

L'instauration d'une écotaxe sur les poids lourds en France : la fabrique d'une politique routière ?

Marianne Ollivier-Trigalo

▶ **To cite this version:**

Marianne Ollivier-Trigalo. L'instauration d'une écotaxe sur les poids lourds en France : la fabrique d'une politique routière ?. 2012, pp.148. hal-00663320

HAL Id: hal-00663320

https://enpc.hal.science/hal-00663320

Submitted on 26 Jan 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 »

L'instauration d'une écotaxe sur les poids lourds en France : la fabrique d'une politique routière ?

Janvier 2012
Marianne Ollivier-Trigalo
(Université Paris-Est, LVMT-IFSTTAR)

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

L'instauration d'une écotaxe sur les poids lourds en France : la fabrique d'une politique routière ?

Résumé

L'analyse de l'instauration d'une taxe kilométrique sur les poids lourds en France vise à appréhender les processus de changement de l'action publique qu'enjoint depuis quelques années la convocation de l'idée de développement durable. En l'occurrence, l'instrument contribue à configurer une politique routière et environnementale, qui émarge au 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. Une enquête documentaire et par entretiens auprès d'acteurs (politiques, administratifs et techniques, professionnels, associatifs) conduit à mobiliser trois catégories de processus pour rendre compte des conditions d'instauration de l'écotaxe sur les poids lourds en France : les problématisations qui mettent en lumière les conflits de représentations du problème et des moyens de le traiter par l'écotaxe ; les codifications de l'écotaxe, qui permettent de tracer les modalités d'implication du monde politique tant à l'échelle locale (notamment l'impulsion alsacienne) que nationale ; les implémentations, qui sont 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 des processus d'interactions avec les acteurs locaux à l'occasion de la définition du réseau taxable.

The establishment of an environmental tax on heavy trucks in France: the making process of a road policy?

Abstract

The analysis of the introduction of a mileage tax on heavy goods vehicles in France aims to understand the process of change of policy in recent years due to the idea of sustainable development. In this case, the instrument helps to set up a road and environmental policy, which ticked off the field of taxation. At the national and sectoral levels, coming into play of Ministry of Finance contributes to the institutionalization of the eco-tax, and, conversely, the eco-tax realized environmental taxation in the field of transport. At the territorial level, the spatial dimension of the eco-tax (including the definition of taxable network) opens a set of confrontations and adjustment issues related to the eco-tax and its implementation, and, this game offers the conditions for the formation of a political object that road ownership by départements could legitimize them as agents of a political road. A literature survey and interviews with actors (political, administrative and technical, professional, association) leads to mobilize three types of processes to account for the conditions of introduction of a mileage tax on heavy trucks in France: the problematizations that highlight conflicts of representations of the problem and ways to deal with the eco-tax; the codifications of the eco-tax, which allow to trace the terms of involvement by politics at both local (including the impulse Alsatian) and national level; the implementations, which are opportunities to concrete renegotiations of the instrument and the policy it is supposed to base, distinguishing processes specific to the state and its terms of sectoral regulatory from interactions with local actors on the occasion of the definition of taxable network.

Table des matières

Synthèse. L'instauration d'une écotaxe sur les poids lourds en France : la fabrique d'une politique routière ? 5

Introduction. L'écotaxe sur les poids lourds : à la recherche du sens concret d'une politique routière 9

Chapitre 1. Problématisations 13

Les transports routiers de marchandises ne couvrent pas leurs coûts 14

Les transports routiers de marchandises sont nécessaires au fonctionnement de l'économie 21

Les transports routiers de marchandises pratiquent des moyens de protection de l'environnement, alternatifs à la taxe 23

Taxer les poids lourds doit inciter au report modal 27

Les infrastructures de transport ont besoin de sources de financement nouvelles et pérennes 32

La taxe sur les poids lourds est un instrument de la fiscalité environnementale 40

Conclusion. Le sens concret de l'écotaxe : gérer la circulation des poids lourds 43

Chapitre 2. Codifications 45

La taxe alsacienne : l'impulsion territoriale 47

L'action de quelques acteurs locaux en Alsace 49

Le coup politique d'Yves Bur sur la scène nationale et parlementaire 52

La rupture de 2007 53

L'histoire écologique du gouvernement Fillon 55

Le souci des intérêts sectoriels pendant la campagne des présidentielles (2007) 55

Le Grenelle de l'environnement : l'emblème non sectoriel de l'histoire gouvernementale écologique 56

Les prémisses d'une régulation sectorielle par FNE 57

Le patronat et la représentation des intérêts sectoriels 58

La place de l'administration des Transports en Écologie 60

Il n'y aura pas de nouvelle LOTI 60

La marginalisation perçue par les acteurs routiers 62

L'européanisation de la taxe kilométrique sur les poids lourds 63

La mise sur agenda de la droite européenne d'une taxation 63

Les modalités d'accès aux parlementaires européens 64

Conclusion. La stratification des échelles politiques. 67

Chapitre 3. Implémentations 69
Une association interministérielle 69
Après le vote de l'amendement Bur 70
L'après 2007 : trouver un porteur aux Douanes 71
Une logique de projet 72
L'externalisation et le recours à un partenaire privé 74
Les enjeux de la délégation à un prestataire privé : exploitation de la route et interopérabilité 76
La régulation sectorielle 79
La régulation sectorielle à l'échelle nationale : la mission Abraham 81
La régulation sectorielle à l'échelle locale : occuper tous les espaces, faire nombre 88
Des régulations sectorielles en tension 94

Chapitre 4. Territorialisations 101
Des logiques de régulation des flux en tension 103
La notion de report significatif : interprétations 104
La notion d'itinéraire : coordinations 109
Ajustements et appropriations 115
Hétérogénéité territoriale 116
Hétérogénéité préfectorale 118
Constituer un interlocuteur routier départemental 120
Constituer un acteur routier départemental 122
Appropriations techniques 124

Conclusion. Les territoires de l'écotaxe 127

Annexes 133
A1. Liste des entretiens 133
A2. Directives européennes 135
A3. Amendement « Bur » 136
A4. Loi Grenelle 1 137
A5. Code des Douanes / Lois de Finances 140

Synthèse.
L'instauration d'une écotaxe sur les poids lourds en France : la fabrique d'une politique routière ?

Les politiques publiques contemporaines sont caractérisées par l'implication des différents échelons territoriaux de gouvernement des affaires publiques et par la mobilisation d'instruments techniques multiples. L'instauration d'une taxe kilométrique sur les poids lourds en France nous a semblé un terrain d'investigation propice à approcher ces phénomènes de densification technique et de régulations multi-niveaux. En l'occurrence, l'analyse de la mise en œuvre de l'écotaxe 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.

Pour mener l'analyse de ces processus, nous nous sommes appuyée sur deux sources d'information : des documents écrits ; des entretiens semi-directifs auprès d'acteurs impliqués dans l'instauration de l'écotaxe (23 personnes rencontrées entre avril 2010 et avril 2011). Ces acteurs proviennent de mondes sociaux différents, politiques (élus, acteurs gouvernementaux), administratifs (Écologie, Transports, Finances, Douanes, collectivités territoriales), professionnels (transporteurs, chargeurs) et associatifs (mouvements environnementalistes). Deux régions ont retenu notre attention : l'Alsace, dont l'activisme des acteurs locaux a sans nul doute donné une impulsion décisive, et Rhône-Alpes.

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 processus de problématisations 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. 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 sont travaillées à travers plusieurs approches (qui s'entremêlent) : économique, environnementale, financière et fiscale.

L'idée de taxer les poids lourds pour l'usage des routes émerge du concept économique de coûts externes et, par suite, de leur internalisation : 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 fonde 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 vient s'ajouter aux arguments précédents (avec un enjeu sur la destination des recettes, qui doivent abonder le budget de l'AFITF). Les acteurs économiques, transporteurs et chargeurs, défendent leurs actions en matière de lutte contre la pollution grâce aux améliorations techniques qui constitueraient des alternatives à l'écotaxe. 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.

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. 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). 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.

Codifications

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 (article 27 de la loi du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports). L'insertion dans le format législatif, donc 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 (fin 2006). Le changement de gouvernement en 2007 constitue une rupture dans la codification de l'écotaxe : 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.

À l'heure actuelle, deux taxes kilométriques sur les poids lourds coexistent dans les textes législatifs en France : « 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.

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. 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). Cependant, et c'est la deuxième singularité, 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.

Les codifications de la taxe alsacienne et de la taxe nationale contribuent à une forme d'institutionnalisation des politiques environnementales mais, en s'appliquant au secteur routier et dans un format fiscal, cette institutionnalisation est opérée par strates successives,

qui donnent au processus de changement un caractère incrémental ; 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.

Implémentations

L'expérimentation alsacienne et la taxe nationale ont 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), ont chevauché les processus de codifications et courent encore. Ils ont conduit l'administration à travailler sur un mode interministériel, qui associe l'administration des Transports et celle des Douanes. À partir de 2007, deux nouveaux traits caractérisent cette association interministérielle. D'une part, l'implication active des Douanes, qui font figure de véritable machine administrative fiscale, a été dynamisée par une personnalisation de cette implication. D'autre part, les parties prenantes se sont entendues sur une manière de travailler ensemble assez souple qui s'appuie sur la Mission Tarification réunissant des personnels des deux administrations. L'enjeu central de l'implication des Douanes porte sur le recours à un prestataire privé.

Par ailleurs, l'État doit élaborer un système de répercussion de la taxe sur les factures des transporteurs aux chargeurs, le principe étant inscrit dans les textes. 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. En outre, ce secteur est traditionnellement surchargé en termes de valeur attribuée à la libre-entreprise et à la concurrence et fait l'objet d'une grande attention régulatrice de la part de l'État, tant économique que sociale. 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 sectorielle, tant à l'échelle nationale avec la mission confiée à Claude Abraham qu'à l'échelle locale avec l'implication des DREAL.

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, qui doit faire l'objet de deux décrets distincts pour les deux taxes. Ce processus territorialisé est façonné par l'implication et l'interaction des gestionnaires de voirie (État, collectivités locales), qui configurent une forme de politisation de la question routière. Car c'est celui qui ouvre la perspective de la constitution d'un acteur départemental routier.

En ce qui concerne la taxe alsacienne, le décret qui a été pris (18 décembre 2009) correspond à un réseau taxable orienté nord-sud dont la consistance est liée à la mise en œuvre de la Lkw Maut et la DREAL Alsace a eu à vérifier que le décret tenait compte des délibérations qui avaient été demandées aux deux départements (Bas-Rhin et Haut-Rhin) en 2007. 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 à un décret pris le 27 juillet 2011 sur la consistance du réseau local. En effet, la définition du réseau taxable national comporte deux parties : la partie du réseau qui appartient à l'État (soit environ 12 000 km) ; 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 et chaque conseil général. Au départ (fin 2007), l'État a proposé 2000 km de voiries locales alors que les départements demandaient que 30 000 km soient taxés. À l'été 2011, la mission Tarification avait réduit les demandes locales à environ 5000 km (les délibérations des conseils généraux ayant commencé à partir de juin 2010).

La dimension technique de la définition du réseau taxable est restée prédominante. 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. En effet, l'échelle départementale est constituée en territoire de l'écotaxe à l'occasion de la définition du réseau taxable. Dans ce processus, les conseils généraux doivent 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). Pour le moment, 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.

Introduction.
L'écotaxe sur les poids lourds : à la recherche du sens concret d'une politique routière

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 ». L'instauration d'une taxe kilométrique sur les poids lourds en France nous a semblé un terrain d'investigation propice à répondre à cette problématique très générale.

Par ailleurs, l'analyse de cette politique particulière est guidée par une hypothèse sur la territorialisation de l'action publique, c'est-à-dire sur la manière dont les collectivités locales transforment les objectifs et les normes d'action attachés aux politiques publiques de transport, qui sont habituellement construits par les acteurs sectoriels. Nous nous intéressons aux rapports entre échelons territoriaux de gouvernement des affaires publiques et aux modalités de coopérations multi-niveaux. En outre, l'analyse de l'instauration de l'écotaxe[1] sur les poids lourds est menée dans une perspective comparative avec d'autres catégories d'action, sectoriellement et territorialement diverses[2].

Les enquêtes de terrain et la perspective de l'analyse comparative nous ont conduits à préciser notre hypothèse en mobilisant la problématique des instruments d'action publique, qui considère que les politiques publiques changent davantage par leurs instruments que par leurs objectifs (Lascoumes, 2003[3]). Dans un contexte d'action multi-niveaux et multi-instruments, analyser les conditions qui ont conduit au choix et à l'institutionnalisation d'un instrument d'action publique constitue un moyen heuristique de mettre en lumière la matérialisation d'une politique ainsi que ses transformations. En effet, cette problématisation prend au sérieux les conditions et les effets de concrétisation de l'action de gouverner[4]. Une hypothèse corollaire est que l'instrument est inséré dans des administrations ou services techniques et dans des manières de faire qui formatent leur mise en œuvre (ce qui permet d'analyser la localisation du changement).

En l'occurrence, l'instrument que nous analysons est piloté centralement par l'État et son instauration en France a été le fruit de mobilisations européennes et locales (alsacienne notamment). Par conséquent, l'analyse de l'instauration de l'écotaxe doit pouvoir contribuer à appréhender les transformations de l'État et ses éléments de restructurations (Lascoumes, Le Galès, 2004)[5].

---

[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).

[2] Les deux autres politiques publiques étudiées dans le cadre de cette recherche PREDIT sont : l'aménagement des ports fluviaux ; la billettique multimodale des transports publics de personnes.

[3] Lascoumes P., 2003, « Gouverner par les instruments. Ou comment s'instrumente l'action publique ? », *in* : J. Lagroye (sous la dir. de), *La politisation*, Paris : Belin, coll. Socio-histoires, pp. 387-401.

[4] Voir Padioleau J.-G., 1982, *L'Etat au concret*, Paris, PUF, Sociologies

[5] Lascoumes P., Le Galès P., 2004, « Conclusion. De l'innovation instrumentale à la recomposition de l'État », *in* : Lascoumes P., Le Galès P. (sous la dir. de), *Gouverner par les instruments*, Paris : Sciences Po Les Presses, coll. Gouvernances, pp. 357-369.

Dans ces perspectives, l'analyse de la mise en œuvre de l'écotaxe 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[6]). Avec la démarche du Grenelle, le ministre Borloo s'est constitué en un nouvel acteur « environnemental »[7] 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[8]. 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)[9].

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 (chapitre 1). Ensuite, nous revenons sur les processus de codifications de l'écotaxe, qui permettent de tracer les modalités d'implication du monde politique tant à l'échelle locale que nationale (chapitre 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

---

[6] 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*

[7] Boy D., 2010, « Le Grenelle de l'environnement : une novation politique ? », *Revue française d'administration publique*, n° 134, pp. 313-324.

[8] Halpern Ch., 2007, « Research report on the Europeanization of Environmental Policy Instruments: The limited effects of instrumental innovation in the case of France », *op. cit.*, pp. 17 et s.

[9] Parsons D. W., 2001, *Public Policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA

fonder, en distinguant les processus propres à l'État et à ses modalités de régulations sectorielles (chapitre 3) des processus d'interactions avec les acteurs locaux à l'occasion de la définition du réseau taxable (chapitre 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 des 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[10]).

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.

[10] 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.

Chapitre 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)[11]. 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 ce chapitre 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)[12].

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 :

- "Les transports routiers de marchandises ne couvrent pas leurs coûts".
- "Les transports routiers de marchandises sont nécessaires au fonctionnement de l'économie".
- "Les transports routiers de marchandises pratiquent des moyens de protection de l'environnement, alternatifs à la taxe".
- "Taxer les poids lourds doit inciter au report modal".

[11] 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.

[12] 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.

- "Les infrastructures de transport ont besoin de sources de financement nouvelles et pérennes".
- "La taxe sur les poids lourds est un instrument de la fiscalité environnementale".

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 ; celle qui démontre l'existence d'une différence entre coûts privés et coûts sociaux d'une activité productive. Selon Pigou, ces externalités constituent un dysfonctionnement du marché que la puissance publique doit corriger[13].

Selon Crozet (1995)[14], 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[15]. 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.

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*[16]. 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. Ce que doivent alors payer les poids lourds est le *coût d'usure* des infrastructures qu'ils empruntent. C'était le sens de l'instauration de la taxe à l'essieu en 1968 à laquelle Claude Abraham a contribué directement. Dès ce premier essai, la controverse avec les acteurs économiques a été lancée.

> « Il y a d'ailleurs eu, il y a également très longtemps, une première étape qui a été l'instauration de la taxe à l'essieu, et, quand j'étais très jeune ingénieur, j'avais [écrit] un rapport avec le directeur des routes de l'époque, dans lequel je mettais en évidence une forte corrélation entre les coûts d'entretien de la route et le trafic poids lourds, et puis surtout, je crois que j'étais dans un cabinet ministériel au moment où le ministre a proposé la taxe à l'essieu à la FNTR ; je ne suis pas sûr d'avoir fait autre chose que de rédiger le discours, il s'est fait huer d'ailleurs ce jour-là. » (Claude Abraham, consultant, entretien le 22 septembre 2010)

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

[13] Pigou A. C., 1920, *The Economics of Welfare*, London, Macmillan.

[14] 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.

[15] Voir aussi : Bonnafous A., 1992, « Transports et environnement. Comment valoriser et maîtriser les effets externes ? », *Économie et Statistique*, N° 258-259, oct-novembre, pp. 121-128.

[16] 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.

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[17] et, peu de temps après son vote, Loyola de Palacio (PPE), qui est devenue commissaire européenne des transports, lance un vaste travail de réflexion de réorientation politique dans son domaine de compétence. La Commissaire a produit le *Livre blanc* en 2001[18], 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.

> « Le grand débat à l'époque, c'était le découplage entre taux de croissance du transport et taux de croissance tout court ; ça, c'est le germe, si vous voulez, du débat idéologique, c'est : il faut découpler. Il n'est pas normal que le taux de croissance des transports soit constamment un peu supérieur au taux de croissance tout court. Sur la question du découplage, il y a eu un débat extrêmement rude, avec des pressions très fortes de l'opinion publique écologique et des écologistes. » (Gilles Savary, élu, entretien le 22 juillet 2010)

Dans le *Livre blanc*, la traduction des options environnementales a consisté à prôner la stabilisation à l'horizon 2010 des parts de marché des différents modes de transport en 1998. Ce qui était une manière de formuler une volonté d'un côté, de freiner l'expansion du mode routier et de l'autre, de porter attention au développement des autres modes de transport. Le *Livre blanc* est écrit dans la ligne des réformes d'ouverture des opérateurs de transport et de la définition des Réseaux Trans-Européens de Transport. En ce qui concerne plus directement une révision de l'Eurovignette, il ouvre également le chemin de l'internalisation des coûts externes (négatifs).

> « Elle [Loyola de Palacio] n'a pas pu tenir ce cap néanmoins, et donc, elle a décidé d'assigner comme objectif le fait de stabiliser les parts modales des différents modes de transport à ce qu'ils étaient en 98, de les stabiliser en 2010. Donc, ça voulait dire rompre les dynamiques en cours, qui étaient des dynamiques d'explosion de la voiture et plutôt de difficultés du train et des modes alternatifs. À partir de là, il y a eu plusieurs approches qui ont été engagées, je dirais, deux approches. La première, ça a été de mettre le paquet sur le ferroviaire et le maritime et d'en en réformer les systèmes (…). Et puis la deuxième option, c'est une option qui est liée à la théorie pigouienne. C'est l'internalisation des coûts externes, qui est le concept qui naît là en termes de politique publique et qui s'affirme. Et donc, l'idée, c'est d'avoir une Eurovignette III, une Eurovignette qui aille jusqu'à l'internalisation des coûts externes. » (Gilles Savary, élu, entretien le 22 juillet 2010)

En France, l'administration fait preuve, depuis la fin des années 1990[19], 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

---

[17] 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).

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

[19] 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).

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 (voir encadré ci-après). Le rapport de 1997[20] 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 lourds[21]. Quatre catégories de coûts sont définies :

- les charges d'investissement (construction de routes nouvelles) ;
- les charges de maintenance (notamment, notion de « l'agressivité des poids lourds sur les chaussées », évolution de la définition des dépenses prises en compte avec le passage d'une tarification au coût marginal social à une tarification au coût complet/ventilation des coûts fixes dans les différentes dépenses variables et ajout des frais généraux des administrations) ;
- les charges d'exploitation (dépenses de police de la route) ;
- les coûts externes (insécurité, bruit, pollution, effet de serre, congestion).

Soit les coûts sont calculés par kilomètre et par catégorie de véhicule, soit des coefficients d'équivalence entre catégories de véhicules sont construits pour permettre la répartition des dépenses globales. Les coefficients d'équivalence (1 PL vaut n VL) varient dans le temps (mais pas nécessairement dans un seul sens) et selon les coûts évalués, en mobilisant les différents rapports produits qui semblent correspondre à des méthodes différentes. 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).

[20] 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.

[21] 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*.

Internalisation des coûts externes

Brossier Ch., Leuxe A., 2000, *L'imputation des charges d'infrastructures routières pour l'année 1997 : des coûts complets intégrant les effets environnementaux*, Notes de synthèse du SES, mars-avril, 8 p. (transmis par O. Quoy, entretien du 13 juillet 2010)

« Dans une perspective de tarification équitable de l'usage des infrastructures, il est légitime d'ajouter aux coûts facturés par les gestionnaires des infrastructures routières une évaluation monétaire des nuisances générées par la transport routier. Selon que l'on raisonne en coût moyen ou en coût marginal social, on augmente de 65% à 75% la valeur du service rendu. Quelle que soit la méthode retenue, on est amené à considérer que les usagers de la route paient globalement, au travers de la somme des coûts directs et de la fiscalité spécifique au transport, des redevances qui couvrent ces coûts. Mais, si les péages et la fiscalité supportés par les automobilistes compensent largement les coûts qui leur sont imputables (calculés sur la base des coûts constatés sur les réseaux interurbains), les recettes liées au transport routier de marchandises s'avèrent insuffisantes, tant en coût complet qu'en coût marginal. » (résumé, Brossier, Leuxe, 2000)

« Coût marginal social et coût complet

Dans l'approche au coût marginal social de court terme, on cherche à déterminer la dépense supplémentaire engendrée par la circulation d'un véhicule d'un type donné sur un kilomètre (coût au véhicule-kilomètre). Cette dépense supplémentaire est ensuite imputée à l'usager considéré dans le calcul. Il s'agit aussi bien des coûts directs (exploitation, entretien), indirects (frais généraux liés à l'établissement et à l'utilisation de l'infrastructure) que des coûts dits sociaux ou externes (congestion, insécurité, nuisances).

Cette méthode de tarification permet, selon la théorie économique, d'orienter la demande de façon à assurer l'allocation optimale des ressources, dès lors qu'elle est appliquée de façon assez fine (par axe et catégorie de trafic et de route et, le cas échéant, avec modulation spatio-temporelle) et sous la condition que les investissements optimaux sont réalisés et que le niveau d'information des usagers est satisfaisant.

La difficulté essentielle de cette méthode est d'identifier la « part variable » des coûts (dérivée de chaque composante du coût total par rapport au trafic). En effet, le concept de coût marginal consiste à isoler les coûts fixes (indépendants du trafic) pour lesquels aucun critère d'imputation aux usagers ne s'impose puisqu'ils seraient mis à la charge de la fiscalité générale de l'économie du pays.

La tarification au coût complet (ou coût moyen) s'inspire directement d'une approche comptable d'imputation des charges. Elle consiste à affecter aux différentes catégories d'usagers, la totalité des dépenses directes et indirectes de voirie (y compris les coûts fixes de maintenance et les investissements, contrairement à ce que retient la méthode du coût marginal social) mais sans prendre en compte les coûts sociaux de congestion et d'insécurité. On y ajoute les coûts externes des nuisances.

Cette approche tarifaire s'apparente, en gros, à la tarification en vigueur sur le réseau concédé en considérant que les prélèvements fiscaux correspondant à la taxe intérieure sur les produits pétroliers contribuent à la couverture des externalités environnementales. Il s'agit donc principalement d'une tarification de financement. » (Brossier, Leuxe, 2000, p. 8)

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[22]. 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

[22] 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.

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)[23], 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[24]. 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 par les acteurs en présence. 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 ».

> « J'ai eu à intervenir effectivement sur le sujet de l'Eurovignette, puisque, à mon arrivée à la FNTR [juin 2007], le débat était à l'époque sur l'internalisation des coûts externes, sujet qui n'est toujours pas bouclé et comme un peu tous les sujets en ce moment, le problème est que on se pose pas de questions, on donne des réponses. C'est un peu l'impression que j'en ai. Par exemple, on envisage d'internaliser les coûts de congestion dans les coûts d'infrastructures, sauf que l'entreprise de transport la paye déjà : quand un camion est bloqué dans un embouteillage, il ne produit pas, donc, c'est de la double imposition. » (Fabrice Accary, FNTR, entretien le 7 juin 2010)

Le deuxième registre est d'ordre plus directement politique. Car il se rapporte au choix politique 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 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. Selon Yves Bur, les acteurs locaux ont ainsi été aiguillonnés par les automobilistes, en particulier par la presse locale qui se fait souvent le relais des mécontents.

