dépassent largement le seul cadre des politiques de transport mais dont nos études de cas constituent pourtant une illustration parlante.

En retour, nous pouvons soutenir que les politiques de transport apparaissent bien soumises à l'épreuve de la différenciation territoriale, de la fragmentation des normes d'actions, de l'hétérogénéité des postures politiques, comme tout autre secteur d'action publique. La fabrique des politiques de transport est fondée sur des processus d'interactions entre acteurs publics et privés situés à toutes les échelles de gouvernement, qui sont toujours l'occasion de rediscuter des frontières floues entre technique et politique.

BIBLIOGRAPHIE

Badariotti D., 1996, « Projet politique et urbanisme. Le Strasbourg de Pierre Pflimlin (1959-1983) », *L'espace géographique*, 1, pp. 53-64.

Barone S., 2008a, *Le train des régions. Régionalisation des transports collectifs et recompositions de l'action publique*, thèse de science politique, Université Montpellier 1

Barone S., 2008b, « Régionalisation des transports collectifs : la fabrication d'une réforme "consensuelle" », *Sociologie du Travail* 50, pp. 471-488.

Barone S., 2010, « Au-delà de la LOTI : les transports collectifs périurbains entre réseaux et territoires », *Flux*, n° 79/80, Janvier-Juin, pp. 112-123.

Barone S., 2011, « Les rapports entre opérateurs de transport et autorités organisatrices aux échelles urbaine et régionale », *in* : Abidi A., Fialaire J. (dir.), *Quelle gouvernance dans le domaine de la mobilité durable ?*, Paris, L'Harmattan, pp. 121-137.

Beyer A., Debrie J., (à paraître), « Les temporalités frontalières et urbaines du port de Strasbourg », *Métropoles*, revue en ligne

Blatrix C., 2000, *La démocratie participative, de mai 68 aux mobilisations anti-TGV*, Thèse de science politique, Paris I

Bonnafous A., 1992, « Transports et environnement. Comment valoriser et maîtriser les effets externes ? », *Économie et Statistique*, N° 258-259, oct-novembre, pp. 121-128.

Borraz O., Guiraudon V., 2008, « Introduction : comprendre les évolutions de l'action publique », *in* Borraz O., Guiraudon V. (sous la dir. de), *Politiques publiques 1, La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de SciencesPo, collection Gouvernances, pp. 11-26.

Borraz O., Guiraudon V., 2009, « Introduction. Les publics des politiques », *in :* Borraz O., Guiraudon V. (sous la dir. de), *Politiques publiques. 2, Changer la société*, Paris, Presses de SciencesPo, collection Gouvernances, pp. 11-27.

Boy D., 2010, « Le Grenelle de l'environnement : une novation politique ? », *Revue française d'administration publique*, n°134, pp. 313-324.

Camus A., Corcuff Ph. et Lafaye Cl., 1993, « Entre local et national : des cas d'innovation dans les services publics », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, pp. 17-48.

Cantelli F., Roca i Escoda M., Stavo-Debauge J., Pattaroni L. (dir.), 2009, « Introduction », *in : Sensibilités pragmatiques. Enquêter sur l'action publique*, Bruxelles : P.I.E. Peter Lang, Collection : Action publique – volume 5, pp. 11-36.

CERTU, 2007, *L'adaptation de l'offre de transports en commun aux territoires vécus. Réflexions à partir du cas de l'aire urbaine*, Lyon, collection « Rapports d'étude »

CETE de l'Est, 2008, *Dessertes périurbaines des grandes agglomérations*, Strasbourg, Septembre

CETE de l'Est, Division Transports Déplacements, 2009, *Innovations billettiques*, Strasbourg, 6 juillet

CETE Nord-Picardie, 2010, *Les Syndicats mixtes SRU : Cadre juridique et mise en œuvre sur le territoire*

Chaline C., 1994, *Ces ports qui créèrent des villes*, L'Harmattan

Charlier J., 1994, « Anvers et le syndrome des docklands », *Acta Geographica Lovaniensa*, 34, pp. 311-319.

Chateauraynaud F., 2011, *Argumenter dans un champ de forces. Essai de balistique sociologique*, Paris, Editions Pétra

Crozet Y., 1995, « L'internalisation des effets externes : méthodologie et expérimentations », *in :* Stoffaes C., Richard J.-M., *Environnement et choix économiques d'entreprise*, Interéditions, pp. 55-73.

Crozet Y., 1996, « Peut-on évaluer les évaluations des effets externes ? », *Entretiens Jacques Cartier, "Mesurer et maîtriser les effets externes du transport"*, atelier n°10, Communication, 2, 3 et 4 octobre, Lyon.