> « La Maut est installée et ce qui devait arriver arriva : à savoir le sentiment d'un report, disons, physiquement vécu par les automobilistes alsaciens, d'un report conséquent du trafic. Et donc, face à cela, ce sont les citoyens, les usagers de la route sur les axes alsaciens qui ont peut-être mis ça sur la table, obligeant les collectivités, les présidents de collectivités territoriales à aborder la question de plus en plus fréquemment. » (Yves Bur, élu, entretien du 16 septembre 2010)

[23] 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.

[24] 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.

> « Alors, nous avons eu un reflux de trafic de transit très important de l'axe nord-sud du côté de l'Allemagne, ce qui longe l'Alsace, vraiment des reflux très importants vers chez nous à partir du moment où l'Allemagne a mis en place la taxe poids lourds Lkw Maut. Avec certains passages qui ont enregistré des augmentations de 20, 30, parfois 50% du trafic poids lourds, du trafic de transit. Des réactions en chaîne concernant la sécurité, les villages traversés parfois, réactions en termes d'embouteillages évidemment, tout l'axe droit de toutes les autoroutes quasi bloquées à certaines heures de la journée, en permanence, problème globalement d'organisation du schéma routier parce que nous avions du coup des dysfonctionnements dans l'organisation. » (Philippe Richert, élu, entretien du 2 juin 2010)

> « Nous avions l'amendement… et c'était accueilli avec, je dirais, surprise et un véritable enthousiasme : pour les gens, c'était enfin !… un acte face à cette évolution, dont on ne savait pas si elle allait s'amplifier. On parlait de 2000 camions, il y a eu des sondages qui avaient été faits, sur les routes, sur un réseau qui n'est peut-être pas aussi bien adapté que cela, il y a eu ce sentiment physique qu'il y avait vraiment un envahissement, et des comportements, on roule en file, on dépasse, on roule vite, donc, un véritable sentiment d'insécurité ! C'est ça le vrai problème. Un sentiment d'insécurité par les usagers, ras-le-bol exprimé par les usagers, inquiétude et les élus qui se défaussent plutôt sur l'État, et puis un acte qui est posé. » (Yves Bur, élu, entretien du 16 septembre 2010)

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.

> « La position de l'association a toujours été pour ces questions, je dirais, de financement ou de droit d'usage d'infrastructure, c'était qu'il n'était pas question de contester ; il y a une infrastructure, il faut d'une façon ou d'une autre la payer et le principe d'usager, d'utilisateur-payeur n'est pas quelque chose de choquant en soi. » (Christian Rose, AUTF, entretien le 8 novembre 2010)

En revanche, les chargeurs mobilisent la notion d'utilisateur-payeur pour contester le fait de considérer les transporteurs comme les seules cibles de l'instrument.

> « On considère aussi que ça doit s'appliquer à tout le monde, tout utilisateur, qu'il soit professionnel ou privé ; et c'est une des grandes lacunes des directives Eurovignette, c'est de ne s'appliquer qu'aux véhicules industriels et pas à l'ensemble des utilisateurs. Donc, le signal qui est envoyé, il n'est envoyé qu'imparfaitement à l'échelle de l'Europe. » (Christian Rose, AUTF, 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.

> « De façon très démagogique encore une fois. […] Alors, en termes d'émissions, que représente la pollution du poids lourd ? C'est la première question. C'est très faible par rapport à l'ensemble de la pollution générale et par rapport au parc routier, c'est très faible. Ensuite, un camion, qui va dans un supermarché, représente 200 voitures qui viennent dans ce même supermarché pour chercher les aliments, l'habillement, le matériel de consommation. Donc, la démonstration à travers ce petit exemple est de dire : les gens qui font ces discours démagogues ne se rendent pas compte en fait de l'implication du camion dans la vie quotidienne et de la faiblesse de la pollution. Troisième point, le véhicule norme EURO V qui roule actuellement pollue moins qu'une voiture d'à peu près dix ans d'âge, d'une puissance quand même plus ou moins importante, diesel, par exemple un quatre x quatre de moins de dix ans d'âge aujourd'hui. Combien de véhicules de ce type-là sont en circulation par rapport à nos poids lourds où nous sommes, pour la grande majorité du parc, en norme EURO IV, V ? Donc, on a un problème de discours qui est d'utiliser l'opinion publique et de leur donner, de distiller une information qui est une vue par le petit bout de la lorgnette. » (Christian Dupuy, O.T.R.E. Alsace, entretien le 26 mai 2010)

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. Par suite, l'argument du transfert modal est placé au premier rang des raisons de la redevance sur les poids lourds.

> « On n'a pas voulu toucher au véhicule individuel, ce qui est une première question politique énorme parce que évidemment le lobby routier se défend en disant que le camion rentre pour très peu dans les émissions totales. Je crois qu'au total les émissions produites, ce doit être 13% pour le poids lourd, et donc, ils ont beau jeu de dire, et là, les discussions vont commencer en ce moment, si on n'y met pas le véhicule individuel, c'est qu'on ne veut pas véritablement internaliser les coûts externes. Donc, après, il n'y a pas de raison de taxer ceux qui contribuent à la compétitivité européenne, qui font le travail du transport routier. Donc, le premier accroc, ça a été ça ; le débat a été très vite évacué parce qu'en réalité les politiques, y compris les plus favorables à la directive Eurovignette, n'ont pas voulu ouvrir la boîte de Pandore de la taxation individuelle et ils ont eu peur d'ailleurs que politiquement, si c'était interprété comme tel, ça tue directement l'évolution de la directive. Ça, c'était dès Eurovignette II. Et si on ne touche pas au véhicule individuel, c'est parce que politiquement, c'est trop sensible et que l'arrière-pensée, c'est la marchandise, ce n'est pas le passager. C'est surtout faire du transfert modal sur les marchandises. » (Gilles Savary, élu, entretien le 22 juillet 2010)

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). Selon Jérôme Fournel, la marge de manœuvre pour intégrer ces principes aux modes de faire en France était étroite.

> « On était quand même extrêmement contraints dans le mode d'appréhension du dispositif par deux choses qu'il faut toujours avoir en tête. Le premier, c'était quand même le cadre communautaire, la directive Eurovignette (…). Et, je me rappelle de discussions, y compris avec des ministres, me disant : et on ne peut pas faire une vignette ? Non, parce que le système suisse n'est pas applicable en France, donc, ça excluait quand même tout un champ de possibles. Deuxième élément, c'était d'avoir un dispositif qui soit équitable entre transporteurs français et transporteurs étrangers, et qui n'induise pas de biais concurrentiel au détriment de la France. Et, d'ailleurs, c'était quelque part au fondement même et y compris de la directive Eurovignette, c'est-à-dire qu'on taxe bien un coût d'usage. » (Jérôme Fournel, Directeur, DGDDI, entretien le 4 février 2011)

Au final, Olivier Quoy explicite comment l'instrument retenu bricole 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. » (Olivier Quoy, Mission Tarification, entretien le 13 juillet 2010)

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.

> « Dans le coût économique – donc, on parle économie locale – l'incidence est tout autre. Et ça, ça n'a nullement été pris en compte. […] Et le coût de l'écotaxe qu'ils voulaient nous placer était – sans nous dire les dispositions – de 0,015 cents par kilomètre jusqu'à 0,2 cents par kilomètre et par essieu ; ce qui est la grande spécificité alsacienne. Ce que personne n'a vu au départ et ce qui change du tout au tout. Parce que la taxe nationale était à 0,02 et 0,2, mais par véhicule. Sans donner en plus le barème de quote-part ; qu'est-ce qui va être taxé à 0,02 et qu'est-ce qui va être taxé à 0,2 ? La différence est énorme. Donc, sur cette base-là, il est évident que, non seulement c'est le transport qui est directement victime, mais au premier rang, c'est l'économie locale. » (Christian Dupuy, O.T.R.E. Alsace, entretien le 26 mai 2010)

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). Lors d'une audition récente au Sénat[25], J.-P. Deneuville (FNTR) a dressé un portrait alarmiste des entreprises françaises de transport routier : 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, moment annoncé de la mise en service de l'écotaxe)[26].

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).

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

---

[25] Une table ronde, organisée en séance de la Commission des Finances au Sénat, le 16 février 2011, a été consacrée à la taxe PL, sous la présidence de Jean Arthuis. Les participants : Daniel Bursaux, Directeur Général des Infrastructures, des Transports et de la Mer ; Jean-Paul Deneuville, Délégué Général de la Fédération Nationale des Transports Routiers (FNTR) ; Alain Estiot, Directeur Général « qualité » du consortium Toll Collect ; Henri Havard, Inspecteur des Finances chargé de la Sous-Direction des Droits Indirects à la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects ; Rémi Mayet, Chef d'unité Adjoint « Politique des transports terrestres » à la Direction Générale « Mobilité et Transports » de la Commission européenne ; Antoine Seillan, Chef du Bureau des Transports à la 4ème sous-direction de la Direction du Budget.
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)

[26] Données chiffrées : 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).

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.

> « Donc, on va taxer les transporteurs, et les chargeurs, si on se positionne sur ce dossier, c'est parce qu'on est persuadés qu'un coût comme celui-là sera forcément répercuté, d'une façon ou d'une autre, dans les prix de transport. Donc, on est quand même relativement inquiets sur le surcoût que ça va occasionner puisque, à chaque étape de la transformation d'un produit, vous aurez une taxe kilométrique qui va venir s'y ajouter, et globalement, aujourd'hui, les transporteurs ont fait leurs simulations, on a fait les nôtres, on arrive au même résultat, d'ailleurs, je ne vois pas comment on pourrait arriver à un résultat différent ; l'estimation à laquelle on aboutit, sur un transport donné, la moyenne, c'est une augmentation de 7% du prix du transport, ce qui est relativement important pour certaines logistiques ou même pour certains flux, ou certains transports à faible valeur ajoutée, ça peut avoir un impact important sur la compétitivité en elle-même des différents secteurs. » (Christian Rose, AUTF, entretien le 8 novembre 2010)

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, comme en témoigne Thierry Gindre.

> « Par les transporteurs : c'est relativement mal vécu par eux, déjà dans un premier temps, d'un point de vue économique, dans la mesure où il faut payer la taxe même quand on est à vide ; donc le problème du paiement des retours à vide est toujours un problème d'actualité. Ça, c'est un premier point. Deuxième point, concernant les transporteurs, pour les transports sur l'Allemagne, c'est la nécessité d'équiper son véhicule d'un OBU [On-Board Unit] ou d'acheter un ticket, ou d'utiliser internet, donc, il y a des sujétions en plus. Le troisième point est que cette taxe a un coût et ils ne sont pas toujours sûrs que le chargeur répercutera le coût. Donc, ça, c'est des aspects économiques. » (Thierry Gindre, DRE Alsace, 2 juin 2005)

En Rhône-Alpes, Emmanuel De Bienassis met en perspective ce nouveau coût dans un contexte où, estime-t-il, 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). Le professionnel met ainsi en exergue un contexte difficile pour les entreprises de transport routier, auquel il ajoute la présence d'un mouvement associatif fortement actif d'opposants au secteur, notamment autour du tunnel du Mont-Blanc.

> « Nous, au sujet de la taxe, qu'on appelle la taxe poids lourds ou l'écoredevance, comme on veut, c'est un sujet important pour les entreprises parce que on est une région où le secteur autoroutier est très présent avec des autoroutes dont les prix de péage sont les plus chers de France, notamment sur l'AREA, et en plus, avec des secteurs autoroutiers très chargés parce qu'on est une région de passage. Dès que l'on a parlé de la taxe allemande et surtout sa réponse en Alsace, on s'est parfaitement douté qu'il y aurait des conséquences pour d'autres régions et notamment la nôtre, c'est la raison pour laquelle, depuis maintenant deux ans, on rencontre systématiquement les élus, les conseillers généraux, les maires de communes, pour parler de cette mise en place éventuelle. » (Emmanuel De Bienassis, TLF, entretien le 14 juin 2010)

En Rhône-Alpes, Emmanuel De Bienassis formule des conditions particulières de concurrence entre transporteurs dans une région transfrontalière. Ce contexte, est mobilisé par TLF pour dénoncer le surcoût qu'impliquera immanquablement la taxe kilométrique.

> « Ce sont des gens [les conseils généraux] que l'on a rencontrés, soit pour des aménagements d'infrastructures, ça c'est certain, mais également pour leur montrer la situation de notre secteur d'activité qui est un secteur d'activité, surtout la région Rhône-Alpes, on est en frontière avec l'Italie, on voit que depuis dix ans en fait, il y a de moins en moins de transporteurs français qui passent la frontière, pour des raisons de concurrence notamment au niveau social, nous, on est quand même en France super chargés par rapport à ces gens là, alors, on n'est pas là pour dire c'est bien ou ce n'est pas bien, on constate simplement qu'il y a une différence vraiment notable entre une

> entreprise de transport basée à Turin qui, pour un chauffeur, va avoir à peu près entre 2500 et 3000 € je dirais de coûts, alors que nous, pour un chauffeur routier international, ça va nous coûter 4500 ; et ça, c'est avec un Italien, je ne fais pas la différence avec un Slovène, un Estonien, où on est carrément à plus de trois fois plus cher. » (Emmanuel De Bienassis, TLF, entretien le 14 juin 2010)

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.

> « J'ai l'impression que cette directive a été rattrapée aussi par l'air du temps, qui actuellement s'inverse un peu ; depuis Copenhague et l'échec des Européens à Copenhague, il y a vraiment un désenchantement politique, et puis surtout administratif. C'est-à-dire que les administrations de la Commission étaient parties à fond, pensant qu'on était les modèles du monde et se sont aperçu que personne n'avait lu… Et puis, les Européens d'ailleurs ont rivalisé de concours de beauté environnementaliste à la tribune sans se concerter vraiment, il y a eu des propositions françaises de dernière minute, et donc, tout ça n'a fait que saper la légitimité de l'Europe, face aux États-Unis et aux émergents ; et donc, du coup, ce que l'échec de Copenhague a réintégré, c'est la problématique sociale dans la problématique environnementale. C'est-à-dire que cette espèce de contradiction où on s'aperçoit que la vertu environnementale demande l'effort aux plus démunis. Et donc, ça a été réintégré idéologiquement de la façon suivante : comme on est rudement attaqués par les Chinois, les uns et les autres, et qu'ils n'en veulent pas, et que l'on ne peut pas désarmer complètement par rapport à eux au plan de la compétitivité ; donc, c'est dommage qu'ils ne l'aient pas accepté, mais comme ils ne l'ont pas accepté, il faut faire attention. Donc, cette directive Eurovignette III est aussi entourée de ça. C'est-à-dire de beaucoup moins de certitudes idéologiques et beaucoup moins de volontarisme environnementaliste du fait de l'échec de Copenhague. Et donc de la remise en selle des considérations liées à la compétitivité des Européens par rapport à leurs grands concurrents mondiaux. » (Gilles Savary, élu, entretien le 22 juillet 2010)

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)[27]. 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[28]. 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.

[27] Lacroix V., Zaccaï E., 2010, « Quarante ans de politique environnementale en France : évolutions, avancées, constantes », *op. cit.*
[28] Crozet, 1995, « L'internalisation des effets externes : méthodologie et expérimentations », *op. cit.*

Cette dernière vient cependant s'ajouter à la première et les acteurs économiques argumentent sur l'utilité des techniques d'économies d'énergie également pour lutter contre la pollution.

Lors du Grenelle de l'environnement, un chantier, 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 (voir encadré sur le chantier *Air et Atmosphère*).

Grenelle de l'environnement, 2008, *Air et Atmosphère*, Chantier n°33 du Grenelle,
mission de Philippe Richert, vice-président du Sénat, président du conseil national de l'air, 13 mars, 34 p.

Ce rapport de chantier cite la taxe kilométrique pour les poids lourds parmi les mesures décidées lors du Grenelle de l'environnement dans le chapitre III, *analyse des travaux des différents chantiers du Grenelle sous l'angle de la prise en compte de la pollution atmosphérique*, premier sous-chapitre sectoriel « Transports » ; l'idée énoncée est de faire jouer la synergie possible entre la lutte contre la pollution atmosphérique et le changement climatique dans le domaine des transports (p. 7).

> « Un autre mécanisme incitatif a été décidé lors du Grenelle : la mise en place d'une taxe kilométrique pour les poids lourds, dont l'objectif est d'inciter au report modal et de favoriser les véhicules les moins polluants, grâce à une modulation de la taxe en fonction des performances environnementales. » (p. 8)

Il est également question de l'écotaxe dans le chapitre IV *Synthèse des dispositions de niveau législatif proposées en vue de la loi programme issue du Grenelle*, sous-chapitre « Mesures fiscales et financières concernant les transports ». Le rapport fait état d'un avant-projet de loi relatif à la politique des transports qui permettrait la modification du code des douanes (chapitre II du titre X) pour introduire « une taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises » (p. 19), à laquelle serait ajoutée une modulation des péages autoroutiers (non visés par la taxe) en fonction de la norme Euro du véhicule.

> « Même si ces mesures financières ne sont pas initialement conçues pour faire internaliser les coûts environnementaux, elles peuvent inciter à la réduction des kilomètres parcourus pour la taxe et au renouvellement des poids lourds anciens pour la modulation des péages, ce qui aura pour effet dans les deux cas une réduction des émissions de polluants émis. Il n'apparaît pas nécessaire de proposer des modifications législatives complémentaires dans le cadre du chantier n°33 du Grenelle sur ce point. » (p. 19).

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.

> « Donc, nous, nous avons été très très critiques sur le Grenelle et du coup, nous nous sommes engagés de manière extrêmement volontaire dans la démarche des engagements volontaires de réduction de CO_2 qui a été initiée par l'ADEME, qui est faite sous le pilotage de l'ADEME en collaboration avec les professionnels de transport routier. Et nous arrivons à des résultats qui sont tout à fait intéressants puisque l'ADEME chiffre aujourd'hui à 173 000 tonnes de CO_2 par an la réduction des émissions de gaz à effet de serre grâce à ces entreprises qui se sont inscrites dans cette démarche. On a à peu près une centaine d'entreprises concernées maintenant, donc, on n'en est qu'au début et nous, on espère arriver d'ici 3, 4 ans à plus de 500 000 tonnes de CO_2 par an en moins. » (Nicolas Paulissen, FNTR, entretien le 21 mai 2010)

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 passent notamment par 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 gros, d'un côté ou de l'autre côté du Rhin, je ne pense pas qu'on pollue plus ou moins, que de toute manière, si des marchandises ont besoin d'être transportées, on voit que, au final, le transport n'est pas si mal que ça. On a des entreprises qui se "chartent" au niveau du CO_2, mais c'est des entreprises qui ont déjà mené des actions ; les camions sont de moins en moins polluants, on est dans des normes EURO V, là, où au final, ça pollue pas tant que ça et si la marchandise a besoin d'être transportée, c'est pour les besoins de l'économie. » (Martine Bensa, URTA-FNTR, entretien le 1er juin 2010)

En revanche, le choix de fonder la tarification sur les normes environnementales fait l'objet d'une controverse. Par exemple, selon Fabrice Accary, comme les poids lourds ont une durée de vie (« un million de kilomètres ») 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 lui 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). Une incitation à la casse lui semble un instrument plus efficace pour renouveler le parc des poids lourds.

> « Une entreprise qui utilise un véhicule ancien, ça répond à une économie. On utilise les véhicules récents pour faire de la longue distance parce qu'ils consomment moins : puisqu'ils roulent plus, autant prendre les véhicules les plus économes ; et puis, les véhicules, plus ils sont anciens, plus ils font de l'interrégional et puis du régional, ou alors ils leur servent sur le parking pour déplacer les remorques. Et on ne va pas mettre un véhicule récent pour déplacer des remorques sur un parking. C'est un non-sens économique. Donc, je ne suis pas persuadé que ce soit une bonne chose d'avoir ces modulations tarifaires. Je ne pense pas que ça change grand-chose pour la planète, ça complexifie le système. Ou alors il faudrait qu'en échange de cette modulation, soit mis en place un système pour détruire les véhicules les plus anciens. *A priori*, ce n'est pas prévu comme ça. » (Fabrice Accary, FNTR, entretien le 7 juin 2010)

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.

> « Nous, nous avons voulu, dans le Grenelle de l'environnement, être proactifs, parce que, même si nous avons toujours dit que le transport routier ne représentait, selon les chiffres officiels d'ailleurs, qu'environ 7% du CO_2 français, c'était encore trop et que le transport routier de marchandises devait s'inscrire dans le développement durable. Donc, la FNTR a fait toute une série de propositions au moment du Grenelle de l'environnement ; c'était également une tentative pour essayer de dévier le tir de la taxe poids lourds – il ne faut pas s'en cacher – et nous pensions, nous, que nos propositions servaient véritablement à répondre à la question du Grenelle : comment réduire les émissions de gaz à effet de serre ? Nous avions fait des propositions très concrètes, du type le passage en flux libres aux barrières de péage ; on avait proposé également de passer sur les autoroutes à la vitesse à 80 km/h ; etc., etc. » (Nicolas Paulissen, FNTR, entretien le 21 mai 2010)

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[29] et 25,25 mètres). On retrouve cette proposition alternative

[29] Un décret a été pris pour autoriser la circulation des 44 tonnes en janvier 2011 :
« **Publics concernés :** professionnels du transport routier de marchandises.

dans un document de l'AUTF[30]. Les arguments combinent : réduction du trafic routier, réduction de la consommation énergétique, gain de productivité.

> « Nous, on est pragmatiques, on pense de toute façon qu'il n'y a pas de solution miracle et qu'il faut jouer sur tous les leviers. Donc, qu'on soit bien clair, nous, sur ce qu'on a appelé le 25 mètres 25, on est favorables aux expérimentations, on a toujours dit qu'on était favorables à l'autorisation immédiate des 25 mètres 25. Il y a d'abord des expérimentations à faire, tant d'un point de vue technique, de sécurité routière, qu'économique ; parce que on est quand même aussi un marché, vous ne pouvez pas comme ça rajouter de la capacité sans perturber ce marché. Donc, grande prudence. Sur le 44 tonnes, nous, on pense que c'est la priorité de la réflexion par rapport au 25 mètres 25, puisque 25 mètres 25, on en est au stade des expérimentations, pour le 44 tonnes, nous, on a toujours été favorables à une extension filière par filière ; il ne s'agit pas non plus d'autoriser le 44 tonnes du jour au lendemain, comme ça, sur toute la France, pour tous les trafics mais il peut y avoir une réflexion filière par filière ; c'est comme ça qu'on a travaillé, on a obtenu par exemple le 44 tonnes à l'occasion des campagnes betteravières, le 44 tonnes agricole tel que promis pas Nicolas Sarkozy, ça nous convient bien ; on sait d'ailleurs que le 44 tonnes est plus pertinent pour les vracs solides et liquides, donc il y a des trafics qui sont plus adaptés, comme d'ailleurs le 25 mètres 25. Donc, sur le développement durable, je crois qu'il faut jouer sur tous les leviers. La réduction de la vitesse étant sans doute encore un de ces leviers, en sachant que maintenant on est opposés à toute mesure contraignante. De toute façon, dans la démarche des engagements volontaires de CO_2, vous avez la réduction de la vitesse, mais du coup, ça n'est plus autoritaire, c'est de la persuasion, c'est l'entreprise qui accepte mieux cette démarche, puisque c'est volontaire. Donc, il faut vraiment jouer sur tous les leviers ; je pense que ça a été une des grosses erreurs en matière de transport routier dans le Grenelle de l'environnement, de considérer qu'il y avait des solutions miracles. » (Nicolas Paulissen, FNTR, entretien le 21 mai 2010)

Objet : modification des limites de poids total autorisé en charge des véhicules lourds et obligation d'un sixième essieu pour les transports au-delà de 40 tonnes.
Entrée en vigueur :
Pour le passage de 40 à 44 tonnes de la limite du poids total autorisé en charge des poids lourds : – immédiate, pour le transport des produits agricoles et agroalimentaires ; – à la date de mise en application de l'écoredevance poids lourds, pour tous les autres produits.
Pour l'obligation d'un sixième essieu pour les transports au-delà de 40 tonnes :
– à compter de 2014 pour les véhicules neufs ; – pour tous les véhicules à compter de 2019. » (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)

[30] L'AUTF organise ses adresses aux candidats aux élections (présidentielles et législatives) de 2007 en 7 thématiques : « Engager un programme audacieux et équilibré de développement des infrastructures de transport et leur garantir un financement pérenne. Optimiser les performances économiques et environnementales du transport routier. Faire de la revitalisation du fret ferroviaire national une priorité du quinquennat présidentiel 2007-2012. Donner à l'intermodalité et au transport fluvial l'environnement propice leur permettant de consolider leur développement. Restaurer la fiabilité et la compétitivité des ports au service du commerce extérieur de la France. Ne pas paralyser le transport et la logistique avec des réglementations de « Sûreté » disproportionnées. La douane, vecteur de la compétitivité de l'économie française : une révolution culturelle nécessaire. » (p. 3). 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. (transmis par Ch. Rose, entretien du 8 novembre 2010)

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[31]. 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.

> « Lorsque la taxe poids lourds figurait dans les programmes des deux candidats à la présidence, c'était, essentiellement en vue de rééquilibrer le fer, de faire payer les transporteurs en transit. C'était l'objectif qui était présenté. Très vite, l'objectif a changé puisque le Grenelle de l'environnement est arrivé et là, la taxe kilométrique a été présentée comme le signal prix envoyé aux opérateurs pour changer de paradigme, selon la formule consacrée, et pour tenter effectivement de faire du report modal et d'alimenter la réalisation des objectifs de report modal, les fameux +25% de part de marché entre 2006 et 2012, part de marché à hauteur de 25% à échéance 2022, ce que dit la loi Grenelle 1. » (Christian Rose, AUTF, entretien le 8 novembre 2010)

L'objectif de viser le trafic à longue distance est construit non seulement sur l'idée relativement consensuelle (au moins dans les discours des acteurs publics) selon laquelle le mode ferroviaire est « pertinent » pour ce type de trafic, mais encore sur les motivations liées aux conséquences en Alsace de l'instauration de la taxe allemande.

Dans le cas particulier de *la taxe alsacienne*, les porteurs de l'expérimentation ont justifié leur action comme réponse au report de trafic induit par la mise en place de la Lkw Maut. Dans cette justification, le trafic de transit était bien les termes utilisés pour désigner des poids lourds traversant l'Alsace parce qu'ils cherchaient à éviter le nouveau coût instauré de l'autre côté du Rhin. Dans cette configuration, ce n'était pas tant un report modal qui était espéré qu'un renvoi du trafic sur la rive allemande du Rhin. Pour les acteurs locaux, il s'agit de rééquilibrer la circulation des poids lourds des deux côtés du Rhin.

> « Vraiment, remontées très fortes de la population et des professionnels et des élus. À partir de là, nous avons continué à interpeller l'État, notamment bien sûr la préfecture mais aussi les services de l'État centraux pour demander, très tôt, à ce que on envisage l'extension de cette taxe du côté alsacien, du côté français, l'alsacien en particulier, sur la base de ce report de trafic de transit, en disant que nous ne pouvons pas accepter ce report de trafic de transit du côté alsacien sans réagir et l'idée, c'est simplement de lui demander de retourner de l'autre côté. »(Philippe Richert, élu, entretien du 2 juin 2010)

> « […] je rappelle les objectifs de cette taxe [alsacienne] – puisqu'après on verra que ce ne sont pas les mêmes que la taxe nationale –, c'était au départ de rééquilibrer les trafics entre l'axe allemand taxé, l'autoroute A5, et l'autoroute A35 en Alsace. Donc, elle est prise dans le cadre de la directive Eurovignette première version, à savoir les camions de plus de 12 tonnes et uniquement, avec une taxation de l'axe nord-sud, exemptés les parcours est-ouest. Son objectif est clair : équilibrer dans le fossé rhénan la circulation des poids lourds, lutter contre le report on va dire constaté, qui est allé jusqu'à 1500, 1900 poids lourds sur la section la plus critique, tout de suite après, en 2006 ; en 2007, c'est déjà fini. » (Claire Chaffanjon, DREAL Alsace, entretien le 31 mai 2010)

C'est aussi un moyen de trier les problèmes, notamment en considérant 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

[31] 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 IER : LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE, CHAPITRE III : TRANSPORTS, SECTION 1 : DISPOSITIONS RELATIVES AUX OBJECTIFS)

locaux vise à taxer les poids lourds étrangers et/ou en transit[32] afin de préserver l'économie locale (entreprises de transport et activités économiques).

> « […] ça a pris du temps, pour chercher un modèle […] pour essayer évidemment d'impacter le trafic de transit. Nous ne voulions pas handicaper le trafic infrarégional, intra-régional, nous ne voulions pas avoir d'impact négatif sur les transporteurs alsaciens ; notre problème était de faire en sorte que le trafic de transit qui vient chez nous du fait du report du trafic du côté allemand à la suite de la Maut, et bien, il retourne en Allemagne, en gros. » (Philippe Richert, élu, entretien du 2 juin 2010)

> « L'idée c'est d'écrêter un peu les courtes distances, d'autre part c'est de se limiter à douze tonnes pour que les petits véhicules ne soient pas taxés, mais ça, au niveau national... Quand vous transportez des pommes de terre sur mille kilomètres avec un poids lourd, on peut dire que vous avez d'autres moyens pour transporter ces pommes de terre. Quand vous transportez des pièces détachées d'une usine à une autre sur soixante kilomètres, on peut dire que vous n'avez pas vraiment d'autres solutions pour transporter que le poids lourd, donc c'est ça l'idée, c'est de taxer les transports pour lesquels le poids lourd est moins la solution indispensable et, évidemment en évitant soigneusement toute discrimination par la nationalité, parce que la grande idée au départ, primaire, c'était, il n'y a qu'à taxer les Allemands, et encore plus les Polonais. » (François Bouchard, DGS, Région Alsace, entretien du 19 juillet 2010)

> « L'amendement Bur dit simplement que des poids lourds seront taxés dans telle fourchette de prix au delà de 12 tonnes, il ouvre simplement la porte. Après, l'étude montrait simplement les façons de percevoir, de contrôler, par satellite, par ondes courtes, enfin, vous voyez..., mais le principe, c'est qu'un poids lourd qui roule doit payer une taxe dans telle fourchette au kilomètre. Pour moi, il n'y a jamais eu d'incompatibilité de principe entre le principe légal que donnait l'amendement Bur et le fait qu'il fallait trouver des solutions techniques astucieuses pour cela. Parce qu'il fallait trouver des solutions techniques astucieuses, pourquoi ? Parce qu'on voulait que cette taxe soit un vrai incitateur à limiter les traversées de transit mais ne soit pas un frein pour l'économie locale alsacienne, donc ce qu'on voulait c'est que... en gros, – j'en avais même parlé avec Jacques Barrot à l'époque, quand il était commissaire aux transports et il était assez d'accord avec l'idée –, plus le trajet était long, plus la taxe payée au kilomètre devait être élevée, et ça, l'amendement Bur ne le disait pas comme ça, c'est-à-dire qu'en dessous d'une certaine distance, on ne paie pas, c'est ça qu'on avait essayé de chercher. Alors je pense que le système actuel sera beaucoup plus basique que ça. » (François Bouchard, DGS, Région Alsace, entretien du 19 juillet 2010)

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. Ce que ne manquent pas de démontrer les transporteurs.

> « La Lkw Maut a dérouté un certain nombre de camions dans un premier temps, mais maintenant, avec les bouchons qu'on a à Strasbourg, il n'y a personne qui va traverser pour économiser 15 euros et être deux heures coincé à Strasbourg. Maintenant, avec la crise, avec plein de choses, il est difficile de ramener quoi à quoi, mais on va dire que sur les six premiers mois, ça a été flagrant, il y a eu un report de trafic, à peu près 2000 véhicules, mais qui s'est quand même relativement vite rétabli ; au bout de six mois - un an, on voyait déjà que ça se rééquilibrait à nouveau, dû à l'engorgement de Strasbourg. Pour économiser les 15 euros, on ne va pas perdre deux heures, et c'est vrai que les bouchons, il y en a quand même relativement souvent. » (Martine Bensa, URTA-FNTR, entretien le 1er juin 2010)

Au moment de notre enquête, le contexte de crise économique rend la perspective de la taxe encore moins acceptable aux yeux des transporteurs. Au fil du temps, l'argument de la réorientation du trafic de transit marque le pas sur la domination du transport local, que les transporteurs estiment pénalisé par la taxe kilométrique.

[32] Ce qu'interdit le cadre européen.

> « Maintenant nous avons quand même un recul de 5 années, pour finalement s'apercevoir qu'il n'y a pas eu augmentation, sauf dans les tout premiers 6 mois-un an de la taxe allemande, il y a eu un report de trafic pendant 6 mois, un an ; et que maintenant les chiffres sont parfaitement équilibrés et constants et que, en fait, il y a une augmentation de trafic qui existe, qui est réelle, mais qui est réelle de l'autre côté de la frontière aussi. C'est-à-dire que c'est une augmentation de trafic naturelle et quand il y a eu la crise, il y a eu une baisse de trafic des deux parts de la frontière ; donc, on est dans quelque chose qui est complètement mensonger et qui fait partie d'un discours démagogique. » (Christian Dupuy, O.T.R.E. Alsace, entretien le 26 mai 2010)

> « 2005. L'écotaxe arrive, député Bur, donc, un député alsacien a la mauvaise idée de dire à un moment donné, il y a un report de flux en Allemagne lié à la taxe routière allemande, dans le Bade-Wurtemberg. Fort de ce constat, il fait une conclusion hâtive et simpliste, qui est de dire les camions sont passés chez nous ; parce que c'est gratuit chez nous. Donc, il y a pour 3% de ce qu'il dit, une vérité, et le reste, c'est un mensonge. Parce que de toute façon, l'axe bassin rhénan est un axe de transport nord-sud naturel, et que le gros finalement des véhicules qui viennent des pays de l'est ou d'autres pays sont pour la plupart en fait des véhicules qui viennent ici en livraison et en chargement. […] Dans une région, 80% du transport, c'est du transport régional. » (Christian Dupuy, O.T.R.E. Alsace, entretien le 26 mai 2010)

> « Les véhicules qui viennent de partout convergent vers l'Alsace pour principalement livrer ou charger. Donc, c'est déjà un premier constat, c'est que c'est lié directement à l'économie alsacienne. Ensuite, il y a effectivement du trafic de passage, qui existe, mais qui ne représente plus que 20% de ce volume-là. Donc, ils ont pris ce principe de la taxe, en disant nous avons qu'à mettre une taxe en Alsace et les gens partiront ; sauf que les premiers impactés, ce sont les transporteurs régionaux, ce sont les transporteurs alsaciens. Surtout sur la base première de ce qui avait été dit : on va mettre des portiques tous les 20 kilomètres. » (Christian Dupuy, O.T.R.E. Alsace, entretien du 26 mai 2010)

Les défenseurs du transport routier et de l'économie locale ne manquent pas de retourner l'argument du report modal, 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 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.

J.-P. Deneuville[33] annonce une distance moyenne de 45 km pour les parcours taxés (p. 7), moyenne pour laquelle un report modal n'est pas possible. Dans sa communication, la FNTR parle du « mirage du camion sur les trains »[34]. Ce raisonnement à la moyenne permet en outre au délégué général de la FNTR d'ajouter que les transporteurs étrangers parcourant de longues distances et transitant par la France ne seront pas les principaux contributeurs, au contraire des entreprises qu'il défend et représente.

[33] *Table ronde*, Commission des Finances, Sénat, le 16 février 2011, *op. cit.*

[34] « 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)

Dans cette perspective, Claude Abraham est très explicite.

> « Pourquoi les camions sont-ils sur la route ? Pourquoi ne sont-ils pas sur le rail ? Ils ne sont pas sur le rail parce qu'ils n'ont rien à y faire, c'est une autre question. Il y a manifestement quand même dans ce pays une méconnaissance de l'importance du trafic poids lourds, de son rôle économique, de son rôle vital et une totale méconnaissance des réelles possibilités de mettre la route sur le rail. Les contraintes pour le rail, on les connaît bien, c'est plus de 500 kilomètres, c'est les trafics réguliers, massifs, et des retours possibles ; la distance moyenne du transport sur la route, c'est 60 kilomètres, 70 kilomètres. Alors, il y a effectivement du trafic à longue distance qui est sans doute transposable ; assez curieusement d'ailleurs, les autoroutes ferroviaires, celle qui existe déjà qui est Bettembourg-Perpignan et celle qui est en projet qui est Lille-Bayonne, ça va concerner pour l'essentiel du trafic de transit international qui sont déjà des poids lourds qui ne s'approvisionnent pas en carburant en France ; ce qui fait que les économies qu'on va faire ne seront pas à notre profit en termes de bilan énergétique, de bilan carbone. » (Claude Abraham, consultant, entretien le 22 septembre 2010)

Les chargeurs confortent les explications de la domination du mode routier qui, selon Christian Rose, s'est renforcée : dans un contexte de désindustrialisation, la structure des échanges et l'évolution de l'organisation industrielle ont substitué une logistique de flux à une logistique de stocks. Dès lors, l'étiquetage signal-prix assigné à l'écotaxe lui semble un leurre. Par suite, le représentant des chargeurs n'hésite pas à qualifier l'instauration de la taxe sur les poids lourds d'approche « punitive ».

> « Là, on change de registre, avec cette idée de signal prix soi-disant pour développer les transports non routiers. Mais pour nous, la répartition modale est bien plus complexe qu'une simple question de prix, qu'une simple question de coûts ; ça fait intervenir le problème de structure des échanges, on est passé d'une logistique de stocks à une logistique de flux, avec globalement une désindustrialisation qui n'a pas profité au ferroviaire ni au fluvial ; […] c'est la route qui est à 83 ou 84% de part de marché, un petit peu moins à l'échelle européenne, et on ne voit pas effectivement comment, en envoyant, je dirais, de façon très générale une nouvelle taxation sur le transport routier qu'on va pouvoir engendrer, un transfert massif vers les modes ferroviaire, fluvial ou vers des solutions intermodales ou multimodales. Donc, ce qui nous a un petit peu interpellés, c'est effectivement cette approche un peu "punitive", entre guillemets, de la taxe kilométrique ; on a coutume de dire que c'est utiliser, je dirais, un arme atomique pour déloger une section de fantassins, c'est, on va taxer tout le monde y compris ceux qui n'ont pas d'autre alternative que de faire du transport routier, et ils sont nombreux, et s'ils pouvaient faire autre chose, ils le feraient et ça se saurait. » (Christian Rose, AUTF, entretien le 8 novembre 2010)

En outre, Christian Rose peut mobiliser des expériences antérieures d'intervention sur les prix du transport routier, qui n'ont pas non plus conduit de manière directe au développement des autres modes de transport. Un premier argument fait référence aux motifs de l'ancienne TRO.

> « On ne croit pas du tout à la vertu magique du report modal avec une taxe kilométrique. Historiquement, alors peut-être l'histoire ne se répète-t-elle pas, mais dans les années 60 jusqu'aux années 85, on a eu un système de tarification routière obligatoire, qui pesait sur le transport routier et c'était une tarification pour favoriser le ferroviaire, ce n'était pas du tout pour protéger le transport routier ; cette tarification routière qui était, je dirais, anormalement élevée, pour permettre précisément au ferroviaire de se positionner ; ça n'a pas empêché le fret ferroviaire de décliner. C'est le premier point, pour bien montrer qu'il y a d'autres éléments que le simple prix facial d'une prestation, je dirais, pour déterminer le choix d'un mode de transport ou d'une solution de transport. » (Christian Rose, AUTF, entretien le 8 novembre 2010)

Ensuite, l'argument porte sur l'augmentation du prix du carburant des années 2000, qui n'a pas non plus bénéficié au report modal.

> « On a eu plus récemment, dans les années entre 2000, 2003, 2007, une augmentation du prix du carburant qui était assez phénoménale, on a atteint des 42 ou 45%

> d'augmentation en l'espace de quelques années, ça n'a pas du tout modifié la part modale, et si elle l'a modifiée, c'est peut-être encore plus dans le sens favorable au transport routier. Et, quand on sait que le prix du carburant, ça représente quand même entre 20, 22, 25, 27% du coût de revient d'un transport, quand ce deuxième poste de coût, de 25%, croît de 45%, ça commence à faire beaucoup sur le coût final et ça n'a pas entraîné de changement de reports modaux, puisque le fret ferroviaire depuis 2000 n'a cessé de décliner. Seul le fluvial aujourd'hui sort son épingle du jeu, mais il sort son épingle du jeu grâce notamment à l'activité conteneur, depuis le port du Havre notamment, un petit peu sur Marseille, et il s'est bien développé par contre là où il a une totale pertinence, sur les céréales, sur le charbon, sur les minerais. Ce qui n'est pas une surprise en soi. » (Christian Rose, AUTF, entretien le 8 novembre 2010)

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"[35] –, 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. Pas de dogme mais un principe de liberté de choix et une approche libérale et concurrentielle du marché des transports. Et, 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 qui est tenu s'appuie sur l'idée d'éviter de pénaliser la rupture de charge, facteur aggravant en soi.

> « Ce qu'on essaie toujours de défendre, – et ça on ne désespère pas d'y arriver –, et on le fait avec le comité des armateurs fluviaux et le groupement national du transport combiné, et toujours dans la logique du Grenelle de l'environnement du développement des solutions multimodales recourant au fluvial et au ferroviaire, c'est de prévoir des abattements pour les trajets routiers de pré et post-acheminement, pour les véhicules qui se rendent sur le chantier de manutention ou sur le site fluvial. Par nature, ce sont des logistiques multimodales et, comme le multimodal souffre d'un handicap important qui est celui de la rupture de charge notamment, on se dit que l'une des façons d'absorber et de compenser cette rupture de charge, c'est de faire en sorte que cette taxe kilométrique soit en partie neutralisée, uniquement pour ces trajets de pré et post-acheminement. Je ne vous cache pas que ce n'est pas quelque chose qui retient forcément beaucoup aujourd'hui l'attention de l'État. » (Christian Rose, AUTF, entretien le 8 novembre 2010)

L'AUTF demande ainsi l'implication de l'État par le biais des « signaux aux acteurs » qui s'impliquent dans le transport combiné. L'intervention de l'État est justifiée ici par la complexité de la mise en œuvre de logistiques multimodales et la reconnaissance que certains pans du marché du transport ne peuvent pas être laissés aux seuls mécanismes du marché, sans différenciation. Ainsi, l'autorisation de circulation des 44 tonnes pour ces trajets de pré et post-acheminements que l'État a déjà mise en place sert de référence pour considérer que l'exonération de taxe sur ces mêmes trajets soit appliquée.

> « Alors, ce n'est pas quelque chose de révolutionnaire mais je pense que ça fait partie des signaux qu'on envoie aux acteurs ; aujourd'hui, c'est tellement compliqué pour des chargeurs comme pour des transporteurs de mettre en place des logistiques multimodales que si on leur donnait, je dirais, une petite carotte à l'arrivée, c'est un élément de plus qui pourrait les faire approfondir leurs projets, et pourquoi pas les mettre

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

> en œuvre. Ce n'est pas la solution miracle mais ça procède de la même logique que celle aujourd'hui qui consiste, depuis maintenant quelques années, presque plus de vingt ans, à accorder la circulation à 44 tonnes pour les trajets routiers pré et post-combinés rail-route et depuis le mois d'août de l'an dernier, pour les trajets fluviaux, les trajets routiers en approche des sites fluviaux. » (Christian Rose, AUTF, entretien le 8 novembre 2010

L'appel aux aides de l'État est ainsi justifié pour « neutraliser les handicaps » du combiné.

> « Ça procède de la même logique, de l'aide qui est attribuée par l'État français, avec la bénédiction de la Commission européenne, sur la manutention des conteneurs ou des caisses mobiles, quand elles passent de la route sur le fleuve ou de la route sur le ferroviaire. L'idée, c'est ça : faire du multimodal, c'est coûteux, c'est lourd, donc, faisons en sorte de neutraliser un maximum de handicaps, si tant est qu'on puisse le faire. » (Christian Rose, AUTF, entretien le 8 novembre 2010)

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. La formulation du ministre Bussereau rend bien compte, en filigrane, des intérêts multiples que cet enjeu a revêtus. 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.

> « Le produit de l'écotaxe contribuera au financement des infrastructures par l'intermédiaire de l'AFITF. Il n'y a pas de fléchage particulier. Mais dans l'esprit du Grenelle, l'objectif vise d'abord le ferroviaire et le fluvial… le texte Grenelle 1 est tourné vers l'intermodalité. […] Cela étant, il y a aussi des investissements à faire sur les routes, notamment environnementaux. Notons toutefois que le produit de l'écotaxe ne représentera qu'un tiers du budget de l'AFITF. » (Dominique Bussereau, Interview, *L'Officiel des transporteurs*, 03/09/2009)

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[36]. Les deux mondes,

[36] 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, « Politique des transports en France – Processus de décision : discours et pratiques », *Policy assessment of transeuropean networks and common*

administratif et politique, se sont en effet emparé de l'enjeu et ont construit des problématisations un peu différentes.

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 d'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[37].

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[38]. 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[39] ; la deuxième a ensuite explicitement émis des propositions de *ressources nouvelles destinées à financer les infrastructures de transport*[40] (voir encadré ci-après).

« 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. Le dernier commentaire, qui accompagne le bilan prévisionnel des recettes, illustre bien la nature budgétaire de l'instrument :

> « Ce résultat, confirmé par les estimations de la direction de la Prévision, montre que le prélèvement est une mesure qui vise essentiellement à collecter des fonds. » (Moura, Paul-Dubois-Taine, 2003, p. 20)

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

[37] L 99-553 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire. Voir : Ollivier-Trigalo M., 2002, *Instituer la multimodalité avec les schémas de services de transport*, Rapport n°246, Les collections de l'INRETS.

[38] 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).

[39] 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. (rédacteurs aux Finances : Patrice Moura, Marc Pannier, Jean-Philippe de Saint Martin, Julien Seneze ; rédacteurs aux Ponts et Chaussées : Jean-Didier Blanchet, Jean-Noël Chapulut, Jacques Démoulin, Pierre Monadier, Jean-Marc Moulinier, Hubert Peigné, Laurent Quelin) (sous la supervision aux Finances : Henri Guillaume, Noël de Saint-Pulgent ; aux Ponts et Chaussées : Christian de Fenoyl, Claude Gressier, Bernard Seligmann)

[40] 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 (sous la supervision aux Finances : Henri Guillaume ; aux Ponts et Chaussées : Claude Gressier, Bernard Seligmann)

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 (sous la supervision aux Finances : Henri Guillaume ; aux Ponts et Chaussées : Claude Gressier, Bernard Seligmann)

Pour « l'instauration d'un prélèvement kilométrique sur les poids lourds sur un réseau routier de référence » (pp. 8-20), il est fait référence au contexte européen et à la directive 1999/62/CE. À l'époque de la mission, la décentralisation des routes en est au stade du projet. Par suite, lorsque les membres de la mission ont réfléchi à *la consistance du réseau routier*, ils ont abouti à des kilométrages répartis par catégories non localisées du réseau national, soit trois catégories de milieu traversé : non urbain ; semi-urbain ; urbain. Et trois catégories de voirie : autoroutes non concédées ; routes nationales à 2x2 voies ; autres routes nationales (une chaussée). Le réseau ainsi défini constitue un outil de modélisation de la recette attendue. Le réseau retenu est très majoritairement interurbain et au sein de cette catégorie, la part des routes nationales à une chaussée compte pour moitié. Environ 10 400 km sont décomptés par la Direction des routes pour constituer le réseau taxable, dont 5500 d'autoroutes non concédées et de routes à 2x2 voies (tableau p. 10) (les données et calculs routiers sont produits par la Direction des routes et le Sétra. Pour des données et calculs socio-économiques, ce sont le SES (Transports) ainsi que la direction de la Prévision (Finances) qui sont mobilisés).

Les poids lourds considérés sont ceux de plus de 12 tonnes. Le rapport énonce une justification d'ordre économique, qui tient aux circulations à moyenne et longue distance « essentiellement effectuées » par les 200 000 camions de 12 tonnes et plus (sur 250 000 camions de plus de 3 tonnes) (note de bas de page 24, p. 10). La question des *reports* est signalée. Une fourchette est donnée pour *le taux* de prélèvement, entre 7 et 10 c€/km (comparée au péage moyen hors taxes sur les autoroutes concédées de 14 c€/km).

En termes juridiques, il s'agit d'*une imposition* (au sens de l'article 34 de la Constitution, p. 11), puisque les recettes ne seront pas reliées directement aux coûts de l'utilisation de l'infrastructure. Par ailleurs, si le principe de la redevance ne se heurte pas au principe de la gratuité de circulation en France, en revanche, il se heurte au principe communautaire de libre-circulation qui interdit de discriminer les pavillons étrangers. De même, le principe français d'égalité devant les charges publiques n'interdit pas de différencier les poids lourds des véhicules légers, ni les situations de montagne et en milieu périurbain. En revanche, le rapport signale que les règles communautaires ne permettent de traiter différemment ni les poids lourds étrangers au regard des contrôles et sanctions fiscaux, ni les transports locaux.

Au moment de la rédaction du rapport, la directive européenne 99/62 qui encadre l'instauration d'une taxe sur les poids lourds la définit strictement comme « un péage qui ne peut être perçu que pour l'utilisation d'autoroutes ou d'autres routes à plusieurs voies dont les caractéristiques sont analogues à celles des autoroutes (art. 7.2.a) (p. 13). Et, en tant que péage, le montant du péage est lié aux coûts de construction, d'exploitation et de développement du réseau d'infrastructures sur lequel il est instauré, soit le réseau routier. Ce qui correspond au péage de financement à la française.