Debarbieux B., Vanier M. (dir.), 2002, *Ces territorialités qui se dessinent*, La Tour d'Aigues, L'Aube/DATAR

Debizet G., Faure A., Gourgues G., 2007, « Les transports ferroviaires en Rhône-Alpes: naissance d'une politique régionale », *in : Transports : où en sont les Régions en matière de politiques régionales ET durables ?*, GO 11 PREDIT 2002-2006, Convention ADEME / ENPC N°0403C0060 du 10 décembre 2004

Debrie J., 2010, *Contribution à une géographie de l'action publique : le transport entre réseaux et territoires*, Habilitation à Diriger des Recherches, Université Paris 1-Panthéon-Sorbonne, 3 volumes (http://hal.archives-ouvertes.fr/)

Dehousse R., 2004, « La méthode ouverte de coordination, quand l'instrument tient lieu de Politique », *in* Lascoumes P. et Le Galès P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 331–356.

Desage F., Guéranger D., 2011, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Paris, Éditions du Croquant

Dezalay Y., 2007, « De la défense de l'environnement au développement durable. L'émergence d'un champ d'expertise des politiques européennes », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007/1 – n° 166-167, pp. 66-79.

Dudley G., Richardson J., 1998, *Why Does Policy Change: Lessons From British Transportation policy 1945-95*, London: Routledge.

Duran P., 1999, *Penser l'action publique*, Paris, L.G.D.J

Eymeri J.-M., 2003, « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », *in* : Lagroye J. (sous la dir. de), *La politisation*, Belin, collection Socio-histoires, pp. 47-77.

Faure A., 1997, « Les apprentissages du métier d'élu local : la tribu, le système et les arènes », *Pôle sud*, n°7, novembre, pp. 72-80.

Faure A., 2005, « La "construction du sens" plus que jamais en débats », *in* : Douillet A.-C., Faure A. (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, pp. 9-24.

Faure A., Douillet A.-C. (dir.), 2005, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG

Faure A., Leresche J.P., Muller P., Nahrath S. (dir.), 2007, *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, L'Harmattan

Filâtre D., Terssac G. (de) (dir.), 2005, *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*, Toulouse, Octarès.

Fouilland B., 2003, *Les politiques d'aménagement des villes portuaires*, L'Harmattan

Fourny M.-C., 2001, « Le réseau des villes-centres de Rhône-Alpes, un acteur d'une nouvelle construction du territoire régional », *in :* Jouve B., Spenlehauer V., Warin P. (dir.), *La région, laboratoire politique*, Editions La Découverte, pp. 245-262.

Gallez C., 2007, « Intercommunalité, transports urbains et pouvoir d'agglomération », *Flux*, n°68, avril-juin, pp. 43-61.

Gallez C., Menerault Ph. (dir), 2005, *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Rapport de convention Ademe-LVMT, PREDIT–GO11, Juillet

Haenel H., 2011, *Régionalisation ferroviaire : les clés d'un succès. Entretiens avec Ève-Marie Zizza-Lalu*, Les éditions de La Vie du Rail, collection Ville Rail & Transports, 218 p.

Hajer M., Law D., 2006, "Ordering through discourse", *in*: Moran R., Goodin R., *The Oxford Handbook of public Policy*, Oxford University Press, pp. 251-268.

Hall P., 1993, "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, vol. 25, n°3, pp. 275-296.

Hall P., 2008, "Global Logistics and Local Dilemmas", *Proceedings of the International Conference on Gateways and Corridors*, Montreal, Canada

Hall P., 2010, "Maritime ports and the politics of reconnection", *in: Transforming Urban Waterfronts: Fixity and Flow,* Desfor G., Laidley J., Schubert D., and Stevens Q. (eds), Abingdon: Routledge, pp. 17-34.

Halpern Ch., 2006, *La décision publique entre intérêt général et intérêts territorialisés. Les conflits autour de l'extension des aéroports Paris – Charles de Gaulle et Berlin – Schönefeld*, Thèse de science politique, IEP Paris / Cevipof

Halpern Ch., 2007, « Extension des aéroports : l'action publique entre secteur et territoire » *in* : Faure A., Négrier E (dir.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale*, pp. 87-92.

Halpern Ch., 2007, "Research report on the Europeanization of Environmental Policy Instruments: The limited effects of instrumental innovation in the case of France", *NEWGOV, New Modes of Governance, Integrated Project, Priority 7 – Citizens and Governance in the Knowledge-based Society, Project 9 : Choice and Combination of Policy Instruments*

Halpern Ch., 2010, "Governing Despite its Instruments? Instrumentation in EU - Environmental Policy", *West European Politics*, vol. 33, n° 1, pp. 39-57.