Les dispositifs de perception et de contrôle font l'objet de développements relativement longs, à la fois parce que la mission a travaillé sur des hypothèses techniques en se référençant à des systèmes existants ou à venir mais également parce que le système technique est constitué ici en enjeu d'efficacité, en particulier par la mise en œuvre d'une logique doctrinale de contrôle/sanction. Trois systèmes sont analysés : le télépéage français ; le système mis en place en Allemagne en 2003 (localisation par GPS et transmission périodique par équipement embarqué) ; un système déclaratif de perception-contrôle (déclaration préalable, exploitation/recoupement de données, différents moyens de contrôle). La mission évalue les coûts et la fiabilité des différents dispositifs tout en insistant sur la nécessité d'engager une étude complémentaire et précise sur les différentes solutions techniques possibles et en mettant en exergue le coût du contrôle au regard du produit du prélèvement.

La logique de performance mise en œuvre par l'administration fiscale est mise en avant, qui vise simplification, réduction des coûts et diminution du nombre d'impôts (p. 16). Le rapport mentionne en outre que « l'assiette du prélèvement kilométrique n'entre pas dans les attributions de la DGI qui gère des données comptables (essentiellement des chiffres d'affaires), et les modalités déclaratives envisagées ne sont pas compatibles avec les missions de la DGI » (note de bas de page n°32, p. 16).

Le rapport rend compte ensuite de l'évaluation des *effets économiques* du prélèvement kilométrique sur les poids lourds. Ceux-là sont de cinq ordres : les trafics ; le choix des itinéraires ; la modération de la demande ; la possibilité de répercussion (la mission recommande une annonce anticipée de l'instauration du dispositif pour permettre notamment aux PME d'anticiper elles-mêmes aussi la répercussion sur leurs clients) ; la sécurité et l'environnement (effets considérés comme négatifs du fait de reports sur des réseaux moins sûrs et en traversées d'agglomérations, *modulo* des restrictions de circulation).

Le rapport identifie également des *effets géographiques* : selon les régions (la régionalisation des modèles de trafic reste en suspens), en particulier celles où le réseau est majoritairement gratuit (l'Alsace est mentionnée) ; sur les trafics internationaux.

L'étude se termine sur un *bilan prévisionnel* en termes de : recettes brutes attendues ; recettes nettes attendues ; avantages socio-économiques pour la collectivité. En appliquant le prélèvement sur les autoroutes non concédées et les routes à 2x2 voies, soit la moitié du réseau envisageable, à un taux de 7 c€/km (fourchette basse), et hors coûts de mise en œuvre (perception et contrôle), le rapport annonce un bilan négatif de 70 M€ pour 2002, qui est relié aux pertes de temps et de sécurité associées aux reports de trafics sur le réseau local, ces reports étant considérés comme difficilement modélisables.

Dans le même temps, la DATAR a produit un rapport[41] sur la mise en perspective d'une politique des transports française en Europe. Michel Vermeulen, qui était à la DATAR et l'un des co-auteurs de l'étude, rend compte d'une double problématique gouvernementale – le report modal et le financement des infrastructures – que l'écotaxe pourrait résoudre (au moins partiellement).

> « Dans le cas de l'étude de la DATAR, nous avions regardé deux choses. D'abord, une problématique double qui est celle du report modal, qui est un impératif politique trans-politique, puisque repris par les différents gouvernements depuis quelques temps, et donc, c'était un de nos axes. Et puis ensuite, la nécessité de trouver de nouveaux financements pour les infrastructures, d'où cette réflexion avec la mise en place de l'écotaxe, avec ses fonctions qu'elle a toujours comme signal pour le report modal, comme ressource complémentaire, en gros, comme généralisation de la prise en compte complète des coûts de l'infrastructure par les poids lourds, avec les débats qu'il y avait à l'époque à la FNTP [Fédération nationale des Travaux publics] sur ce que payaient réellement les poids lourds. C'est aussi à ce moment là que j'avais eu les premiers contacts avec la FNTR et des gens comme ça sur la taxe. » (Michel Vermeulen, Directeur adjoint, Cabinet de Dominique Bussereau, entretien le 9 juin 2010)

Du côté des élus, *un débat parlementaire sur l'avenir des infrastructures* est organisé également 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.

> « Après, 2003, il y a eu le CIAT, donc des mesures de financement des infrastructures de transport. La généralisation de l'écoredevance n'a pas été retenue par les moyens de financement de l'AFITF, puisqu'on bénéficiait à l'époque des richesses des dividendes des autoroutes, ce qui nous avait permis de faire le plan de marche de l'AFITF. » (Michel Vermeulen, Directeur adjoint, Cabinet de Dominique Bussereau, entretien le 9 juin 2010)

La remise en cause de la doctrine de la gratuité des routes est ainsi 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 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[42].

[41] 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.

[42] Le comité de pilotage est constitué de : Claude Gressier, président de la 4ème section du CGPC ; Patrice Parisé, directeur général des routes ; Daniel Bursaux, directeur général de la mer et des transports ; Pierre-Alain Roche, directeur des transports maritimes, routiers et fluviaux ; Dominique Bureau, directeur des affaires économiques et internationales (ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables) (D'Aubreby, Deterne, 2007, p. 1).

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.

L'argument d'étendre le système de tarification de l'usage des infrastructures comporte deux dimensions corrélées : la croissance des flux de transit et des flux de transports internationaux qui échapperaient largement au système en vigueur en France ; la distorsion entre le réseau concédé et le reste du réseau. Quatre termes constituent les contraintes de définition du système de tarification : développement durable, optimisation des systèmes de transport, acceptabilité sociale, financement des infrastructures. Il s'agit d'un exercice à la fois de justification (les objectifs, multiples et « pas nécessairement compatibles entre eux » (p. 4), doivent être formulés), de définition économique, technique et juridique (champ d'application, modulations géographiques, temporelles et environnementales, procédés techniques, organisationnels et juridiques, acceptabilité et compensation envisageable, montants envisageables, coûts et recettes prévisibles). Ce rapport est situé dans la continuité d'un rapport du CGPC de 2003*. Le changement de doctrine est accompagné d'une extension du domaine d'action routière : « La tarification routière est donc bien un outil des politiques des transports, du climat et de l'énergie. » (p. 4). Par suite, les *objectifs* d'une nouvelle tarification sont effectivement reformulés. Elle peut viser une plus grande équité face aux charges publiques (ce qui correspond aux trafics internationaux qui y échappent), une optimisation de l'utilisation du réseau (orientation des choix d'itinéraires vers le réseau concédé et limitation des déplacements à vide), une régulation intermodale (économies en énergies fossiles), une ressource nouvelle pour l'exploitation et les développement des infrastructures de transport.

Pour la définition du *réseau taxable*, les auteurs reprennent le critère élaboré pour le réseau routier national non concédé utilisé à l'occasion des lois de décentralisation. L'intégration de routes départementales au réseau taxable est définie assez simplement selon le niveau de trafic (plus de 1000PL/j.) ou la proximité du réseau national. En revanche, pour les rocades urbaines, si le principe de l'intégration au réseau taxable est lui aussi assez évidemment énoncé (pour éviter un report sur ces rocades gratuites), les modalités sont plus en débat, les auteurs du rapport évoquant le recours au péage urbain, mais à lui seul (pour éviter la double taxation). L'étude retient 14 385 km de linéaire pour le réseau taxable, réparti en cinq catégories : autoroutes non concédées, RN Express 2x2 voies, RN Bidirectionnelles, RD taxable, Périphérique Parisien. Pour les poids lourds *assujettis*, les auteurs du rapport préconisent le seuil de 3,5 tonnes pour tenir compte de la directive Eurovignette (à partir de 2012). Hormis une modulation en fonction de la classe euro (en référence au rapport Beltoise**), aucune autre modulation tarifaire n'est proposée. Les auteurs reprennent également l'idée de sections de tarification et discutent les options techniques qui l'accompagnent (automatisées ou non ; embarquées et sur infrastructures ; liaisons sol-véhicule/GPS). Le modèle cité est le système autrichien d'équipement des sections de tarification (infrastructures). Le contrôle est également précisé.

D'un point de vue *juridique*, le système de tarification étudié est une taxe en droit français. Par suite, la direction générale des routes a sollicité la direction de la législation fiscale et la direction des affaires juridiques à la direction du Budget (ministère des Finances) (courrier du 24 avril 2007). C'est bien le vote de l'expérimentation alsacienne qui déclenche des questions d'ordre juridique et son extension éventuelle dans le contexte de la nouvelle directive Eurovignette de 2006 (2006/38/CE du 17 mai 2006). Les questions posées portent sur : la qualification de la taxe (notion « d'imposition de toutes natures » au lieu de péage comme énoncé dans la directive) et la possibilité de ne taxer que les poids lourds sans taxer les autres usagers du réseau ; la répartition entre la loi et le règlement pour la définition de la taxe (référence à l'article 34 de la Constitution : « la loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ») ; le mode de calcul de la taxe (système de « péage ouvert » et principe d'égalité en fonction du franchissement ou non de sections de tarification) ; l'externalisation de la déclaration et du paiement de la taxe et ses modalités de contrôle (directive interopérabilité des systèmes de télépéage routier et « très haut degré » d'externalisation envisagé, code général des douanes *vs* code général des impôts). Ce travail juridique est donc lancé très peu de temps avant les élections présidentielles, ce dont la signataire pour le directeur du Budget à ses services fait état : les résultats de ce travail seront intégrés aux présentations au nouveau gouvernement.

En ce qui concerne *l'acceptabilité*, le rapport distingue trois catégories d'acteurs pour trois catégories d'interrogations : les professionnels du transport routier ; les utilisateurs de poids lourds pour compte propre (les artisans) ; les milieux socioéconomiques de certaines régions. Il s'agit d'anticiper les réponses à apporter dans la perspective d'un processus de consultation pour la mise en œuvre de la taxe. Pour les transporteurs routiers (qui composent la catégorie la plus importante dans cet exercice d'anticipation), outre le souci d'être traités comme les autres usagers de la route (véhicules légers), les auteurs du rapport relient l'ensemble des questions possibles aux charges, en particulier fiscales (carburants, véhicules) auxquelles les entreprises sont déjà assujetties (TIPP, taxe à l'essieu) et énoncent des solutions en termes de répercussion et de compensation. Les utilisateurs de poids lourds pour compte propre sont considérés comme finalement peu concernés (peu de véhicules supérieurs à 3,5 tonnes et trafics de proximité). Enfin, les auteurs du rapport mentionnent la Bretagne, le Massif Central ou le Nord-Est (zones de reconversions) comme des régions où les élus manifesteront un possible désaccord sur l'instauration de la taxe en argumentant sur l'avantage compétitif offert par la gratuité du réseau routier. Sur le thème de l'acceptabilité, les auteurs préconisent une argumentation en termes de lutte globale contre l'effet de serre.

Les auteurs avancent une *valeur moyenne* de 12€ pour 100 km, qui tient compte des contraintes imposées par la directive Eurovignette (lien entre le montant de la taxe et les coûts d'investissements et d'exploitation de la route empruntée) et dont le montant permet de différencier réseau concédé et réseau non concédé (ce qui semble nécessaire). Les auteurs soulèvent ensuite les défauts des critères qui permettraient de différencier et moduler le taux selon les nuisances environnementales occasionnées (nombre d'essieux, PTAC, hauteur), et optent pour une catégorisation des poids lourds et des taux en fonction du PTAC (et deux catégories tarifaires : entre 3,5t et 12t ; >12t / et une fourchette moyenne entre 8,5c€/km et 17c€/km) puis de la classe Euro. C'est la fiabilité des informations qui préoccupe les auteurs du rapport.

L'évaluation des *coûts et des recettes* s'appuie sur l'exemple autrichien pour lesquels les auteurs du rapport disposent de données d'observation. Ce qui les conduit à annoncer une recette nette pour l'État de l'ordre de 750 à 800 millions d'euros (p. 15).

* Gressier Cl., Bureau D., 2003, *Couverture des coûts des infrastructures routières. Analyse par réseaux et par sections types du réseau routier national*, novembre, CGPC

** Beltoise J.-P., 2007, *Modulation des péages autoroutiers en fonction des caractéristiques d'émissions polluantes des véhicules*, Études documentaires - Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique, Ministère de l'Équipement, 8 février. (mission confiée par D. Perben)

Le rapport de la mission, rendu en juin 2007[43], 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) (voir encadré). 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 eux aussi la doctrine de la gratuité des routes. Ce thème occupe ici essentiellement des sénateurs, dont Jacques Oudin[44] qui s'est beaucoup activé à l'occasion des schémas de services[45]. Lorsque ces parlementaires s'emparent du thème du financement des infrastructures de transport, c'est sur un registre alarmiste qui lie directement et classiquement développement des infrastructures et développement économique[46]. Le rapport parlementaire rendu en 2008 (voir encadré) correspond à une sollicitation de Dominique Bussereau (secrétaire d'État aux Transports) auprès du sénateur Jean-Paul Emorine (UMP, Saône-et-Loire), président de la Commission des Affaires Économiques (lettre datée du 16 juillet 2007). L'objet de la sollicitation porte 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*, p. 35).

[43] 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. (transmis par O. Quoy, Mission Tarification, entretien du 13 juillet 2010)

[44] 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 O. Quoy, Mission Tarification, entretien du 13 juillet 2010)

[45] Voir : Ollivier-Trigalo, 2002, *Instituer la multimodalité avec les schémas de services de transport, op. cit.*

[46] 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 O. Quoy, Mission Tarification, entretien du 13 juillet 2010)

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.

Les propositions qui découlent du travail de la mission (présidée par Francis Grignon) visent à « mieux dépenser les ressources existantes » mais également à « trouver d'importantes ressources supplémentaires » (p. 6)*. La première des ressources nouvelles étudiées est « la redevance d'usage pour les poids lourds » (pp. 34-42)**. Le rapport affirme l'existence d'un consensus à propos de l'instauration d'une telle redevance, en se référant d'une part, à l'étude du CGPC de mai 2007 (D'Aubreby, Deterne, *op. cit.*), d'autre part, au Grenelle de l'environnement au sein duquel elle est étiquetée « une des mesures phares » (p. 34).

Il s'agit pour les sénateurs d'un « véritable changement de paradigme qui met fin à la doctrine de la gratuité des routes » (p. 34).

L'instrument étudié est associé à deux objectifs : la contribution au financement des infrastructures (pas seulement routières) et le report modal. La redevance sur les poids lourds est requalifiée comme « outil moderne de fiscalité écologique » et comme « outil tarifaire d'orientation du trafic » (grâce à des modulations dans le temps et dans l'espace) (p. 35). Dans le même temps, en préconisant que le système de tarification soit appliqué aux seuls poids lourds et non aux véhicules légers, les auteurs du rapport estiment avoir besoin de préciser (dans une note de bas de page) qu'ils sont aussi soucieux de la compétitivité des transporteurs vis-à-vis des « concurrents européens ».

L'expérience alsacienne vient conforter les arguments de la mission d'information, qui, en conséquence, lui apporte son soutien en lui attribuant un rôle pionnier destiné à devancer l'extension du dispositif à l'échelle nationale. D'ailleurs, le rapport ne manque pas non plus de souligner que le candidat Sarkozy s'était engagé à cette extension lors de sa campagne présidentielle :

*« "*J'ai déjà eu l'occasion d'annoncer que (...) je mettrai en place, aussi rapidement que possible, une tarification de l'usage par les poids lourds de nos routes nationales non concédées. Cette mesure n'a rien de révolutionnaire : d'autres pays d'Europe la mettent en œuvre depuis plusieurs années avec succès" (Source *: réponse du candidat Nicolas Sarkozy à Transport Développement Intermodalité Environnement,* TDIE). *»* (p. 36)

Notamment parce que, au moment de la rédaction du rapport (février 2008), le projet de loi Grenelle 1, qui instaure l'écotaxe sur les poids lourds, n'a pas encore été déposé.

En ce qui concerne le *champ d'application* de la redevance, le rapport défend l'idée que le réseau concerné soit assez large afin de traiter les reports de trafic. Deux types d'arguments sont avancés. D'une part, les auteurs sont en effet soucieux des routes départementales, à cause des nuisances. D'autre part, les auteurs suggèrent que le réseau autoroutier concédé fasse également partie du réseau taxable, à cause cette fois-ci du manque à gagner en termes de recettes (le report serait fait au détriment du réseau taxé et au profit des autoroutes à péage). Cette dernière proposition n'étant pas compatible avec les directives européennes, la mission préconise de récupérer cependant une contribution de la part des autoroutes concédées en passant par la fiscalité sur les entreprises. En ce qui concerne *l'économie du projet*, le rapport reprend les données chiffrées de la DGR. À propos des *technologies* soutenant le système, on retrouve une description de celles qui existent, et comme ailleurs, la question technologique est rapportée à celle du contrôle.

En conclusion, les auteurs du rapport indiquent que les recettes de la redevance couvriraient une bonne part des besoins de l'AFITF (« les trois-quarts » avec un montant des recettes estimé à « 1.500 millions d'euros », p. 42). Mais, face aux annonces de projets à l'occasion du Grenelle de l'environnement, ils soulignent également leur prudence, qui justifie qu'ils aient étudié « quatre voies de financement subsidiaires », objets du reste du rapport (p. 42).

* Composition de la mission d'information : M. Francis Grignon, sénateur du Bas-Rhin, président ; M. Charles Revet, sénateur de Seine-Maritime, vice-président ; M. Michel Billout, sénateur de Seine-et-Marne, rapporteur ; M. Claude Biwer, sénateur de la Meuse, rapporteur ; M. Daniel Reiner, sénateur de Meurthe-et-Moselle, rapporteur ; M. François Fortassin, sénateur des Hautes-Pyrénées, secrétaire ; M. Marcel Deneux, sénateur de la Somme, membre de la mission ; M. Jean-Paul Emorine, sénateur de Saône-et-Loire, membre de la mission ; M. François Gerbaud, sénateur de l'Indre, membre de la mission ; M. Georges Gruillot, sénateur du Doubs, membre de la mission ; M. Yves Krattinger, sénateur de Haute-Saône, membre de la mission ; Mme Jacqueline Panis, sénateur de Meurthe-et-Moselle, membre de la mission ; M. Jackie Pierre, sénateur des Vosges, membre de la mission ; M. Thierry Repentin, sénateur de Savoie, membre de la mission ; M. Bruno Retailleau, sénateur de la Vendée, membre de la mission ; M. Roland Ries, sénateur du Bas-Rhin, membre de la mission.

** Les autres ressources envisagées sont : la taxe spéciale sur les polices d'assurance automobile ; l'augmentation de la part AFITF des amendes de circulation routière ; la modulation des péages ferroviaires ; la taxation d'une partie des plus-values foncières liées aux infrastructures de transport.

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.

> « 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.

> « Bien avant l'élection présidentielle, la FNTR a compris, compte tenu de la situation des finances publiques et notamment, on sait très bien que la taxe kilométrique, même si elle a une couleur écologique, si elle a un vernis écologique, elle répond avant tout aux besoins de financement de l'AFITF, l'agence de financement des infrastructures de transport, puisque les caisses de l'AFITF ont été vidées par la privatisation des autoroutes en 2005, et donc, il fallait retrouver des financements pour le développement des infrastructures en France. » (Nicolas Paulissen, FNTR, entretien le 21 mai 2010)

> « C'est que l'État a besoin d'argent, en vidant les recettes de l'AFITF. Ce sont les concessions autoroutes qui ramenaient de l'argent pour les infrastructures ; donc, là, on sait bien qu'il n'y a plus d'argent, plus de recettes à ce niveau-là et qu'il fallait trouver une autre solution. » (Martine Bensa, URTA-FNTR, entretien le 1er juin 2010)

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[47] 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. Selon Christian Rose, l'affectation des recettes à l'AFITF constitue « un moindre mal ».

> « Se pose la question de l'affectation des recettes ; on a toujours défendu que les recettes devaient être affectées, je dirais, essentiellement prioritairement, au mode qui l'acquitte. Nous, on considérait et on considère que, si on paye une redevance pour l'usure d'une infrastructure, c'est pour faire en sorte que les fonds collectés permettent d'entretenir l'infrastructure, de la rénover, de l'agrandir, de la moderniser, et non pas, je dirais, entrer dans le budget général de l'État, et c'est vrai que, même si les recettes de l'écoredevance poids lourds sont essentiellement affectées au transport ferroviaire et au transport fluvial, c'est déjà une bonne chose qu'elle soit affectée. C'est un moindre mal, on peut espérer effectivement que, en tous cas, le minimum des investissements qu'il serait nécessaire de réaliser sur la route sera fait grâce à une partie de cette recette. » (Christian Rose, AUTF, entretien le 8 novembre 2010)

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

De même, Philippe Richert, qui est interpellé par les transporteurs, défend alors la taxe, certes comme une recette, mais une recette qui permettra d'améliorer les transports ; et cet argument peut aussi être adressé à l'État.

> « Je les [les transporteurs alsaciens] ai rencontrés, évidemment, bien sûr. Ça, c'est l'avantage d'être élu local, c'est que ce n'est pas théorique, c'est très pratique, et très, très direct. Et la réponse que j'apportais, c'est de dire que ce n'est pas pour nous "remplir les poches", entre guillemets, cette taxe, je souhaite que cette taxe soit vendue pour l'amélioration des transports en Alsace ; et ça, ils l'ont compris, et ça, ils l'ont accepté, ils ont accepté parce que il y a retour sur investissement. » (Philippe Richert, élu, entretien du 2 juin 2010)

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.

Comme nous l'avons vu, 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).

> « Fort de cette décision, on a pu poursuivre l'écriture des textes. Alors initialement, l'idée, c'était de les passer dans les premiers textes du Grenelle, une adoption calée sur le tout début 2008. En fait, ce qui s'est passé, c'est que le vecteur législatif choisi, ça a été la loi de Finances, et là, la principale raison et qu'on ne regrette pas du tout, au contraire, c'est qu'effectivement, le gros avantage de la loi de Finances, c'est que l'on a un vecteur régulier, certain, on a même des lois de Finances rectificatives, on est certain d'avoir plusieurs fois par an des opportunités de modification et de rectification. Et sur un objet comme celui-là, on sait bien, – de toute façon dans tous les pays c'est pareil –, on ne peut pas sortir le bon texte du premier coup, donc il y a nécessairement des problèmes qui surgissent au fur et à mesure qu'on approfondit des études et là effectivement, on doit en être au moins à la troisième ou quatrième retouche, et ce n'est pas la dernière. » (Olivier Quoy, Mission Tarification, entretien le 13 juillet 2010)

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 qui s'ensuit des Finances et du Budget est la mise en œuvre du principe du contrôle/sanction appliqué usuellement par les Douanes pour le recouvrement de tout un ensemble de taxes auquel la taxe kilométrique sur les poids lourds est ainsi intégrée.

> « Le ministère de l'Écologie visualisait que c'était une taxe ; donc, il pouvait vouloir l'objet en termes d'usage de politique publique pour effectivement taxer l'usage d'infrastructure, financer l'AFITF. Il ne faut jamais oublier l'affectation de la taxe, qui va au financement d'infrastructures de transports par ailleurs, et ça, il n'est pas besoin d'être à la direction générale des douanes, même à Bercy. Cet objet là, par rapport à ce sujet de financement des projets du Grenelle, était un sujet extrêmement important et suivi, et sur lequel l'ensemble du ministère des Finances était d'accord, y compris du côté de la direction du Budget et l'ensemble du ministère du Budget. Le problème, après, c'était effectivement de trouver l'administration de collecte et de contrôle. Alors, on peut avoir des partenariats mais ce n'est pas la police qui allait faire le recouvrement de la taxe, ce n'est pas la gendarmerie, pas les contrôleurs du transport terrestre, donc, ça ne pouvait être que des gens à Bercy qui fassent le recouvrement de cette taxe. » (Jérôme Fournel, Directeur, DGDDI, entretien le 4 février 2011)

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[48], 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. Le sénateur Krattinger résume bien l'ensemble des termes du problème.

> « L'État a choisi la taxe parce que la taxe, c'est plus solide que la redevance, en termes d'exigence. Une redevance, ça peut toujours être un peu contestée par l'usager, etc. Et puis, la taxe est affectable alors que la redevance reste normalement dans le service. Vous avez une taxe, c'est une recette, vous pouvez l'affecter où vous voulez ; vous avez une redevance, c'est un usage, vous payez pour l'usage, donc normalement, elle revient à l'usage. Donc, comme l'État voulait privilégier le report modal dans l'affectation du produit, il est resté sur la taxe. Après, c'est un débat politique, tout à fait légitime, on peut imaginer l'une ou l'autre des solutions. Moi, j'avais une approche différente, mais, on fait avec. » (Yves Krattinger, élu, entretien le 8 février 2011)

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, comme nous l'avons vu, la doctrine fiscale s'accommode des principes d'une redevance. Un communiqué émis par le ministre Borloo en donne toutes les dimensions.

> « Issue du Grenelle Environnement, cette éco-redevance a pour objectifs :
>
> - une fiscalité plus écologique qui pèse sur les trafics réellement effectués plutôt [que] sur le coût du travail et les biens des entreprises de transport routier,
>
> - une fiscalité plus juste qui touche les poids-lourds quelle que soit leur nationalité,
>
> - un "signal-prix" qui favorise le report modal grâce à un mécanisme de répercussion de la taxe sur les chargeurs,
>
> - de nouvelles ressources pour la construction des infrastructures de transport décidées lors du Grenelle [de l'] Environnement. » (Cabinet du ministre d'État [Jean-Louis Borloo], lundi 19 avril 2010, *Le Gouvernement confirme la mise en œuvre de l'éco taxe poids-lourds*, Communiqué de presse, Paris, www.developpement-durable.gouv.fr)

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[49] mais

---

[48] Sainteny G., 2010, « L'écofiscalité comme outil de politique publique », *Revue française d'administration publique*, n° 134, pp. 351-372.

[49] 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,

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.

Bien évidemment, l'usage du terme fiscalité étiquette directement la taxe sur les poids lourds comme une « charge » sur les entreprises. Ce qui explique tout l'esprit du travail sémantique de Dominique Bussereau. Les acteurs de l'administration des Transports déploient ainsi tout un travail d'énonciation pour figurer explicitement le sens qu'ils entendent donner à l'instrument. Selon Michel Vermeulen, qui avait rejoint le cabinet du ministre Bussereau en 2007, il s'agit d'une éco-redevance, donc une inspiration certes environnementale mais couverture des coûts, et non une inspiration certes environnementale mais fiscale, comme le laisse entendre la dénomination « écotaxe ». Les comptes rendus des débats parlementaires autour des lois Grenelle retranscrivent les propos du ministre Bussereau, qui effectivement était attentif aux mots.

> « Nous, on a toujours dit éco-redevance, dans cette maison on a pris le terme redevance, et puis, on l'a réécrit pour faire tomber tous les amendements et là, on a changé la rédaction. En tout cas, en droit fiscal français, c'est une imposition de toute nature, donc c'est une taxe, d'où le fait qu'en France cela se traduit par une taxe, mais elle est bien construite comme une redevance. » (Michel Vermeulen, Directeur adjoint, Cabinet de Dominique Bussereau, entretien le 9 juin 2010)

Cependant, pour les associations environnementales, le travail sémantique relève de la rhétorique et reste peu convaincant.

> « Après, ce projet a été repris dans le cadre du Grenelle 1. Alors, là, je pense qu'il y a deux éléments qui sont importants : la partie étude technique fait que l'étude technique par les services de l'État a transformé notre éco-redevance de départ en une taxe kilométrique, et ça, ça a été un message politique catastrophique. Parce que le monde économique, transport routier entre autres, a horreur des taxes. Donc, ça, ça a été un élément important. Et, le deuxième élément important a été, pendant le vote de la loi Grenelle, l'ajout d'un certain nombre de dérogations et d'exemptions pour les régions périphériques et exotiques qui s'appellent la Bretagne. Pour faire clair. Donc, le projet, si on peut résumer, par rapport au Grenelle, est maintenu, le projet n'a pas été passé à la trappe, mais il a été quand même sévèrement étrillé sur l'assiette de calcul par les réductions possibles. » (Michel Dubromel, FNE, entretien le 28 avril 2010)

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 Michel Dubromel, alors 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 ministère des Transports[50] et un associatif suisse[51], l'association y

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).

[50] 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.*

convie également Michel Dubromel. 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. Michel Dubromel (et Alsace Nature) a agi en Alsace pour que les acteurs politiques s'orientent bien vers une expérimentation d'une écoredevance (voir chapitre Codifications) 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 à Michel Dubromel et lancé un projet sur l'étude des coûts de transports routiers.

La FNE a réalisé cette étude en partenariat avec le ministère des Transports et l'ADEME et a produit un rapport édité en septembre 2006. Michel Dubromel 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).

> « Nous voulions, pour être bien en phase avec l'Eurovignette, mettre l'accent sur la redevance, c'est-à-dire un paiement des coûts d'usage d'une infrastructure ; et on ne voulait pas appeler ça une taxe. Et si le gouvernement l'a appelée une taxe, pour des raisons qui le regardent – disons que c'est une taxe –, ce n'est pas ce que nous, on avait prévu au départ. Et nous insistons sur le terme éco-redevance puisque pour nous, c'était une redevance d'usage qui devait permettre de financer d'autres infrastructures. Et ça, c'est un tournant important quand le gouvernement a commencé à l'appeler taxe kilométrique : il y a eu un blocage des professionnels. » (Michel Dubromel, FNE, entretien le 28 avril 2010)

Selon Yves Krattinger, qui a lui aussi cherché à défendre le concept de redevance plutôt que celui de taxe, l'intérêt aurait été de mettre en œuvre un outil de gestion du trafic qui, dans cette perspective, devait pouvoir mettre en service des dispositifs de tarifications différenciées dans le temps et dans l'espace et constituer un outil de régulation de la circulation des poids lourds.

> « Ici même [au Sénat], il y avait eu un séminaire, organisé il me semble que c'était par TDIE, mais je ne me souviens pas, où je m'étais exprimé en décalage par rapport à la taxe. C'est-à-dire que j'étais plutôt pour une redevance que pour une taxe, j'étais pour que l'on dispose d'un outil qui nous permette en plus de gérer le trafic. C'est-à-dire qu'il peut y avoir un outil pour taxer le trafic, mais l'outil pour taxer le trafic, s'il est plus élaboré, ça peut être un outil pour gérer le trafic, c'est-à-dire, là où c'est congestionné, plus cher, aux heures où c'est congestionné, plus cher, aux heures où c'est moins congestionné ou même pas du tout, moins cher, si le véhicule est plus ou moins polluant, plus ou moins cher, etc. » (Yves Krattinger, élu, entretien le 8 février 2011)

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 partie sur la régulation sectorielle, chapitre Implémentations).

Conclusion. 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

[51] 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.

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.

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[52]. Quelle que soit la configuration, l'idée est bien d'obtenir moins de camions sur les routes et, moins de camions peu remplis[53].

[52] Entretien avec Thierry Gindre, DRE Alsace, 2 juin 2005.

[53] 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 (« L'écofiscalité comme outil de politique publique », *op. cit.*).

Chapitre 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. L'expérimentation alsacienne occupe l'article 27 de la loi du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports. 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).

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)[54].

[54] Lascoumes P., 2008, « Les politiques environnementales », *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. 29-67.

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)	

La taxe alsacienne : l'impulsion territoriale

La mise en place de la Lkw Maut[55] 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). Daniel Bursaux (actuel DGITM), qui était à l'époque directeur général de la Région Alsace, témoigne que les élus locaux n'ont véritablement réagi qu'avec le report de trafic.

> « Ça commence à être un peu ancien maintenant. De mémoire, la manière dont tout ça s'est enclenché, dans un tout premier temps, quand il y a eu toutes les discussions sur la Lkw Maut, avant qu'elle n'entre en œuvre, – là, j'étais plutôt dans le cercle élus –, les élus n'étaient pas très préoccupés, je dirais ; quelques personnes s'inquiétaient un peu de ce qui allait se passer, puisque de mois en mois, d'année en année, tout le monde a regardé ça avec une certaine distance sans particulièrement s'inquiéter. Et puis, effectivement, brutalement, quand ça a été mis en place, ils ont constaté un effet de report de trafic incontestable, sur l'axe nord-sud en particulier, qui a été quasi immédiat. Et donc, branle-bas de combat. » (Daniel Bursaux, Directeur, DGITM, entretien le 3 décembre 2010)

Une première réaction des élus locaux va être d'interpeller l'État pour qu'il s'inquiète de la taxe en Allemagne. Selon Michel Dubromel comme Jacques Fernique[56], 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 (comme nous l'avons vu dans le chapitre Problématisations), 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[57] (Barone, 2008)[58]. L'expérimentation constituait en effet une marque de fabrique alsacienne, notamment du président Zeller[59] et la mobilisation d'un tel argument rendait accessible à tous la problématisation d'Alsace Nature.

> « Début 2004 : annonce[60] 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

[55] 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). Mise en œuvre par deux décrets du 24 juin 2003 (recouvrement et montant). Les recettes doivent contribuer au financement de projets d'autoroutes à péage (entretien de l'existant et construction de nouvelles voies). Du type recettes dédiées. 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). Dans un contexte d'évolution de la gestion des autoroutes allemandes vers un système de concession (idée de PPP). (D'après l'étude Setec et Baker&McKenzie, voir encadré plus loin). La mise en service est finalement intervenue le 1er janvier 2005.

[56] Élu régional du groupe des Verts que nous avions interrogé le 3 juin 2005 à Strasbourg.

[57] 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, *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.

[58] Barone S., 2008, « Régionalisation des transports collectifs : la fabrication d'une réforme "consensuelle" », *Sociologie du Travail* 50, pp. 471-488.

[59] 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, 82 p.

[60] Souligné par Michel Dubromel.

> 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. » (Michel Dubromel, FNE, entretien le 28 avril 2010)

Dans un premier temps, les élus locaux se sont adressé à l'État local (préfet) pour lui demander de mesurer l'augmentation de trafic et dans le même temps, de réaliser des contrôles policiers, en particulier pour évaluer la composition de ce trafic (en marchandises et en véhicules).

> « On a fait faire d'abord, au niveau de l'État, des mesures d'augmentation, une partie de ce trafic qui est venue en France semblait ne pas respecter de façon régulière les recommandations et les limitations du côté français, la première action a donc été des contrôles policiers, en différents endroits, contrôles sur effectivement les identités, à la fois des transporteurs et des matériaux transportés, sur le respect des normes, des règles, sur les limitations, notamment de vitesse. Tout ça a joué de façon très minime sur les flux. » (Philippe Richert, élu, entretien du 2 juin 2010)

La réponse de l'État laisse les élus locaux sur leur faim. Ils vont donc continuer à interpeller l'État mais 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 aux Douanes en 2007, Jérôme Fournel a ainsi 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. » (Jérôme Fournel, Directeur, DGDDI, entretien le 4 février 2011)

Effectivement, entretemps Daniel Bursaux était devenu directeur adjoint[61] 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.

> « À peine arrivé [au cabinet de Dominique Perben], il y a le projet de loi, avec diverses dispositions transport, qui avait notamment comme fonction de créer l'EPSF [Établissement Public de Sécurité Ferroviaire], – c'était ça, le cœur du sujet –, qui arrive en débat à l'Assemblée, puisqu'il était déjà passé au Sénat ; quand je suis arrivé, il y avait déjà eu une première lecture au Sénat. Il arrive en lecture à l'Assemblée, et puis,

[61] Directeur adjoint de novembre 2005 à 2007, puis directeur de cabinet en 2007.

> effectivement, déboule mon ami Yves Bur avec un premier projet d'amendement – alors, vous avez toutes les versions différentes dans les textes des débats – adopté malgré l'avis défavorable du gouvernement, parce qu'effectivement le gouvernement à l'époque ne voulait pas avoir des problèmes avec les transporteurs routiers. » (Daniel Bursaux, Directeur, DGITM, 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.

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.

> « En particulier, c'est le président du conseil régional, qui s'était emparé de ça, et on avait commencé du coup à recevoir tous les gens qui s'occupaient du projet allemand. L'idée d'Adrien Zeller était d'essayer d'obtenir qu'on puisse avoir une excroissance du système de tarification allemand en Alsace, en fait, c'était intellectuellement ce qu'il imaginait. Il y avait eu des démarches, de Cofiroute à l'époque, qui était le partenaire français de la Toll, qui l'avait d'ailleurs poussé dans cette voie en disant vous n'avez qu'à demander à l'État de vous mettre quelques barrières. C'était vraiment intellectuellement très sommaire comme approche, mais c'était ça l'idée. » (Daniel Bursaux, Directeur, DGITM, entretien le 3 décembre 2010)

> « L'idée de Zeller était que toutes les collectivités locales devaient participer à la définition de cette écotaxe. » (François Bouchard, DGS, Région Alsace, entretien du 19 juillet 2010)

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 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[62]. 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.

> « Donc vous avez eu ce constat d'augmentation de trafic et une volonté extrêmement forte, je dirais, sous l'impulsion d'Adrien Zeller très clairement, de dire "il faut faire quelque chose de similaire en Alsace". Il a emmené les autres collectivités locales dans le financement d'une étude, qui était vraiment une étude alsacienne pour laquelle on a employé la SETEC, avec une réticence de l'État central. Une résistance même. Cette étude a fini par aboutir à des conclusions assez concrètes en 2006, et ces études ont montré qu'il était tout à fait faisable de faire un système de Lkw Maut en Alsace quoi, en gros, que ce système n'était pas du tout contradictoire avec les systèmes de péage autoroutier, au contraire, complémentaires ; qu'ils n'étaient pas bouleversants à ce point pour l'économie des transports régionaux, du moment qu'ils étaient bien gérés ; et qu'ils étaient techniquement assez faisables avec plusieurs technologies possibles. » (François Bouchard, DGS, Région Alsace, entretien du 19 juillet 2010)

Adrien Zeller s'est également adressé directement aux transporteurs. Les arguments politiques du président de la Région, tels que les rapporte Martine Bensa (URTA), ont trait

[62] Entretien avec Jacques Fernique, conseiller régional, Verts, conseiller municipal de Geispolsheim (Bas-Rhin) le vendredi 3 juin 2005 à Strasbourg (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).

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[63].

> « Suite au rendez-vous du 19 janvier [2006], on a vu la détermination de Monsieur Zeller, qui disait : on y va, on taxera, on a besoin, avec la décentralisation, on a besoin, et puis il n'y a pas de raison que tous les poids lourds allemands passent [du côté alsacien]. Ça, c'était leur leitmotiv en disant : ça a été taxé de l'autre côté, il n'y a pas de raison que ce ne soit pas taxé de ce côté. » (Martine Bensa, URTA-FNTR, entretien le 1er juin 2010)

Face au peu d'enthousiasme de l'État, Adrien Zeller a convaincu ses homologues départementaux de s'allier. Les trois collectivités vont notamment cofinancer une étude de faisabilité technique, économique et juridique, d'une taxe en Alsace, 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) (voir encadré ci-après).

> « La réponse du ministère a été très claire, en disant 'de toute façon, c'est pas faisable, ça n'a pas de sens, c'est pas possible'. Réaction des trois collectivités, c'est de dire 'écoutez, on va faire, nous, une étude pour montrer que c'est possible' […] Donc, nous avons dit 'écoutez, si vous ne pouvez pas, nous, on va faire l'étude'. » (Philippe Richert, élu, entretien du 2 juin 2010)

> « Et puis, assez rapidement, une étude a été confiée à la SETEC, en 2005 et qui a débouché sur pas grand-chose, à l'époque. Elle n'était pas inutile, mais surtout ça a au moins permis de zapper l'idée de faire une espèce d'excroissance française, de montrer que c'était juridiquement pas possible. Donc, voilà où on en est, en 2005, avec effectivement une préoccupation croissante des élus qui interpellent le gouvernement… Pas une réunion où le président Zeller et les deux présidents de conseils généraux de l'époque se voyaient où ils n'évoquaient pas ça : une vraie préoccupation. » (Daniel Bursaux, Directeur, DGITM, entretien le 3 décembre 2010)

> « Donc, on était quand même sur des nuances ; le schéma aujourd'hui n'est pas exactement le même, puisque là, on taxe tout le monde… Les choix que nous avons faits dans les modèles qui nous ont été présentés répondaient le mieux, c'est-à-dire impactaient le moins les transporteurs locaux et impactaient le plus les camions du fait du report. On sait très bien qu'il y a des règles européennes, ce qui fait qu'on ne peut pas faire de différences entre les uns et les autres. Ça devenait très compliqué de mettre en place un système qui impactait peu les nôtres et beaucoup les autres. Donc, les modèles choisis impactaient néanmoins ; mais dans le modèle choisi, on a pris celui qui avait le moins de répercussions. On a eu beaucoup de débats, notamment avec l'État pour savoir quel modèle choisir. » (Philippe Richert, élu, entretien du 2 juin 2010)

[63] Ollivier-Trigalo M., Zembri-Mary G., 2006, « Le cas de l'Alsace. Une petite région transfrontalière agissante », *op. cit.*

Étude SETEC et Baker&McKenzie

« Recherche et évaluation juridique, législative et réglementaire, technique et économique d'une solution optimale de régulation du trafic des poids-lourds en transit par l'Alsace. Cahier des Clauses Techniques Particulières », *Marchés publics de prestations intellectuelles*, Direction des transports et des déplacements, Région Alsace, octobre 2005*

*L'étude a été lancée en octobre 2005 avant le vote de l'amendement Bur et a été finalisée après.***

Rapport de synthèse (18 pages), Setec its, 30 juin 2006 : 6 parties – architecture de la solution alsacienne ; analyse juridique ; organisation du renchérissement ; aspects techniques de la mise en œuvre ; proposition de barème de la taxe ; analyse des impacts.

Contexte : données de comptages des poids lourds (source : DRE) entre fin 2004 et fin 2005 (1ère année d'exploitation de la taxe en Allemagne).

La commande est formulée par les collectivités alsaciennes selon les termes suivants : recherche d'une « solution de régulation » applicable au trafic sur les axes alsaciens des « PL en transit » (p. 4). D'où une typologie des trafics poids lourds en 3 catégories : en transit ; d'échanges (origine ou destination en Alsace) ; internes. La première catégorie est identifiée comme « le facteur de déséquilibre à réguler » (p. 4).

Le renchérissement du corridor est la formule consacrée. Proposition d'une solution « composite » : taxe + mesures d'accompagnement (notamment restrictives-de police et aménagements). 3 catégories d'axes. Contrôle/sanction automatisé + Douanes. Le péage, dit « forme de redevance », et le droit d'usage ou vignette, dits « formes alternatives de redevance », ont été écartés des solutions. En revanche, un impôt ou une taxe ont été énoncés comme « une voie beaucoup plus prometteuse » (p. 6). La solution est confortée par « l'amendement Bur », qui crée l'article 285 septies du Code des Douanes (obligatoire pour l'instauration d'une taxe), même si des ajustements ont ensuite été nécessaires, notamment du fait des directives Eurovignette (1999, 2006). En effet, « la taxe "Bur" s'interprète, en droit européen, comme un péage » (p. 7). Mais la directive de 2006 semble permettre, selon les auteurs de l'étude, *une approche zonale* (c'est-à-dire une application de la taxe à l'ensemble des axes empruntés par les trafics nord-sud, à l'instar de la taxe suisse), qui réglerait simplement les questions de reports. L'étude préconisera une solution combinant zone et sections. L'enjeu de l'affectation des recettes est identifié. L'autre contexte européen concerne la directive « interopérabilité ».

Quatre catégories d'acteurs du système sont identifiés : assujetti ; sociétés émettrices ; autorités domaniales ; douanes. D'un point de vue technique, approche dématérialisée qui n'exonère pas d'équipements de voies, qui « placés sous la responsabilité des autorités domaniales, ont pour première finalité le contrôle » (p. 12), et donc, la sanction. Le principe du contrôle/sanction est un principe inoxydable d'efficacité des mesures de régulation du secteur du transport. Un point de l'étude traite la question du barème de la taxe. Deux « composantes principales » sont énoncées : le tonnage (notions de tonnage d'assujettissement et de tonnage d'assiette) et les kilomètres taxés. L'étude contient une proposition de montant : « le taux de la taxe doit probablement être fixé entre 0,003 et 0,006 € par tonne et par kilomètre » (p. 13) ; la fourchette est référencée à la loi du 5 janvier 2006. L'étude propose une formulation « forfaitisée » du barème kilométrique, par section ou par zone, au choix de l'usager. La proposition est motivée par « la structure ouverte du système alsacien, le fait que le contrôle est nécessairement ponctuel et localisé, et la nécessité de proposer des modalités de déclaration les plus simples possibles » (p. 14 ; souligné par l'étude).

Enfin, l'étude soulève trois questions : les modulations possibles (référence à la directive 2006 et la possibilité de modulation pour des raisons environnementales : temporelle, classe de pollution) ; les règles d'exonération (petits trajets, petits montants) ; le risque de discrimination (avec des interrogations sur le possible effet discriminant de l'exonération des petits trajets, réalisés quasiment uniquement par des pavillons français).

Annexe 1 : l'analyse du trafic (21 mars 2006). Annexe 2 : architecture de la solution (12 juin 2006). Annexe 3 : analyse juridique (2 juin 2006). Annexe 4 : commentaire sur la loi du 5 janvier 2006 (11 mai 2006). Annexe 5 : Directive « Eurovignette » (au 9 juin 2006). Annexe 6 : Directive « Interopérabilité » (2004/52/CE) (1er juin 2006). Annexe 7 : note technique qui « décrit des solutions possibles pour la réalisation des missions de la puissance publique dans le cadre de la mise en œuvre de la taxe » (31 janvier 2007). Annexe 8 : Le barème à la tonne (31 janvier 2007). Annexe 9 : Le barème kilométrique et la discrimination (31 janvier 2007). Annexe 10 : Aspects financiers (12 juin 2006).

* Transmis par Yves Bur, ainsi que les documents de l'étude et les comptes rendus des comités de pilotage (entretien le 16 septembre 2010).

** Documents transmis par Floriane Torchin, directrice des Transports et des Déplacements de la Région Alsace (mail du 24 août 2010) : rapport de synthèse (30/06/2006) + 10 annexes (entre mars 2006 et 31 janvier 2007).

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 du 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 (voir encadré plus haut).

> « À la fois, je dirais, une initiative vraiment individuelle, inspirée par Adrien Zeller qui avait une autre démarche – alors, je ne me souviens plus aujourd'hui le contenu –, mais en disant qu'il faut faire quelque chose. Alors, si vous voulez, aux incantations, j'ai posé en actes. C'est toute la différence ; et je l'ai vendu correctement. » (Yves Bur, élu, entretien du 16 septembre 2010)

> « Mais, c'est bien dans le dialogue avec Adrien Zeller ; je crois qu'à un moment donné je lui ai dit que ça, on ne peut pas le faire, ce n'est pas possible ; donc on l'a réécrit complètement ; là, mon ancien collaborateur, était lui, justement, en contact avec le ministère ; ils ont réécrit complètement le dispositif, parce que le dispositif proposé par [la Région] ne tenait pas la route. » (Yves Bur, élu, entretien du 16 septembre 2010)

Évidemment, l'institutionnalisation de la taxe l'emporte sur le processus de problématisation alsacien.

> « C'est le temps où arrive l'amendement Bur […]. Ceci étant, il a été voté, on n'allait pas le remettre en cause, c'était la base sur laquelle on pouvait s'appuyer, on l'a donc gardé et on a essayé, à partir de ce texte, de regarder comment on pouvait adapter les modèles que nous avions développés. Donc, on a repris ce travail en l'adaptant. » (Philippe Richert, élu, entretien du 2 juin 2010)

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 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 du 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 du 16 septembre 2010)

> « Et moi, j'ai rapidement senti que c'était, aussi, un bon coup, politique, parce que, si vous voulez, moi, mon action politique, c'est : il y a un problème, il y a un problème pour nos concitoyens, et le rôle du politique, ce n'est pas seulement d'en parler ou de palabrer, c'est agir. Moi je m'inscris, en général, toujours dans l'action, et donc, j'ai aussi senti à un moment donné que, là, il y avait quelque chose à faire. Et pour moi, c'était

> évident que c'était un péage qu'il fallait faire, il n'y avait rien d'autre ; tout le reste, les contrôles policiers, on pouvait toujours dire qu'on va faire des contrôles de police à l'entrée… C'est quand même un petit peu léger… J'ai dit que ce n'était pas à la hauteur des enjeux. Et donc, il me semblait que la meilleure solution, c'était de dire qu'on mettait le même péage en Alsace. Ça paraît rationnel, une réponse rationnelle ; maintenant, on s'attaquait naturellement à un environnement qui ne le prévoyait absolument pas. Et donc, il a fallu marquer le coup. Je veux dire, l'occasion de la loi qui s'est présentée, mais très rapidement, – là, c'était le hasard –, je l'ai utilisée au maximum, et j'ai utilisé l'opportunité à l'intérieur du débat parlementaire ; ce n'était pas dans un débat normal, en plein jour, je dirais, là, c'était au moment du repas, je sais comment ça fonctionne. » (Yves Bur, élu, entretien du 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 là qu'il y a un problème peut-être. Parce que je ne suis pas parfait, je suis assez individualiste mais en même temps, le problème s'est posé et très rapidement l'échéance législative est arrivée ; et donc, si vous voulez, moi, commencer à dire que j'allais faire des concertations, organiser des rencontres et discuter avec tout le monde, j'en n'avais pas le temps ; moi, j'ai fait, j'ai mené un *blitz*, c'est-à-dire une opération commando, qui a marché. Si j'avais dû, je pense que si j'avais fait une réunion de concertation pour tout le monde, parfois, je me dis que la conclusion aurait été finalement de ne rien faire ; parce que c'est vrai que c'est un bon sujet pour interpeller Paris. » (Yves Bur, élu, entretien du 16 septembre 2010)

C'est aussi un moyen, selon Yves Bur, d'éviter d'avoir à régler des conflits, source, selon le député, de ralentissements.