Hassenteufel P., 2007, « L'État mis à nu par les politiques publiques ? », *in :* B. Badie, Y. Déloye (dir.), *Le temps de l'État, Mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum*, Fayard, pp.311-329. Publié en ligne le 26 mai 2006 : http://ses.ens-lyon.fr/ex06/0/fiche article/&RH=04 (consulté le 9 novembre 2011)

Hooghe L., Marks G., 2001, *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman & Littlefield

Hoyle B.S., Pinder D., 1992, *European Port Cities in transition*, London: Belhaven Press

Jobert B., Muller P., 1989, *L'Etat en action*, Paris, Presses Universitaires de France

Joignaux G., Ollivier-Trigalo M., Rigaud Ph., Zembri P., 2003, « Réseaux et services de transport à l'épreuve des territoires : la démarche des schémas multimodaux en Alsace, Nord-Pas de Calais et Rhône-Alpes », *Flux*, 2003/4 - N° 54, pp. 15-27.

Kassim H., Le Galès P., 2010, "Exploring Governance in a Multi-Level Polity: A Policy Instruments Approach", *West European Politics*, vol. 33, n°1, pp. 1-21.

Klein J.-P., Lamarche G., 1996, *Strasbourg, urbanisme et architecture*, Oberlin Eds, novembre

Lacroix V., Zaccaï E., 2010, « Quarante ans de politique environnementale en France : évolutions, avancées, constantes », *Revue française d'administration publique*, n° 134, pp. 205-232.

Lagroye J. (dir.), 2003, *La politisation*, Paris : Belin, coll. Socio-histoires

Lascoumes P., 2003, « Gouverner par les instruments. Ou comment s'instrumente l'action publique ? », *in* : J. Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris : Belin, coll. Socio-histoires, pp. 387-401.

Lascoumes P., 2008, « Les politiques environnementales », *in* : Borraz O., Guiraudon V. (dir.), *Politiques publiques. 1, La France dans la gouvernance européenne*, Paris : Sciences Po Les Presses, collection Gouvernances, pp. 29-67.

Lascoumes P., 2011, « Des acteurs aux prises avec le « Grenelle Environnement ». Ni innovation politique, ni simulation démocratique, une approche pragmatique des travaux du Groupe V », *Participations*, 2011/1 N° 1, pp. 277-310.

Lascoumes P., Le Galès P. (dir.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris : Sciences Po Les Presses, coll. Gouvernances

Lascoumes P., Le Galès P., 2004, « Conclusion. De l'innovation instrumentale à la recomposition de l'État », *in* : Lascoumes P., Le Galès P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris : Sciences Po Les Presses, coll. Gouvernances, pp. 357-369.

Lorrain D., 2011, « La main discrète. La finance globale dans la ville », *Revue française de science politique*, 2011/6 Vol. 61, pp. 1097-1122. DOI : 10.3917/rfsp.616.1097

Mériaux O., 2005, « Le débordement territorial des politiques sectorielles », in Douillet A.-C., Faure A. (dir.), *L'action publique et la gestion territoriale*, Grenoble, PUG, pp. 27-32.

Muller P., 1990, « Les politiques publiques : entre secteurs et territoires », *Politiques et Management Public*, vol 8, n°3, pp. 19-33.

Muller P., 1992, « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n°2, avril, pp. 275-297.

Nahrath S., Varone F., Gerber J.-D., 2009, « Les espaces fonctionnels : nouveau référentiel de la gestion durable des ressources ? », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 9 Numéro 1 | mai 2009, mis en ligne le 23 mai 2009, Consulté le 22 mars 2012. URL : http://vertigo.revues.org/8510 ; DOI : 10.4000/vertigo.8510

Nay O., 2003, « La politique des bons offices. L'élu, l'action publique et le territoire », in Lagroye J. (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, pp. 199-219.

Nay O. et Smith A. (dir.), 2002, *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica

Nonn H., 1982, « L'aménagement du Rhin et la lente création du port rhénan », *Histoire de Strasbourg des origines à nos jours* (4 Vol.), Livet, G. et Rapp, F. Strasbourg, 4.

Norcliffe G., Basset K., Hoare T., 1996, "The emergence of postmodernism on the urban waterfront", *Journal of Transport Geography*, 4-2, pp. 123-134.

Offner J.-M., 2003, « Les réseaux techniques, une politique du lien territorial », *in* : Musso P. (dir.), *Réseaux et société*, Paris, PUF, pp. 171-184.