> « Disons, en général, j'ai des sujets difficiles et donc, j'essaie de les conduire, je dirais, de manière peut-être un peu solitaire. Mais en même temps, c'est des sujets où, si tu commences à faire une large concertation, tu risques d'avoir une montée au créneau, en l'occurrence ici sur les camionneurs, tout le pouvoir économique ; tu le fais d'ailleurs, les chambres de commerce qui naturellement montent au créneau pour dire qu'il ne faut surtout pas faire ça, que c'est scandaleux. Si je l'avais fait, je dirais, en amont, on m'aurait dit de ne rien faire. Tandis que là, finalement, il y avait un problème, problème = réponse. Et quelque part, ça met tout le monde devant ses responsabilités. » (Yves Bur, élu, entretien du 16 septembre 2010)

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.

> « Ensuite, 22 décembre [2005], c'est la poignée de politiques alsaciens menés par Yves Bur, qui ont réussi à faire passer la loi, adoptée par 5 députés sur les présents, malgré un avis défavorable du ministre, donc nous avions tout de suite convoqué les adhérents à un CA extraordinaire sur ce dossier – ça, c'était le 28 décembre. Cette réunion-là, avec nos adhérents, au conseil d'administration du 28 décembre, on nous avait demandé d'y joindre l'UNOSTRA à l'époque et TLF, donc, c'était une intersyndicale. Nous avons fait un courrier, saisi le conseil constitutionnel sur cette question, puisque c'était notre seule possibilité à ce moment-là ; le 9 janvier [2006], nous avons organisé une manifestation où il y a eu plus de 220 véhicules, on a fait des relais presse et des communiqués de presse. » (Martine Bensa, URTA-FNTR, entretien le 1er juin 2010)

La rupture de 2007

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.

> « À partir de là [le projet d'amendement Bur], le gouvernement a fait savoir qu'il était opposé, jusqu'à ce que l'on rentre dans la logique du Grenelle, en fait. Et là, tout à coup, tout le monde s'est dit, dans le fond, d'une part, il faut faire un geste pour la production de carbone, au plan national, et d'autre part, on a vendu les autoroutes à péage, la plupart, et donc, on n'a plus les dividendes, donc il faudrait bien qu'on ait une autre recette pour l'AFITF ; et du coup, en quelques mois, la position de l'État s'est complètement inversée et l'État a pris cette idée pour lui, en disant, je fais une écotaxe, mais nationale cette fois. » (François Bouchard, DGS, Région Alsace, entretien du 19 juillet 2010)

Et le gouvernement est pressé. Le processus du Grenelle a été l'occasion de mettre en forme de politique publique un instrument d'action publique qu'un ensemble de processus antérieurs de travail administratif et politique avait préparé. Selon Daniel Bursaux, qui a vécu l'ensemble de ces processus antérieurs, le vote de la taxe nationale apparaît cependant comme une « gageure ».

> « Mais moi, je ne pense pas qu'il y avait beaucoup de gens qui auraient prédit, en écoutant le président de la République la première fois qu'il a parlé de ça et donc les travaux du Grenelle, qu'un an après un texte serait voté en bonne et due forme. Il y avait eu le principe dans le Grenelle, dans la loi Grenelle déjà, ça, c'était juillet 2008, et que six mois après, il y ait un vrai texte, qui est une vraie disposition fiscale, – parce que le Grenelle, c'était une loi de programmation –, et qu'il y ait un vrai texte fiscal qui sortirait et qui serait approuvé finalement cahin-caha, sans hurlement, enfin, il y avait eu des débats un peu violents dans les couloirs de l'Assemblée, et les gens ont fini par voter. C'était une vraie gageure. » (Daniel Bursaux, Directeur, DGITM, entretien le 3 décembre 2010)

En particulier, le haut-fonctionnaire a évoqué, comme lors des processus antérieurs, les parlementaires, notamment Bretons, qui ont obtenu une réduction de la taxe sur leur territoire et ont fait réagir d'autres élus qui, par suite, ne se sentaient pas solidaires. De même les transporteurs, dont l'activité de lobbying contre la taxe avait toujours été couronnée de succès, sont restés présents lors du processus du Grenelle.

> « Il y a tellement de forces, de nombreuses forces régionales qui étaient contre ; les Bretons étaient la bannière la plus visible ; Bretons, les Normands, je n'en cite pas d'autres, mais, il y avait des forces régionales dont on pouvait avoir un vrai risque que des parlementaires mènent une guérilla contre ; alors, à la minute où on a commencé à dire qu'on était prêts à accepter un amendement, un abaissement des taux en Bretagne, on pouvait avoir les autres qui [se plaignaient], ce qu'ils ont fait d'ailleurs, en disant c'est scandaleux parce qu'on va payer pour les Bretons, ils ont déjà eu le réseau gratuit, il n'y a pas de raison, etc. Donc, il y avait des vrais risques effectivement que politiquement avec le lobby, qu'on le veuille ou pas, des transporteurs, qui pour des raisons évidentes sont contre, que tout ça soit compliqué à gérer. Ça l'a été, compliqué à gérer, mais la gageure, ça a été effectivement, en moins d'un an, entre le Grenelle et le vote du collectif budgétaire 2009, tout ça soit dans les textes avec une taxe, instituée : elle est votée, elle n'est pas mise en œuvre mais elle est votée. » (Daniel Bursaux, Directeur, DGITM, entretien le 3 décembre 2010)

Cela étant, la mise en œuvre de l'instrument, comme on le verra plus loin, va prendre du temps. Par conséquent, Daniel Bursaux se retrouve souvent interpellé par les ministres, une expérience qu'il perçoit à l'opposé du gouvernement précédent, qui s'accomodait du temps administratif, alors que le gouvernement qui porte le Grenelle semble se manifester davantage auprès de l'administration, d'une certaine manière pour lui signifier l'impatience du rythme politique.

> « Les interpellations qui sont faites, c'est directement les ministres. C'est directement quand on doit parler calendrier, mise en œuvre progressive et tout ça, c'est directement les ministres qui disent : il faut aller vite, il faut que ce soit en place, etc. Donc, maintenant, c'est devenu l'inverse. Il y a eu la phase intermédiaire où Perben a dit ça a été voté, maintenant on applique, ou faites bouger, mais je ne l'avais pas non plus tous les jours au téléphone pour me dire de faire, il m'avait donné les consignes et puis, après, il a considéré que c'était mes affaires. Seulement maintenant, c'est quasiment

> l'inverse, c'est : il faut que ça aille plus vite, on ne comprend pas que ça n'aille pas plus vite, etc. » (Daniel Bursaux, Directeur, DGITM, entretien le 3 décembre 2010)

En outre, au fil du temps, la taxe kilométrique sur les poids lourds est devenue comme le dernier signe tangible de l'existence d'une fiscalité environnementale après le processus chaotique d'abandon de la taxe carbone. Le gouvernement est de plus en plus pressé (le quinquennat y est certainement pour quelque chose) et de plus en plus sensible.

> « Plus que répété, vous avez vu Jean-Louis Borloo là-dessus, plus que répété. Bon, il y a un sujet de recette, parce que, effectivement, on attend de l'argent pour faire tourner l'AFITF, ça, c'est clair ; et puis, surtout, après l'échec de la taxe carbone, c'est d'autant plus un vrai sujet politique que c'est ce qui reste de visible d'une fiscalité écologique. Donc, je comprends que les ministres du gouvernement et la présidence de la République là-dessus soient extrêmement sensibles. » (Daniel Bursaux, Directeur, DGITM, entretien le 3 décembre 2010)

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.

L'histoire écologique du gouvernement Fillon

Le souci des intérêts sectoriels pendant la campagne des présidentielles (2007)

Pendant la campagne des présidentielles de 2007, les représentants des intérêts sectoriels (transporteurs, chargeurs) ont déployé une activité de lobbying auprès des candidats. En effet, ces derniers se sont montré soucieux d'écologie et les intérêts sectoriels pressentent qu'un instrument comme la taxe kilométrique sur les poids lourds pourrait constituer une mesure figurant ce souci écologique.

Dans cette perspective, on peut tracer l'évocation de la directive Eurovignette et de la mise en œuvre d'une redevance kilométrique sur les poids lourds dès un discours de campagne dont nous ont fait part nos interlocuteurs à la FNTR.

Jean-Paul Deneuville, délégué général de la FNTR, a été en première ligne pour entreprendre du lobbying au moment de la campagne présidentielle. Ainsi, il a défendu le *Livre blanc du transport routier* élaboré et rédigé par les équipes de la FNTR, qui a été diffusé tous azimuts (« les principaux candidats, les parlementaires, l'environnement habituel » de la FNTR, selon Nicolas Paulissen) et a fait l'objet d'une campagne de communication (conférence de presse début 2007). Son interlocutrice a été Emmanuelle Mignon[64], chargée d'élaborer le projet de l'UMP pour les élections présidentielles. Jean-Paul Deneuville l'a rencontrée fin 2006 et l'idée de répercussion est énoncée dans un discours du candidat à Mâcon le 4 décembre 2006 (voir partie sur la régulation sectorielle, chapitre Implémentations).

> « C'est Monsieur Deneuville qui a beaucoup agi. La FNTR avait publié à l'occasion de la campagne présidentielle un *Livre blanc du transport routier*, qui a été généreusement transmis à qui souhaitait et, Monsieur Deneuville le raconte d'ailleurs, il avait rencontré à l'occasion de la campagne présidentielle, vraisemblablement en novembre 2006, Emmanuelle Mignon qui faisait partie du staff de campagne du candidat Sarkozy. Et, c'est après une discussion avec elle que cette idée de répercussion s'est retrouvée dans le discours de Mâcon du 4 décembre. Donc là, il y a eu un contact direct, une action directe de la FNTR auprès du staff de campagne de Monsieur Sarkozy. » (Nicolas Paulissen, FNTR, entretien le 21 mai 2010)

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

La campagne des présidentielles a aussi activé l'AUTF, qui a également rencontré « les deux principaux candidats » et leur remet, *via* leurs conseillers, un document dont l'intitulé est formulé comme un slogan : « Le transporter mieux » doit l'emporter sur le « transporter moins »[65].

> « On avait fait une plateforme. On a vu les deux principaux candidats. On les a rencontrés, on a rencontré leurs conseillers transport. On leur a remis une plateforme, qui reprenait, mode par mode, nos principales préoccupations. Et puis, on avait échangé avec eux. De toute façon, ce genre de démarche, c'est faire passer quelques messages. On sait très bien que, si ils en retiennent 3%, c'est le bout du bout. Mais, ça fait partie de notre mission d'exprimer nos attentes ou nos inquiétudes. » (Christian Rose, AUTF, entretien le 8 novembre 2010)

Ensuite, la mise en œuvre de la directive Eurovignette est à nouveau énoncée dans le discours de politique générale du premier ministre Fillon, début juillet 2007, qui fait explicitement référence cette fois-ci à l'expérimentation alsacienne. Yves Bur témoigne de l'ignorance généralisée sur ce sujet.

> « Et alors, comme il [le premier ministre] a cité l'Alsace, en disant qu'à titre expérimental ça a déjà été décidé, du coup, tous les journalistes sont venus me voir. Personne ne savait ce qu'était l'Eurovignette. Et j'ai dû expliquer à tout le monde que l'Eurovignette, c'est pas une vignette européenne, c'est une directive-cadre qui permettait de définir les conditions dans lesquelles les péages étaient possibles – et quelque part souhaitables –, et surtout, ça permettait d'imaginer une harmonisation des systèmes pour ne pas faire des entraves aux déplacements des marchandises. » (Yves Bur, élu, entretien du 16 septembre 2010)

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 ». Jean-Louis Borloo, nouveau ministre de l'Écologie après les élections législatives de juin 2007[66], a donc mis sur pied un vaste dispositif de réflexion et de concertation destiné à préparer les lois environnementales du nouveau gouvernement[67]. 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 traduites dans la mise sur pied de groupes de travail thématiques[68], composés de participants non sectoriels[69], 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

---

[65] AUTF, 2007, *Plate-forme des chargeurs utilisateurs de transport de marchandises*, *op.cit.*.

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

[67] 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.

[68] 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.

[69] 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.

manière aussi vaste et systématique par l'État[70]. 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[71].

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 éco-redevance au moment du Grenelle, a failli rester sur le pas de cette porte. Selon Michel Dubromel 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. » (Michel Dubromel, FNE, entretien le 28 avril 2010)

> « Quelque part, ils [les participants au groupe] ne pouvaient pas objecter par rapport à un dossier qui était documenté – on avait une documentation –, et puis surtout, le ministère avait rapidement pu évaluer les coûts, donc, c'était ça les éléments. Est-ce que le projet est faisable ? Est-ce que l'on a un ordre d'idée des coûts et des économies de CO_2 ? Tout était dedans. Il n'y a pas eu de contestation, à notre grande surprise. C'est pour ça que je dis que c'était un petit peu curieux à ce niveau-là. » (Michel Dubromel, FNE, entretien le 28 avril 2010)

Les prémisses d'une régulation sectorielle par FNE

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 Michel Dubromel, 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. Michel Dubromel, responsable du domaine 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, dont le contenu montre une inspiration proprement européenne, affiliée à l'écoredevance et à la directive Eurovignette (comme nous l'avons vu dans le chapitre Problématisations). Michel Dubromel, qui pilote la réalisation de l'étude (en partenariat avec le ministère et l'ADEME), saisit cette occasion pour identifier des « partenaires » et pour instaurer des échanges avec ceux-ci. Il énonce une logique de projet, qui donne à voir une régulation sectorielle telle que l'État peut l'entreprendre.

---

[70] Boy D., 2010, « Le Grenelle de l'environnement : une novation politique ? », *Revue française d'administration publique*, n°134, pp. 313-324.

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

> « Le dossier français : stratégie de gestion de projet – j'ai une formation industrielle à la gestion de projet – donc, le point important pour moi était de regrouper des acteurs associatifs et d'identifier tous les partenaires avec qui nous devions travailler. Je résume : fédérations de transporteurs routiers et AUTF. À la fois nous avons fait notre étude et en même temps nous échangions avec ces gens-là. Je résume rapidement : on est arrivé à un rapport, qui identifiait bien tous les coûts du transport routier et qui montrait que le compte n'y était pas. En résumé. Il y avait quand même une bonne bible à l'époque. Ce qui nous a permis, à nous à ce moment-là, de proposer une éco-redevance, et pas une taxe kilométrique, une éco-redevance fortement inspirée de l'Eurovignette, mais l'éco-redevance. » (Michel Dubromel, FNE, entretien le 28 avril 2010)

À l'édition du rapport d'étude, en septembre 2006, la FNE organise une journée de présentation en faisant intervenir les parties prenantes. Michel Dubromel devient visible en tant que porteur d'un projet d'écoredevance que les fédérations de transport routier invitent à leurs assemblées générales.

> « Donc, ce projet, qui a duré deux ans, s'est conclu quand même par une présentation du projet dans les salles du Sénat, devant tous nos partenaires ; c'est-à-dire que ce n'était pas uniquement réservé aux associatifs, tous nos partenaires étaient là. Alors, les deux points qui étaient importants : c'était d'avoir fait intervenir toutes les parties prenantes – on a fait intervenir des politiques, on a fait intervenir des chargeurs, tout le monde a pu s'exprimer par rapport à notre projet. Je ne dis pas que tout le monde l'approuvait, mais c'était important dans notre présentation de l'éco-redevance de faire intervenir toutes les parties prenantes. Le dossier était un beau dossier lourd, quelque part, il n'y en avait pas d'autre réellement, mais, par contrecoup, ça m'a valu l'occasion de participer à toutes les assemblées générales des fédérations de transport routier en France pendant un an pour présenter l'étude. Alors, j'entendais tout, mais au moins, ils savaient qu'une étude existait et ils savaient notre position. » (Michel Dubromel, FNE, entretien le 28 avril 2010)

FNE s'appuiera sur toute cette activité ensuite lors du Grenelle de l'environnement et fera figure de force de proposition quasi unique pour le traitement du transport routier de marchandises. Michel Dubromel signale d'ailleurs l'inconfort d'une situation qui conduit à adopter une mesure ne faisant pas l'objet, comme demandé par le format du Grenelle, d'un débat et d'un accord entre protagonistes du dispositif. D'une certaine manière, FNE avait déjà organisé le débat, mais en quelque sorte de manière plus sectorielle et classique.

> « On s'est retrouvé dans une situation très inconfortable de présenter un projet dont ils s'étaient rendu compte que tout le monde le connaissait. Donc, on a présenté le projet qui a été aussitôt inclus dans les propositions. Alors, il présentait deux avantages : il était prêt – à l'époque du Grenelle, il n'y avait pas beaucoup de projets qui étaient prêts –, et deuxièmement, il rapportait de l'argent à l'État – il faut appeler les choses par leur nom. » (Michel Dubromel, FNE, entretien le 28 avril 2010)

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[72], ou des interactions plus directes de Michel Dubromel avec Olivier Quoy[73] à la mission Tarification, 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.

Le patronat et la représentation des intérêts sectoriels

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

[72] Michel Dubromel cite la sénatrice alsacienne Fabienne Keller, qui a produit plusieurs rapports d'information sur « la fiscalité verte ».

[73] Michel Dubromel signale qu'Olivier Quoy « 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.

l'intermédiaire de la CGPME puisque les représentations des intérêts professionnels et économiques n'étaient pas sectorielles.

> « Nous, on a toujours considéré qu'il fallait être dans la place, si je puis dire, et puis, on souhaitait sincèrement participer aux débats, on avait des propositions à faire. Donc, en fait, nous avons été représentés dans le groupe consacré aux transports par la CGPME. Puisque les organisations professionnelles n'étaient pas invitées en tant que telles, ce n'était pas sectoriel, mais les interprofessionnels avaient des places, et donc, c'est Monsieur Patrick Vermot-Desroches, qui était à l'époque en même temps président de la FNTR, qui représentait la CGPME au groupe transport. Du coup, nous avions une bonne connaissance des débats et nous avions une tribune importante pour nos propositions, pour nos opinions sur la question. » (Nicolas Paulissen, FNTR, entretien le 21 mai 2010)

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'est membre d'aucune organisation patronale, car, selon Christian Rose, aucune ne peut défendre de manière simple et générale les problèmes de transport des entreprises. En effet, les membres du MEDEF peuvent s'opposer sur des questions spécifiquement transports (entreprises prestataires contre industriels, par exemple). En revanche, l'AUTF entretient des relations régulières avec ces associations, qui l'invitent notamment à participer à leurs réunions, par exemple au comité transport du MEDEF. Et l'AUTF et le MEDEF ont effectivement travaillé ensemble à l'occasion de la taxe poids lourds et de la taxe carbone. Christian Rose mentionne, comme d'autres, que le Grenelle de l'environnement a laissé peu de place au transport routier.

> « Le Grenelle, ça s'est fait de façon indirecte, parce que les partenaires du Grenelle étaient quand même triés sur le volet. Alors, le transport a été confié à TLF, au nom du MEDEF, sachant que côté transport nous avions aussi, je dirais indirectement, un représentant de l'automobile, du CCFA. Mais, globalement, le Grenelle dans les transports s'est focalisé à 90% sur le ferroviaire et le fluvial. » (Christian Rose, AUTF, entretien le 8 novembre 2010)

Selon Fabrice Accary (FNTR), qui contribue à produire les messages à faire passer, le processus de concertation ainsi organisé ressemble à une course-poursuite.

> « On était en relation permanente bien évidemment avec lui [Patrick Vermot-Desroches]. Quand il sortait, il nous faisait un rapport des débats, c'étaient 40 personnes autour d'une table sur deux heures, on a 3 minutes chacun pour parler ; c'est en 3 minutes qu'on doit faire passer les messages. Tuer les idées reçues et faire passer les messages. On a couru après les rapports et nos contributions. » (Fabrice Accary, FNTR, entretien le 7 juin 2010)

Fabrice Accary estime en outre que le processus de concertation produit des participants qui sont des profanes dans le domaine du transport routier de marchandises, dans la mesure où, une fois « formés », ils comprennent les positions de la FNTR. 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[74]. Ces propositions et demandes de l'AUTF ont fait l'objet de trois amendements portant sur la répercussion, les exonérations et l'efficacité environnementale des véhicules[75]. Même si les amendements ont été en fin de

[74] AUTF, 2008a, Commentaires AUTF sur le volet transport de marchandises du projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, ENV009-08, 28 juillet, 3 p. AUTF, 2008b, Commentaires et propositions d'amendement de l'AUTF sur le volet transport de marchandises du projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, ENV013 bis-08, 1er décembre, 7 p. AUTF, 2009, Commentaires et propositions d'amendement de l'AUTF sur le volet transport de marchandises du projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, ENV013 ter-08, 19 janvier, 8 p. (transmis par Ch. Rose, entretien du 8 novembre 2010)

[75] 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

compte retirés en séance – « c'est le jeu parlementaire » –, ils constituent un moyen de « faire passer quelques idées ». Selon les acteurs économiques et professionnels, les interactions avec les parlementaires, qui passent par des auditions en commissions, se sont intensifiées. Mais les auditions paraissent moins efficaces que l'intervention directe, c'est-à-dire celle qui passe par le dépôt et la défense d'un amendement. D'autant plus que le contexte semble être, selon les acteurs professionnels, à la fois d'opposition dominante au transport routier et de tension sur le budget de l'État.

> « On participe aussi à toute cette vie de l'Assemblée nationale et du Sénat. On remarque quand même que ces auditions sont moins efficaces que les interventions directes par amendement. Il y a peut-être quand même eu une opposition systématique depuis deux, trois ans des pouvoirs publics. Parce que la difficulté qu'on a en fait avec le Grenelle de l'environnement, avec la fiscalité écologique, etc., c'est : qu'est-ce qu'on peut demander en compensation, à part de l'argent ? Et compte tenu de l'état des finances publiques, qu'est-ce qu'on obtient depuis quelques années, c'est tout ce qui ne coûte pas cher. » (Nicolas Paulissen, FNTR, entretien le 21 mai 2010)

Christian Rose énonce le même constat. Si obtenir que des amendements soient portés et défendus est habituellement le moyen le plus efficace pour l'AUTF, l'hostilité gouvernementale que l'association a perçue l'a conduite à déployer surtout une activité de lobbying, et surtout auprès des sénateurs, plus réceptifs selon le Délégué général adjoint.

> « Au niveau français, si on prend l'exemple de la taxe poids lourds, ça a été essentiellement une activité de lobbying parlementaire, aussi bien, députés et sénateurs. On n'a pas cherché à s'adosser, je dirais, au gouvernement sur le sujet, parce que de toute façon on ne pouvait absolument pas compter sur lui pour faire passer quelques messages. Donc, ça a été du lobbying, ce qui ne facilite pas les choses ; c'est quand même plus facile de faire passer des amendements quand le gouvernement en est d'accord, mais là, comme on savait que le dossier était plié de ce côté-là, c'est passé par le biais, notamment des sénateurs. On a eu plus de soutien chez les sénateurs que chez les députés. » (Christian Rose, AUTF, entretien le 8 novembre 2010)

En revanche, la démarche auprès des rapporteurs de la loi lui a semblé une impasse dans la mesure où l'un des deux rapporteurs leur a fait comprendre qu'il n'avait pas de marge de manœuvre en tant que tel.

La place de l'administration des Transports en Écologie

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.

Il n'y aura pas de nouvelle LOTI

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 (voir chapitre 1, Problématisations). 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 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.

---

la répercussion et les éxonérations). 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).

> « On a laissé des différences dans la loi. Ce n'est pas le même prix, ce n'est pas le même mode de taxation, on l'a laissé dans la loi. On l'avait écrit très tôt tout ça, on l'a écrit fin 2007 et on l'a laissé. On voulait tout de suite mettre en place l'écotaxe pour avoir les sous. On n'a pas besoin de la loi Grenelle pour mettre l'écotaxe, donc on avait fait, fin 2007, une grande loi transport qui comportait deux choses principales, l'écotaxe et la régulation ferroviaire, qui est devenue la loi ORTF du 2 décembre 2009, il y a d'autres mesures transport, mais on avait fait une loi comme ça, qui a été tronçonnée. Ensuite, il y a eu tout au long un grand nombre d'interrogations sur la loi Grenelle 1 : avant qu'il soit décidé de faire une loi de programmation, au départ, la loi Grenelle 1 était la loi Grenelle 2 ; ensuite, c'est Borloo qui est venu en disant "non, non, je veux une loi qui reprenne mes orientations". Donc, on a commencé à dire qu'on fait un article 1 et puis on renvoie à un article annexé, puis peu à peu s'est dégagé le fait qu'il y aurait deux lois, un, Grenelle 1 et loi Grenelle 2. Mais, ça, c'est un processus qui s'est fait en parallèle, alors que la loi sur l'écotaxe était déjà écrite. C'est pour ça qu'on a pu les mettre en place, le paquet écotaxe, redevance, a pu être mis en place dans la loi de Finances pour 2009 puisqu'il était prêt. Il a été corrigé pour tenir compte des variations régionales, mais il était prêt depuis décembre 2007, celui-là on l'avait très tôt. » (Michel Vermeulen, Directeur adjoint, Cabinet de Dominique Bussereau, entretien le 9 juin 2010)

L'administration des Transports va travailler en suivant deux processus : un jeu d'allers et retour 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 éco-redevance qui avait été faite dans un espoir bassement utilitaire de pouvoir passer le plus rapidement possible pour avoir les sous le plus rapidement possible. » (Michel Vermeulen, 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.

> « Fin 2007, en même temps qu'on refaisait les textes, on faisait la même chose qu'un exercice trisannuel d'une programmation financière à trois ans, et là, on faisait le budget de l'AFITF pour trois ans, ce qui ne manquait pas de nous effrayer, donc il fallait mettre de la recette. Et le fait que c'était une évidence qu'il fallait le faire, c'était assez évident, on le faisait, donc autant le faire le plus vite. » (Michel Vermeulen, Directeur adjoint, Cabinet de Dominique Bussereau, entretien le 9 juin 2010)

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.

> « On a raté la loi de Finances pour 2008, on devait envoyer au Conseil d'État le 11 janvier 2008 la loi transport, et ensuite, ça a traîné, d'où le fait qu'on ait sorti les [éléments] éco-redevance dans la loi de Finances pour 2009, qui a été discutée fin 2008, alors que Grenelle 1 n'avait pas fini son cours. » (Michel Vermeulen, Directeur adjoint, Cabinet de Dominique Bussereau, entretien le 9 juin 2010)

L'existence de plusieurs processus concomitants conduit à des changements des textes de l'un ou de l'autre en fonction des discussions.

> « Ça a permis encore de changer : il y a une ambigüité puisqu'entre le premier et le deuxième tour, on est passé de la notion de département à la notion de région et ça, on n'a pas modifié la loi de Finances. » (Michel Vermeulen, Directeur adjoint, Cabinet de Dominique Bussereau, entretien le 9 juin 2010)

En revanche, selon Michel Vermeulen, 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.

> « La taxe aurait été dans le Grenelle 2, ça en aurait été une mesure-phare. Dans la lecture politique, Grenelle 2 est un peu pauvre en transports, puisqu'effectivement, avant on a fait la réforme des ports qui a connu sa propre loi, deux, la loi de Finances où il y avait la redevance poids lourds, et trois, la loi ORTF où il y a pas mal de mesures aussi. » (Michel Vermeulen, Directeur adjoint, Cabinet de Dominique Bussereau, entretien le 9 juin 2010)

La marginalisation perçue par les acteurs routiers

Nicolas Paulissen témoigne 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. » (Nicolas Paulissen, 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 Nicolas Paulissen, 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.

> « Quand on nous dit "allez voir Monsieur Bussereau", c'est nous mettre sur une voie de garage, parce qu'on sait très bien que, au final, quand vous avez les enjeux du Grenelle de l'environnement, les arbitrages ne sont jamais donnés en faveur du transport routier. On sait très bien que le ministre du développement durable se préoccupe beaucoup plus de gérer toutes les associations environnementales que les organisations professionnelles du transport routier. Nous, il ne nous a jamais reçus par exemple. Jamais depuis 2007, aucune organisation professionnelle du transport routier n'a été reçue ne serait-ce que par le cabinet du ministre du développement durable ; quand on demande rendez-vous, on nous renvoie vers Monsieur Bussereau. On sait très bien que Monsieur Bussereau par la suite, quand il va vendre les problématiques du transport routier, il fait sans doute ce qu'il peut, mais les arbitrages sont rarement en sa faveur. » (Nicolas Paulissen, FNTR, entretien le 21 mai 2010)

L'AUTF témoigne d'une même perception d'une « posture politique ». Selon Christian Rose, 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.

> « C'est une anecdote mais lorsque le Grenelle s'est ouvert, nous avions rencontré Dominique Bussereau à l'époque et on lui avait parlé effectivement – c'était un sujet qui nous est cher – de l'augmentation de la capacité de charge utile des véhicules, le 44 tonnes véhicule de grande longueur et autre. Et Dominique Bussereau nous avait répondu clairement, dans le Grenelle, on ne va même pas parler de ça. Donc, politiquement, ce n'était même pas la peine d'essayer. Je ne veux pas dire que les dés étaient pipés, je ne veux pas dire que la messe était dite avant de commencer mais, on n'attendait pas grand-chose en réalité du Grenelle de l'environnement dans les transports, si ce n'est, je dirais, les éternels poncifs sur le développement des modes alternatifs, plus propres, etc., etc. Ce qui est tout à fait judicieux, tout à fait souhaitable, mais, on était sur de la posture politique dans ce dossier. » (Christian Rose, AUTF, entretien le 8 novembre 2010)

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.

La mise sur agenda de la droite européenne d'une taxation

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)[76] 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).

> « Mais vous voyez bien que c'est périphérie contre centre. C'est pays de départ, lointain, et pays de transit. C'est très important de voir ça en fait. Néanmoins, le Parlement européen dans lequel s'expriment beaucoup les environnementalistes, et les Verts en particulier, a tenu absolument à ce qu'on produise Eurovignette et puis surtout, c'est l'aspect recherche de financements qui a pris le relais chez Barrot. C'est : comment est-ce qu'on peut financer le ferroviaire ? Comment est-ce qu'on peut financer les autoroutes de la mer ? Alors que les budgets publics s'épuisent. » (Gilles Savary, élu, entretien le 22 juillet 2010)

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*.

> « Le Livre blanc fonctionne en général d'abord avec des panels d'experts qui aident à sa rédaction et il est précédé dans la gouvernance européenne par un livre vert. Le fameux livre vert est un livre qui pose des questions et dans lequel on recueille le plus large retour ; alors, à la fois des organisations professionnelles et représentatives, mais n'importe qui peut répondre à un livre vert. Et donc après, on dépouille. C'est le système. Et on le remet en forme, et là, il y avait 60 mesures à prendre, législatives. Et donc, le

[76] 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.

> Livre blanc, c'est le résultat d'une concertation très large, très largement ouverte, dans laquelle, on le voit bien, les mouvements environnementalistes, notamment dans le domaine des transports, ont beaucoup pesé. Mouvements citoyens, en particulier. Ce qui est assez surprenant, c'est que Palacio l'ait endossé politiquement. Parce que le PPE espagnol, même le PSE, sont farouchement pro-camions. » (Gilles Savary, élu, entretien le 22 juillet 2010)

> « Moi, j'ai connu Eurovignette II. Je dois dire que pour ce qui est de la relance d'Eurovignette, le phénomène fondateur, c'est le Livre blanc de Madame Palacio, 2001. D'ailleurs, c'est le grand événement conceptuel de ces dernières années au niveau de la Commission européenne et de l'Europe. Il a fallu beaucoup de volonté de la part de Palacio, qui était une personnalité absolument exceptionnelle. Loyola de Palacio, j'ai beaucoup travaillé étroitement avec elle. (…) Dans ce Livre blanc, il y a à peu près toutes les problématiques de transport, il date de 2001, qui aujourd'hui à peu près émergent à la surface des choses ou des débats publics. (…) Le cœur de la réflexion, c'est une réflexion de réorientation de la politique des transports, très volontariste, avant qu'il y ait tout ce débat sur le climat, d'ailleurs. » (Gilles Savary, élu, entretien le 22 juillet 2010)

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)[77], 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.

> « Ça a été le second souffle chez Barrot, un peu moins environnementaliste ; c'est aussi parce que Barrot est PPE qu'on l'a retrouvée à l'agenda, autrement ça n'aurait eu aucune chance de monter à l'agenda. Comme Madame Loyola de Palacio. Ça a été la grande chance de l'Europe d'avoir des gens de droite qui ont mis ça à l'agenda. Autrement, ça ne serait jamais sorti de l'agenda de la Commission, si ça avait été quelqu'un du PSE ou des Verts *a fortiori*. Parce que ça aurait été minoritaire et conçue comme une taxe nouvelle. Ça aurait été l'approche taxation, c'est-à-dire gabegie de taxes de la gauche, vous voyez. » (Gilles Savary, élu, entretien le 22 juillet 2010)

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)

Les modalités d'accès aux parlementaires européens

Michel Dubromel témoigne que le lobbying auprès des parlementaires européens passe par la Commission Transport.

> « Il y a à la fois le président de la commission, parce que en fait il y a beaucoup de disciplines de vote au niveau européen, et c'est en influençant les membres de la commission transport qu'on peut influencer les groupes parlementaires. Il reste des cas où il y a le réflexe national qui revient, mais en général, c'est par les commissions qui influent sur les groupes parlementaires qu'on peut intervenir. » (Michel Dubromel, FNE, entretien le 28 avril 2010)

[77] 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.

Selon l'expérience de Gilles Savary, 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.

> « L'élaboration parlementaire, elle met 18 mois sur un texte et le Parlement là-bas est très puissant, et ce n'est pas le vote final qui compte ; il compte bien sûr, mais ce qui compte, c'est le travail en commission, les débats sont en commission. La plénière, c'est du formalisme que l'on doit gérer obligatoirement du fait de la très grande diversité des nationalités, donc, vous savez, le plus courant, c'est une minute de temps de parole, tout le monde ne peut pas s'exprimer, on distribue la parole et puis on a une minute pour certains, 2 minutes pour d'autres, 3 minutes pour ceux qui ont bien travaillé, et puis les coordinateurs qui sont très importants, c'est-à-dire les patrons de groupe, et puis 5 minutes pour celui qui est rapporteur. Donc, le fait d'avoir un temps de parole au Parlement européen, à Strasbourg, montre que vous avez travaillé sur le dossier. C'est simplement si vous avez été très très proactif sur le dossier pendant les débats en commission, suivi pendant des mois, et bien, oui, vous avez le droit à un temps de parole. Donc, moi, j'avais tout le temps un temps de parole. » (Gilles Savary, élu, entretien le 22 juillet 2010)

Gilles Savary explique que le Parlement européen a été doté d'une règle mathématique – la règle D'Hondt[78] – d'attribution des prises de parole dans les séances plénières, combinant nationalités et groupes politiques, afin d'assurer un équilibre entre les différents parlementaires (chacun ne pouvant pas intervenir dans chaque débat). Ensuite, 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. Si Gilles Savary s'est retrouvé à intervenir sur la plupart des sujets transports, c'est parce que la règle attribuait systématiquement un temps de parole aux parlementaires français du PSE.

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, Michel Dubromel a trouvé conseil auprès d'Hubert Haenel, élu aguerri aux enjeux de transports[79] 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.

> « Je connaissais de loin en loin Hubert Haenel par ce qu'il avait fait au niveau TER et donc, j'ai demandé ses conseils pour mener cette étude que, moi, je voyais toujours sur étude des coûts et transports, avec une application alsacienne ; en résumé, Hubert m'a dit : les politiques de transport ne se décident pas au niveau français mais au niveau européen, et pour avoir accès aux documents en France, il faut avoir le visa européen. Les deux éléments : les décisions et l'accès aux documents. » (Michel Dubromel, FNE, entretien le 28 avril 2010)

Selon Michel Dubromel, Hubert Haenel 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). Michel Dubromel entretiendra ensuite des relations suivies avec le haut-fonctionnaire européen.

[78] Du nom d'un juriste et mathématicien belge.

[79] Comme indiqué plus haut, l'ancien sénateur, conseiller régional alsacien peut être considéré comme le père de la régionalisation ferroviaire (Barone, 2008, « Régionalisation des transports collectifs : la fabrication d'une réforme "consensuelle" », *op. cit.*).

> « Pour avoir accès à toutes les études statistiques et autres, si vous allez frapper à la porte d'un ministère, vous vous faites éconduire. Et donc, point important, stratégique dans tout le déroulement qu'il y a eu ensuite, Hubert [Haenel] m'a arrangé un rendez-vous avec le commissaire européen aux transports, Monsieur Lamoureux. J'ai eu l'occasion de rencontrer 45 minutes Lamoureux ; nous nous écrivions toutes les semaines. Ça a été orageux parce que je lui ai dit : l'Europe ne fait rien pour la tarification du transport routier ; comme lui, c'était son cheval de bataille de mettre en place l'éco-vignette, oui, il a tout essayé. Je suis sorti de là avec deux éléments importants : d'abord, il y avait une volonté européenne de mettre en place l'eurovignette ; et le deuxième élément, c'est que j'avais l'appui européen pour aller voir les ministères. Ce qui est un point important. » (Michel Dubromel, FNE, entretien le 28 avril 2010)

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 Michel Dubromel est impliqué est l'association Transport et Environnement[80]. En 2005, l'activité de lobbying s'est intensifiée.

> « Par le projet Transport et Environnement, nous avons participé activement au suivi de la révision de la directive Eurovignette, la révision 2005. Donc, c'est la partie lobbying européen, nous avons participé à toutes les contributions associatives sur la révision de la directive Eurovignette. Ce qui veut dire que nous avons un niveau d'analyse, de connaissance du texte où on est capable d'expliquer pourquoi chaque virgule a été déplacée, de savoir pourquoi un texte qui était valable à minuit n'était plus valable le matin à 8h. Donc, tout le lobbying Eurovignette version 2005, on y a passé nuit et jour dans le cadre de T&E. On connaît par cœur pourquoi Eurovignette en est là et pourquoi on prépare une nouvelle directive Eurovignette. Donc, ça, c'est toute l'approche lobbying Eurovignette version européenne. » (Michel Dubromel, FNE, entretien le 28 avril 2010)

L'association T&E a pour activité principale le lobbying auprès de parlementaires européens et, selon Michel Dubromel, 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.

> « Transport et Environnement, c'est la fédération européenne qui regroupe une cinquantaine de fédérations qui font du lobbying dans le domaine du transport. En 2005, au moment de la révision de la directive eurovignette, il y a vraiment eu un vrai travail de lobbying et de travail en commun avec des parlementaires ; donc, analyse des textes, négociation d'amendements, et portage des amendements, vraiment le but ultime, c'est le portage des amendements de T&E par des parlementaires, de tous bords politiques. Et alors, ce n'est pas participation, mais vraiment suivi au jour le jour du débat parlementaire, en soutenant et en argumentant auprès des parlementaires avec qui on a travaillé. Ce qui veut dire que la révision 2005, on a été dessus pratiquement au jour le jour jusqu'à l'approbation définitive. Mais là, avec échanges permanents avec les parlementaires européens. » (Michel Dubromel, FNE, entretien le 28 avril 2010)

T&E se donne les moyens d'agir de manière spécifiquement européenne en asseyant le lobbying sur des contre-expertises.

> « C'est une fédération d'associations ; nous, nous travaillons sur des projets, c'est-à-dire que, au sein de Transport et Environnement, nous sélectionnons des projets de textes, de directives, ou des thèmes sur lesquels nous allons totalement nous investir. Transport et Environnement avait toujours travaillé sur la partie coût du transport, depuis le début, de la première directive Eurovignette. Et donc, il était naturel qu'on s'implique dans la révision précédente, et puis, on est impliqué dans la prochaine. Ce n'est pas un autre mode de travail, mais c'est vraiment une structure qui fait du lobbying, ce qui veut dire

[80] ONG créée en 1990 : FNE et la FNAUT sont les associations françaises adhérentes ; Michel Dubromel est membre du bureau de l'association.

> que par rapport à une révision de directive, on doit faire des réunions avec les parlementaires pratiquement deux ans à l'avance. On fait la sensibilisation, on fait des propositions de textes, et en général au moment des votes, on organise des événements médiatiques ; c'est vraiment du lobbying à l'état pur, typiquement bruxellois. Mais là, il y a vraiment une force de frappe et surtout, point important, nous sommes capables au niveau de T&E de faire des rapports d'expertise contradictoires. C'est-à-dire qu'on ne se contente pas de prendre les rapports de la Commission. C'est comme ça. Donc, nous investissons dans des rapports contradictoires que l'on sous-traite. Donc, quand on objecte un rapport de la Commission, on vient avec notre rapport. » (Michel Dubromel, FNE, entretien le 28 avril 2010)

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.

> « Vous avez des assistants de la Commission. Vous avez des assistants de groupe. Mais je dois dire que à la fois c'est un Parlement extrêmement intéressant au plan démocratique, ça n'est pas le cirque politique de l'Assemblée nationale, c'est une culture de compromis permanente, c'est une volonté d'avancer, c'est formidable, ça vous ouvre toutes les portes, ça vous ouvre les portes de l'étranger, vous pouvez aller visiter ce que vous voulez, vous rendre sur place, mais il a encore une capacité d'expertise, je parle de ses permanents, faible, très faible, par rapport au Parlement français. Au parlement français, vous avez une merveilleuse production, experte ; vous ne trouverez pas ça au parlement européen. (…) Une des raisons aussi pour lesquelles on est beaucoup plus ouverts à tous les vents des lobbyings ; on y glane de l'information. Alors que au parlement français, vous avez une puissance dans les attachés de l'Assemblée nationale et du Sénat absolument remarquable. Donc, vous avez une grosse production que vous ne trouvez pas au parlement européen. On est beaucoup plus livrés à nous-mêmes et à nos propres sensations et à ce qu'on glane de notre propre pays. Et donc, livrés aussi aux contacts avec les lobbys, c'est la raison pour laquelle ils sont très présents là-bas, parce que c'est un parlement qui se nourrit beaucoup de ces informations-là. Alors, ce sont des rapports de force. Ça peut basculer dans la compromission, mais ça, c'est une question d'éthique, c'est partout pareil, en France aussi, il y a des lobbys ; ils ne sont pas institutionnalisés, parce que là-bas ils le sont. » (Gilles Savary, élu, entretien le 22 juillet 2010)

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). 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.

Chapitre 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 chapitre 2, Codifications).

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. Au moment où nous écrivons ces lignes (janvier 2012), ces trois processus sont toujours en cours, et les dernières annonces gouvernementales prévoient une mise en place du système de taxation au premier semestre 2013.

Nous nous intéressons dans ce chapitre 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 fera l'objet du chapitre suivant.

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. Nous relevons ainsi deux traits caractéristiques de cette 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. D'autre part, les parties prenantes se sont entendues sur la mise sur pied d'une manière de travailler ensemble assez souple.

L'enjeu central de l'implication des Douanes porte sur le recours à un prestataire privé.

Après le vote de l'amendement Bur

Après le vote de l'amendement (janvier 2006), le ministre Perben met son administration en ordre de marche pour rédiger les décrets d'application, et dès cette époque, avec implication du Budget et des Douanes puisque la taxe alsacienne est insérée dans le code des Douanes. La rédaction des décrets d'application conduit Yves Bur (et ses attachés parlementaires) à interagir à nouveau avec Daniel Bursaux qui est alors passé de la Région Alsace au cabinet de Dominique Perben.

> « Et puis là, on rentre dans le jeu en disant : c'est extrêmement compliqué de mettre ces éléments en route. Alors, j'ai suivi le dossier avec le ministère, avec notamment Daniel Bursaux du cabinet de Perben, on a fait un vrai travail, et à un moment donné, l'idée était venue de dire qu'il faut peut-être le réécrire. On l'a donc réécrit, et c'est, je crois, dans le collectif budgétaire que ça a dû repasser une deuxième fois avec une formulation qui convenait au ministère, qui ne remettait pas en cause les éléments, et en renvoyant au décret, je dirais, les modalités d'exécution. » (Yves Bur, élu, entretien du 16 septembre 2010)

Daniel Bursaux témoigne que le ministre Perben a bien mis son administration en ordre de marche une fois que l'expérimentation alsacienne a été votée. Cependant, le haut-fonctionnaire rend compte également du peu d'avancées qu'il obtient concrètement en dehors de laisser des traces cognitives pour la suite, notamment sur le plan interministériel. À l'époque, le portage semble essentiellement localisé du côté de l'administration des Transports et, en son sein, de la direction des Routes. En effet, avant la constitution du ministère de l'Écologie en 2007, la direction des Routes est une direction puissante au sein de l'administration des Transports et, qui plus est, celle qui gère le sort et le devenir des réseaux d'infrastructures routières. Lorsqu'il s'est agi de réfléchir aux modalités de réponse à la taxe allemande, la direction des Routes a été l'interlocuteur premier. Il ne faisait de doute à personne que le projet de taxe alsacienne entrait « naturellement » dans les prérogatives de la direction administrative qui gérait les enjeux de l'exploitation des routes.

> « Et puis, processus habituel. Je ne peux pas dire que ni la DGA ni les Douanes aient mis un entrain particulier à essayer de rédiger les textes d'application, à faire quelque chose de concret ; j'ai fait plusieurs réunions à l'époque, quand j'étais au cabinet, pour essayer de faire bouger le système parce que les consignes de Dominique Perben étaient claires : une fois que le texte a été voté, malgré l'opposition du gouvernement, c'était : vous faites bouger les services pour que ça avance ; très respectueux de ce point de vue là du vote parlementaire. Et j'avoue qu'effectivement, il ne s'est pas passé grand-chose pendant les deux ans, sauf, et ça a servi pour la suite, des réunions qui ont été provoquées et j'ai un peu actionné la DGR, essayer de faire un peu bouger les choses et en tous cas, mûrir les esprits. » (Daniel Bursaux, Directeur, DGITM, entretien le 3 décembre 2010)

Mais la période semble au scepticisme. D'autant plus, probablement, que les élections présidentielles approchaient, et que tous les protagonistes s'attendaient à ce que les transporteurs routiers se mobilisent à cette occasion. Ce qui s'est d'ailleurs avéré, comme on l'a vu plus haut.

> « Un relatif manque de conviction, je pense qu'il y a beaucoup de gens qui croyaient que ça n'aboutirait jamais, en fait. La réalité, elle est là. » (Daniel Bursaux, Directeur, DGITM, entretien le 3 décembre 2010)

Pour autant, l'administration des Transports continue de travailler, en particulier parce que les lois de Finances lui donnent l'occasion d'affiner et de solidifier la taxe alsacienne.

> « Il y a un nouveau texte qui a été voté, qui était un peu mieux construit que le premier. C'était probablement la loi de Finances 2007, qui était un peu mieux ficelée ; ça prouve qu'effectivement on avait bossé dessus, et puis donc à ce moment-là, il a été voté avec la bénédiction de mon ministre. L'honnêteté intellectuelle sur ce sujet du gouvernement qui, après avoir été contre, s'est dit après tout, c'est peut-être pas idiot d'essayer, il y a une région qui est candidate, pourquoi pas ; Dominique Perben là-dessus avait vraiment pris le train, je me rappelle très bien des échanges qu'on avait eus ensemble. Et, donc,

> quand même un début de travail, un début d'appropriation du sujet par les services ; alors avec Bur, effectivement, qui râlait en disant que ça n'avançait pas. » (Daniel Bursaux, Directeur, DGITM, entretien le 3 décembre 2010)

Yves Bur confirme.

> « Donc, on l'a suivie ; j'ai regardé comment font les administrations, j'avais des interlocuteurs au Budget, à la DDE pour dire où ça bloque, qu'est-ce qui ne bloque pas. J'ai quand même eu à un moment donné, et ça, je pense que c'était la patte du cabinet de Perben, l'assurance que ça avançait. C'est-à-dire qu'on me disait qu'on arrivait à lever pas mal d'obstacles ; dès lors, quand il y a une volonté politique, il y a un chemin. » (Yves Bur, élu, entretien du 16 septembre 2010)

Avant les élections de 2007, la taxe alsacienne n'a pas été mise en œuvre : l'activisme d'Yves Bur et de ses alliés n'a pas conduit à régler le rythme de l'administration ni celui des départements.

> « Donc, moi je dis clairement, on avait un appareil d'État dont on sait qu'il a une lourdeur dans l'exécution de la mise en œuvre, notamment d'articles de loi qui ne sont pas d'inspiration gouvernementale ; on avait ensuite, je dirais, un conservatisme et un manque de vision des départements qui ont préféré l'approche financière à la prise en compte de l'attente des automobilistes du secteur ; et donc, l'élection est passée. Et, il a fallu attendre… » (Yves Bur, élu, entretien du 16 septembre 2010)

> « Alors, Daniel Bursaux a rejoint la direction des transports où, effectivement là, il est toujours à un poste stratégique, néanmoins, il n'est plus à un niveau politique. » (Yves Bur, élu, entretien du 16 septembre 2010)

Selon Daniel Bursaux, qui a réintégré la nouvelle administration centrale des Transports[81], 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.

> « Arrive le changement de gouvernement en 2007, et là, une approche radicalement différente, avec effectivement, les ministres, à l'issue du Grenelle, qui disent qu'il faut un système national, – et c'était annoncé par le président de la République d'ailleurs dans un de ses discours –, il faut mettre en place la taxe poids lourds au niveau national. Et à partir de là, effectivement, un travail très assidu. » (Daniel Bursaux, Directeur, DGITM, entretien le 3 décembre 2010)

L'après 2007 : trouver un porteur aux Douanes

Après les élections de 2007, tant le gouvernement que ses administrations vont se montrer davantage proactifs pour mettre en œuvre un instrument qui a pris une envergure politique nationale.