Offner J.-M., 2006, « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de science politique*, vol. 56, n°1, février, pp. 27-47.

Ollivier-Trigalo M., 2002, Instituer la multimodalité avec les schémas de services de transport, Rapport n°246, Les collections de l'INRETS

Ollivier-Trigalo M. (dir.), 2007, *Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation ferroviaire et différentiation territoriale*, Synthèse n°55, Les collections de l'INRETS

Ollivier-Trigalo M., 2009, « Politiques de transport : où en sont les Régions? Actions, doctrines et institutionnalisation », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, nº3, pp.471-490.

Ollivier-Trigalo M., Bernat V., 1997, « Politique des transports en France – Processus de décision : discours et pratiques », *Policy assessment of transeuropean networks and common transport policy*, *in* Project EURO: TEN-ASSESS (Contract No. ST-96-AM.601), Deliverable (1) — Policy Issues and National Transport Policies, Work Package 6, INRETS, Mai

Ollivier-Trigalo M., Zembri-Mary G., 2006, « Le cas de l'Alsace. Une petite région transfrontalière agissante », *in: Transports : où en sont les Régions en matière de politiques régionales ET durables ?*, GO 11 PREDIT 2002-2006, Convention ADEME / ENPC N°0403C0060 du 10 décembre 2004, novembre

Padioleau J.-G., 1982, *L'Etat au concret*, Paris, PUF, Sociologies

Parsons D. W., 2001, *Public Policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA

Pasquier R., Simoulin V., Weisbein J., 2007, *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, LGGJ Droit et Société, Série Politique

Pierson P., 2000, "Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics", *American Political Science Review*, june, vol 94, n°2, juin, pp. 251-267

Prelorenzo C., Rodriguez-Malta R., 1998*, Architectures et urbanismes portuaires*, Association Internationale Ville & Ports, rapports-études et recherches documentaires

Prelorenzo C., 1995, « L'aménagement des interfaces ente villes et ports », *Annales des Ponts et Chaussées*, n°77, pp. 36-46.

Radaelli C., 2000, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, 50 (2), pp. 255-276

Ravinet P., 2011, « La coordination européenne "à la bolognaise" », *Revue française de science politique,* 1 (61), pp. 23-49.

Rui S., 2004, *La démocratie en débat - Les citoyens face à l'action publique*, Collection : Sociétales, Armand Colin, Paris

Sainteny G., 2010, « L'écofiscalité comme outil de politique publique », *Revue française d'administration publique*, n° 134, pp. 351-372.

Salmon C., 2007, *Storytelling, la machine à fabriquer des histoires et à formater les esprits*, Paris, La Découverte

Savy M., 2009, *Questions clés pour le transport en Europe*, La documentation française

Smith A., Sorbets C. (dir.), 2003, *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, PUR

Subra P., 2007, *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Armand Colin

Theys J., Du Tertre C., Rauschmayer F., 2010, *Le développement durable, la seconde étape*, éditions de l'aube

Vanier M., 2008, *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Paris : Économica

Van Klinck H.A., 1998, “Gateways and intermodalism”, *Journal of transport geograph*y, 6 (1), pp. 1-9.

Vigarié A., 1964, *Les grands ports de commerce de la Seine au Rhin. Leur évolution devant l’industrialisation des arrière-pays*, Sabri

Weller J.-M., 2008, « Introduction - Prendre au sérieux les instruments ou quatre manières d’analyser l’action publique », *in:* Buisson-Fenet H. et Le Naour G. (coordinatrices), *Les professionnels de l'action publique face à leurs instruments*, Toulouse, Octarès Éditions, collection Le travail en débats, série Colloques & congrès

Zander P., 2002, « Les compromis nés des frontières dans la ville : les ports de Strasbourg et de Kehl », *in :* Reitel B., Zander P., Piermay J.-L., Renard J.-P. (coord.),*Villes et Frontières*, Paris : Economica- Anthropos, collection Villes, pp. 151-160.

Zembri P., 2007, *Pour une approche géographique de la déréglementation dans les transports*, Habilitation à Diriger des Recherches, Volume 2, Texte original, Université Paris 1 / UFR de géographie

Zittoun Ph., 2011, *La fabrique politique des politiques publiques*, Grenoble, Institut d’Études Politiques, Habilitation à Diriger des Recherches

Zürn M., 2011, “Global Governance as Multi-level Governance”, *in*: Enderlein H., Wälti S., Zürn M. (eds.), *Handbook on Multi-Level Governance, Edward Elgar Publishing,* pp. 80-102.