L'implication active des Douanes est alors notamment incarnée par l'interconnaissance plus particulière de deux acteurs cruciaux, parce que situés à des niveaux de décision politique importants, dans la mise en œuvre de la taxe : Dominique Bussereau, secrétaire d'État aux Transports, et Jérôme Fournel, Directeur général des Douanes. Dominique Bussereau va en effet mobiliser spécifiquement Jérôme Fournel sur cette action. Un signe tangible de cette mobilisation est en particulier leur visite commune en Allemagne pour voir de près le fonctionnement de la Lkw Maut. Explicitement, le ministre Bussereau trouve un allié et un porteur au sein de l'administration des Finances, qui est l'administration compétente pour la gestion de la taxe. Selon Jérôme Fournel, le besoin de trouver un porteur au sein de l'administration fiscale est lié à la complexité du domaine. En cela, le

[81] 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.

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 leurs semble pas aller de soi (Eymeri, 2003)[82]. 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.

> « Très clairement, je dirais en termes de jeu d'acteurs, là, du fait qu'on se connaissait, le ministère des transports visualisait que pour mettre en place ça, il avait besoin d'un porteur qui soit un porteur ministère des Finances : on est sur une taxe, en termes juridiques, et donc, il faut qu'il y ait quelqu'un de l'administration fiscale qui prenne en charge toutes les complexités liées au fait que c'est un objet fiscal. » (Jérôme Fournel, Directeur, DGDDI, entretien le 4 février 2011)

Le déplacement en Allemagne achève de convaincre Jérôme Fournel de l'intérêt de s'impliquer personnellement dans la mise en œuvre de la taxe en France.

> « Donc, je l'ai accompagné, on a eu une démonstration de la part de la société Toll Collect et de la part des Allemands, du ministère des transports allemand également, sur la façon dont fonctionnait le dispositif. Et, très clairement derrière, moi, j'ai proposé à mon cabinet que la Douane soit, je dirais, la contrepartie ou le co-porteur du projet avec le ministère de l'Écologie dans sa version 2007. » (Jérôme Fournel, Directeur, DGDDI, entretien le 4 février 2011)

Selon Olivier Quoy, les Douanes sont une machinerie administrative et réglementaire qui avait effectivement besoin d'un pilote impliqué pour dépasser les différences culturelles entre les deux administrations, différences perceptibles dans la logique de projet de l'ingénieur d'un côté, la pratique des outils fiscaux de l'autre.

> « Effectivement, c'est une administration qui est passionnante à découvrir, qui effectivement n'est pas du tout, du tout, dans les mêmes logiques que nous. Eux, ont une parfaite maîtrise de tout ce qui est réglementaire, écriture des textes, etc., c'est vraiment leur quotidien. En revanche, ils n'ont pas véritablement de culture projet, au sens où un ingénieur peut l'appréhender, ce qui a effectivement au début conduit à pas mal de frictions ou d'incompréhensions, mais une capacité aussi de mobilisation interne, d'organisation qui est extrêmement impressionnante. C'est-à-dire qu'en gros, on l'a bien vu au début, tant qu'il y avait un peu des doutes sur le projet, que l'organisation était un peu floue, qu'ils avaient aussi l'impression qu'on avait un peu trop la main, que c'était notre truc, ce n'était pas forcément évident. À partir du moment où ils se sont structurés, ils ont une capacité je dirais de production et puis d'organisation hiérarchique qui fait qu'une fois que le capitaine à donné le cap, quand tous les effectifs rament dans le même sens, c'est assez impressionnant. Et on a notamment un directeur général des douanes, Jérôme Fournel, qui s'est impliqué de manière assez exceptionnelle et là, dès le début. C'est vrai, qu'objectivement, c'est quand même grâce à lui qu'on a franchi la plupart des étapes déterminantes. » (Olivier Quoy, Mission Tarification, entretien le 13 juillet 2010)

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. Olivier Quoy, après avoir expérimenté le processus d'élaboration de la taxe alsacienne en Alsace, est recruté par l'administration centrale pour contribuer à la mise en marche de la taxe nationale, dès l'été 2007.

---

[82] 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.

> « Donc, on ne partait pas de rien, et à peu près à mi 2007, l'administration centrale a commencé à structurer à la fois une mission et à lancer des études pour la mise en place de la taxation au niveau national. C'est à cette époque que j'ai été contacté, du fait de mes antécédents alsaciens mais aussi parce que, personnellement, il y avait déjà pas mal de liens entre l'administration centrale et nous, sur un certain nombre de projets. Ce qui fait que tout s'est fait assez vite, et j'ai accepté du coup de remonter en administration centrale pour traiter ce sujet là. Moi, je suis arrivé en novembre 2007 ici, alors que la fondation de la mission remonte à peu près à juillet-août 2007, par une lettre du premier ministre qui mandate Pierre Rimattéi, qui était le chef de la mission à l'époque, pour mettre en place une mission interministérielle, puisqu'il y avait l'administration des Douanes et l'administration du MEDDEM, pour mettre en œuvre justement le projet. » (Olivier Quoy, Mission Tarification, entretien le 13 juillet 2010)

La mission Tarification va contribuer à mettre sur pied une équipe interministérielle *ad hoc*, qui réunit des personnels de la DGITM et de la DGDDI. Antoine Maucorps[83] 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.

> « Ici on est six et avec notre assistante on est sept. Côté Douanes, ils sont cinq à temps plein : ça, ce sont les équipes dédiées sachant qu'on travaille avec les sous-directions et les administrations. Pour les Douanes, il y a la comptabilité, le bureau des moyens et des contrôles. Chez nous, il y a les bureaux en charge des réseaux concédés parce qu'on a de gros sujets d'interface et de coordination avec le réseau concédé, c'est la sous-direction du transport routier bien évidemment pour tout ce qui est transporteurs et répercussion. C'est bien entendu le cabinet du directeur général, ça, on se voit quand même assez souvent. Et puis, tous les services déconcentrés, là, c'est plutôt à mon niveau, puisqu'en fait on a désigné un correspondant, nominativement identifié, dans chacune des DREAL, et donc, j'essaie de réunir, alors pas si fréquemment que cela puisque c'est en moyenne tous les six mois, tous les correspondants pour diffuser l'info, suivant un peu ce qui se passe, suivant les éléments et tout ça, et là-dessus, on s'appuie sur un site intranet où l'on a pas mal d'outils [de communication]. » (Olivier Quoy, Mission Tarification, entretien le 13 juillet 2010)

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.

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

[83] Ce haut fonctionnaire a pris la suite de Pierre Rimattéi.

> 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. » (Jérôme Fournel, Directeur, 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.

> « Monsieur Maucorps présente cette caractéristique tout à fait particulière dans l'État aujourd'hui, de mon point de vue en tous les cas, d'être le directeur de projet choisi par deux directeurs généraux, Jérôme Fournel et Daniel Bursaux, pour diriger en leur nom ce projet-là, sans qu'il y ait de structure en dur. On n'a pas créé de service. Alors, il y a une petite mission, la mission TPL, la mission dite de tarification MEDDEM, et chez nous, la MTPL pour mission TPL – on n'a pas fait, recherché dans l'acronyme original –, qui est constituée auprès de moi puisque *in fine* tout ça revient dans des processus fiscaux et doit être inséré dans l'activité douanière habituelle. » (Henri Havard, Sous-directeur, DGDDI, entretien le 4 février 2011)

L'absence de structure semble corrélée à un fonctionnement des services tout en souplesse. Une originalité et une sophistication soulignées par Henri Havard.

> « De mon point de vue, on est sur un mode de gouvernance à la fois très sophistiqué et en même temps très simple et très original ; c'est très sophistiqué parce qu'on a beaucoup de comitologie d'une certaine façon, en même temps, elle repose sur des choses extrêmement souples, c'est-à-dire que il n'y a pas de calendrier institutionnel publié un an à l'avance de la réunion des revues de projet entre les deux directeurs généraux, et ça fonctionne de manière extrêmement souple entre nous, avec une espèce de forme de dialogue permanent entre les équipes douanes et DGDDI pour faire en sorte que tout avance. On n'a pas créé de structure en dur, avec des trucs très rigides, et en même temps, c'est très sophistiqué et c'est très original parce que il n'y a pas de structure. » (Henri Havard, Sous-directeur, DGDDI, entretien le 4 février 2011)

En outre, les personnels affectés changent de lieu selon les objets centraux qui doivent être élaborés.

> « Et ça se déforme, je dirais, au fil du temps, en termes y compris de poids relatifs. C'est-à-dire que, au fur et à mesure, on va être sur un portage où le poids de la douane augmente ; d'ailleurs, Antoine Maucorps va venir s'implanter dans les murs de la maison, et Annie Corail, côté douane, qui était l'adjointe d'Antoine Maucorps pendant la phase [précédente], passait une moitié de sa semaine, voire parfois la totalité de sa semaine, au ministère [des transports]. On a été sur un fonctionnement, je dirais, a-institutionnel, d'une certaine manière, vraiment très focalisé projet : on a un projet commun à mener, on ne réussira pas l'un sans l'autre ; je crois que dès le départ ça a été très évident » (Jérôme Fournel, Directeur, DGDDI, entretien le 4 février 2011)

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.

> « En parallèle aussi, toujours parmi les grandes décisions, il y avait cette externalisation qui a conduit à la loi, mais il y avait aussi un deuxième sujet qui était le mode de réalisation, de financement de ce projet là. Quand bien même le but est de rapporter des recettes à l'État, ce n'est pas gratuit et ça, les expériences à l'étranger nous l'ont bien montré, notamment en Allemagne, c'est quand même des projets particulièrement coûteux et complexes, donc il fallait bien trouver un mode de financement. Et c'est le contrat de partenariat qui a été choisi. Donc en 2008, il y a eu toutes les études préalables : les évaluations préalables pour la MAPPP [mission d'appui aux partenariats publics privés] et on a reçu les avis favorables de la MAPPP en septembre 2008 ou dans ces eaux là. » (Olivier Quoy, Mission Tarification, entretien le 13 juillet 2010)

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.

> « On est sur un objet extrêmement complexe, donc, on ne va pas être sur du contrat classique, il faut donner la main et faire un partenariat public privé sur un modèle qui objectivement est assez différent de celui des prisons ou de sujets que l'État français connaissait, sachant que, objectivement, malgré le développement récent des partenariats public privé, il n'y en a pas tant que ça et, celui-là, objectivement, sur son domaine, il est juste unique, et il ne ressemble à rien d'autre. » (Jérôme Fournel, Directeur, DGDDI, entretien le 4 février 2011)

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… » (Jérôme Fournel, Directeur, DGDDI, entretien le 4 février 2011)

Dans ce cas, il s'agit d'externaliser « le plus possible » une fonction fiscale, qui comprend une dimension contrôle et sanction. Jérôme Fournel 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.

> « On a eu de longues discussions, notamment au conseil d'État, sur ce qu'on pouvait exactement externaliser. Parce que le mandat que j'avais et que nous avions, y compris avec le MEDDEM, c'était de dire : vous devez externaliser le plus possible ; et on a essayé de trouver le point où on externalisait beaucoup mais sans que le conseil d'État nous dise ou que le conseil constitutionnel éventuellement, un jour, – et encore on n'avait pas la QPC [Question prioritaire de constitutionnalité] à l'époque –, nous dise : vous êtes en dehors des clous. Parce qu'il y a eu des tentatives : moi, je me rappelle de séances plénières au conseil d'État où le sujet a été évoqué, le débat s'est vraiment joué à quelques voix sur l'externalisation aussi lâche que ça de la fonction fiscale, sachant que on est quand même sur une externalisation qui couvre toute l'assiette ; l'assiette est faite exclusivement par le partenaire privé, on est sur une externalisation du recouvrement, je dirais, de premier niveau, du recouvrement simple, ou recouvrement après contrôle, et tous les systèmes d'appareillage automatique et qui vous disent tel véhicule est en irrégularité, c'est le prestataire privé qui gère, et où l'État ne conserve que la fonction de recouvrement forcé et une fonction de contrôle physique. » (Jérôme Fournel, Directeur, DGDDI, entretien le 4 février 2011)

Selon Henri Havard, les parlementaires aussi ont été assez interrogatifs sur ce format d'externalisation pour cet instrument particulier, qu'ils ont également questionné.

> « Après, à partir de ça, c'est là qu'on a conçu le texte de loi que vous connaissez aujourd'hui. Bien sûr, il avait été écrit en parallèle, tous ces travaux se sont parallélisés, on n'attendait pas d'avoir une chose pour en faire une autre. Je crois que ce serait intéressant pour vous, pour la chercheuse que vous êtes, de retrouver les débats qui ont eu lieu sur l'article 153 de la loi de Finances pour 2009 parce que, d'une certaine façon, tous ces débats qu'on vient d'indiquer, qui avaient eu lieu au sein de l'État, se sont retrouvés devant la représentation nationale. Les débats à l'assemblée nationale, en particulier. Moi, j'ai eu le sentiment, – j'ai été le témoin direct –, de quelque chose qui avait quand même été assez riche au sein de la représentation nationale, en termes de faut-il faire une taxe sur les poids lourds, problématique d'environnemental *versus* problématique économique ; est-ce qu'il faut externaliser, et qui est ce prestataire privé, et combien ça va coûter, puisque la question du coût de l'intervention de prestataire privé dans le système est forcément une question structurante, pour tout le monde. » (Henri Havard, Sous-directeur, DGDDI, entretien le 4 février 2011)

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-après).

> « À partir de là, à partir de cette période là, début 2009, tous nos travaux ont été centrés sur : comment fabrique-t-on, comment conduit-on un partenariat, une procédure de dialogue compétitif pour un partenariat public privé dont les montants sont extrêmement importants – c'est le plus gros PPP de France – qui pilote, qui fait quoi, comment se constituent les équipes. Parce que, en fait il y avait eu un peu, si vous voulez, dans la phase 1, celle qui va jusqu'à la loi, deux équipes, une équipe côté MEDDEM, une équipe côté DGDDI, qui se parlaient évidemment, de manière constante, mais c'étaient deux équipes. Or, pour piloter une interface avec un partenaire, on ne pouvait pas avoir deux équipes, il n'en faut qu'une. Donc, le choix qui a été fait à l'issue de plusieurs débats, plusieurs discussions, ça a été de faire fonctionner le dialogue compétitif sur la base d'une équipe commune autour d'un directeur de projet commun, qui est Monsieur Maucorps. » (Henri Havard, Sous-directeur, DGDDI, entretien le 4 février 2011)

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.

> « En parallèle, au niveau européen, on est au niveau d'une redevance, encadrée par Eurovignette et dans le cadre surtout à terme d'interopérabilité. Il faut voir que pour nous, la directive la plus importante, c'est, non pas la directive Eurovignette, mais l'interopérabilité. Et la directive interopérabilité, c'est la directive qui a pour objectif de mettre en place le service européen de télépéage et derrière, l'idée c'est quoi ? C'est un transporteur qui peut payer tous les péages ou droits d'usages en Europe avec un seul contrat auprès d'un seul fournisseur de services. Et là, on tombe dans la difficulté, car la question c'est : nécessairement, quelle que soit la nature de la taxe, il faut qu'un prestataire privé puisse la recevoir. » (Olivier Quoy, Mission Tarification, entretien le 13 juillet 2010)

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.

Techniquement, les transporteurs s'inquiètent de leur expérience du TIS-PL[84] 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 s'est cependant rapprochée 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 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. » (Fabrice Accary, FNTR, entretien le 7 juin 2010)

Cependant, l'administration française est confortée par la Commission européenne. Ainsi, Rémi Mayet[85] 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[86]). Selon Olivier Quoy, cette qualification leur donne un peu d'avantage dans le processus de négociation engagé avec la Commission pour finaliser la directive interopérabilité de telle manière que son introduction dans le droit français ne soit pas remise en cause.

> « Ce qu'il faut savoir, c'est que pour la Commission aussi, c'est un projet majeur, il faut savoir que depuis que les Hollandais ont jeté l'éponge, on est les derniers, et le seul. Pour ce qui est de l'interopérabilité, on est vraiment les seuls. Nous, on est les seuls aujourd'hui à prétendre effectivement respecter intégralement toutes les directives, et la Commission est particulièrement attentive à ce qu'on réussisse, donc, on estime qu'on a une position qui n'est pas tout à fait défavorable dans la négociation. » (Olivier Quoy, Mission Tarification, entretien le 13 juillet 2010)

Le 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.

> « C'est une des grosses faiblesses d'Eurovignette, qu'ils n'aient pas vu ou perçu ce sujet, parce qu'il est quand même assez légitime, quand il s'agit d'un impôt, qu'un État soit particulièrement regardant sur ce qui se passe pour sa perception. On ne peut pas, je pense, avoir une vision complètement libérale et ouverte de la perception des péages, sans prendre en compte la réalité du fait que dans un certain nombre d'États, ce sera un impôt, et les Hollandais, c'est aussi un problème, c'était un impôt et du coup, il y avait des problèmes de sécurité qui faisaient que, – on en a beaucoup discuté avec eux –, et au final, je pense qu'ils n'auraient pas pu être conformes dans l'interopérabilité. » (Olivier Quoy, Mission Tarification, entretien le 13 juillet 2010)

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.

---

[84] Système électronique de télépéage des péages autoroutiers en France, qui passe par un boîtier électronique embarqué (OBU).

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

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

> « Le bout de la logique d'interopérabilité, c'est une pleine responsabilisation des fournisseurs de SET [Service Européen de Télépéage]. […] C'est quand même le titulaire du contrat de partenariat qui valide et estampille le fait que c'est un franchissement de tarification, donc, il va liquider la taxe au sens fiscal du terme. […] Mais en matière fiscale, il n'est pas imaginable que la détermination de lever l'impôt pleinement et entièrement soit complètement laissée à n'importe qui, surtout que la logique du SET, c'est bien n'importe quel acteur peut s'inscrire dans n'importe quel pays, donc on peut très bien avoir une société de télépéage qui s'est inscrite pour faire du SET et qui est inscrite un peu n'importe où, on ne sait pas trop comment. » (Olivier Quoy, Mission Tarification, entretien le 13 juillet 2010)

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. Le Conseil d'État a dû se pencher sur ce format.

> « Donc, partant de là, on est allé fin 2007 au Conseil d'État pour savoir sous quelles modalités et comment, on pourrait externaliser en fait la perception d'un impôt. Donc là, c'était quand même vraiment le point le plus structurant, le plus lourd, et c'est effectivement sur la base de l'architecture européenne que l'on a essayé d'obtenir ça. Et effectivement on l'a obtenu. Alors, c'est quand même passé en section des finances, en section des travaux publics, en session finale du Conseil d'État avec vote, – on a eu la totale –, mais en décembre 2007, on avait l'avis du conseil d'État qui acceptait effectivement cette externalisation mais sous réserve d'un certain nombre de conditions : la notion de commissionnement par les Douanes, le contrôle très strict de l'État, tout un tas de choses qui sont en fait dans la loi, qui se sont retrouvées dans la loi dans le volet externalisation à la fin. » (Olivier Quoy, Mission Tarification, entretien le 13 juillet 2010)

Après les péripéties judiciaires du printemps 2011 (voir tableau chronologique plus haut), le contrat de partenariat a finalement été signé[87] en octobre 2011 et le gouvernement annonce une mise en place du système durant le premier semestre 2013[88].

La régulation sectorielle

D'une manière générale, 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[89]. En outre, ce secteur est traditionnellement considéré comme l'archétype du 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.

[87] 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.

[88] 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.

[89] 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 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.

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[90]. 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.

> « L'action de la FNTR a été déterminante justement pendant la campagne présidentielle, puisque c'est à ce moment-là que la FNTR a obtenu dans le discours du président de la République, le discours de Mâcon, qui date du 4 décembre 2006, un principe de répercussion de la taxe kilométrique sur les chargeurs, sur les clients des transporteurs. » (Nicolas Paulissen, FNTR, entretien le 21 mai 2010)

C'est aussi l'époque où Nicolas Sarkozy est alors ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire. Michel Vermeulen témoigne des relations qu'il a eues avec le cabinet du ministre, qui battait alors la campagne pour les présidentielles. Une occasion pour parler de l'écoredevance et de sa répercussion afin de la rendre acceptable aux transporteurs. Son travail à la DATAR l'avait conduit à rencontrer dès 2003 les fédérations de transporteurs.

> « J'ai eu des échanges là-dessus, notamment toujours à la DATAR, avec le cabinet du ministre de l'Aménagement du territoire et ministre de l'Intérieur, donc Nicolas Sarkozy, notamment dans le cadre de la préparation de la campagne et de la déclaration qu'il a été amenée à faire à Mulhouse[91]. Dans la campagne, il a fait un discours où il a dit, il faut mettre en place l'écotaxe, moyennant la gâche que j'avais un peu calibrée, en leur disant que les routiers ne vont pas être contents, en disant que la répercussion est bien entendu à prévoir. » (Michel Vermeulen, Directeur adjoint, Cabinet de Dominique Bussereau, entretien le 9 juin 2010)

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. Selon Nicolas Paulissen, compte tenu du contexte politique, c'était le moyen le plus efficace pour faire voter le système et sous la forme d'un amendement.

> « Sur la répercussion, et ça, on l'a obtenu également par un amendement de dernière minute, une heure avant que ça passe, vous avez à la fois la possibilité de répercuter au réel quand c'est possible, mais comme dans la majorité des cas ce ne sera pas possible, au forfait. La FNTR a exercé son rôle, elle a eu un vrai travail de lobbying au moment de la loi de Grenelle 1 et puis au moment du PLF [Projet de Loi de Finances] 2009. Nous sommes évidemment très actifs dans le groupe de travail Abraham et nous sommes très très attentifs à défendre les intérêts des entreprises, et notamment de faire en sorte que la répercussion soit la plus complète possible. » (Nicolas Paulissen, FNTR, entretien le 21 mai 2010)

---

[90] 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 dont il devait être tenu compte pour calculer le prix du transport.

[91] Dans les entretiens auprès de la FNTR, il s'agit d'un discours à Mâcon le 4 décembre 2006.

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[92].

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, dont l'objet est la répercussion de la taxe sur la facture payée par les chargeurs, va être l'occasion de faire émerger des visions de la régulation sectorielle à la fois différenciées et en évolution. Nous revenons sur ces deux dimensions.

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[93] 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)[94]. Pour l'État, à l'échelle nationale, ce sont les représentants de la DGITM qui participent au groupe de travail.

Selon Michel Vermeulen, le choix de Claude Abraham est une conséquence de sa mission au CAS (de 2006 à 2008, voir encadré) *«* parce qu'il avait la confiance des uns et des autres ». Fabrice Accary l'a confirmé lorsque nous l'avons rencontré.

> « On a proposé effectivement le nom de Claude Abraham pour présider cette mission. Parce qu'on avait travaillé avec lui au centre d'analyse stratégique sur le fameux rapport de 2008 sur l'avenir du transport routier de marchandises ; il a commis un rapport qui doit faire 200 pages, quelque chose comme ça, issu d'un an et demi de travaux. C'était lui qui avait présidé ces travaux. Et, il a une très bonne vision du transport dans son ensemble, pas que du transport routier, des possibilités de report modal, des coûts, des marges des entreprises, leur organisation générale, de la logistique. Et puis, il n'a plus d'étiquette, il est à la retraite, donc, il peut dire ce qu'il pense. C'est intéressant ; d'ailleurs le rapport qu'il va rendre, il nous l'a rappelé ce matin en introduction, c'est son rapport et il précisera bien que ça n'est en aucun cas la position des membres du groupe, automatiquement. » (Fabrice Accary, FNTR, entretien le 7 juin 2010)

[92] 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)

[93] Claude Abraham est un ancien haut-fonctionnaire des Transports, du corps des Ponts et Chaussées (X 51), consultant au moment de notre enquête.

[94] 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). Au moment de la rédaction de ce rapport (janvier 2012), le projet de décret doit être dans les processus de vérification juridique.

La mission de Claude Abraham au CAS (2007-2008)

Fin 2006, le premier ministre est préoccupé par l'évolution de l'emploi dans le secteur du transport routier de marchandises. Le secteur, traditionnellement créateur d'emplois, en perdait et ce, avant la crise économique.

> « Je crois qu'il y a un malaise, il y a un vrai malaise du transport routier. La mission a en fait été déclenchée par Matignon, très préoccupé par l'évolution de l'emploi : le secteur routier était fortement créateur d'emplois, il ne l'était plus ; il est devenu non créateur, bien avant la crise, pratiquement deux ans avant la crise, et la première commande de Matignon était une commande très marquée sur l'évolution de l'emploi dans le secteur. On a élargi bien sûr le sujet, mais c'est vraiment ça, la demande initiale était fortement marquée, fortement connotée emploi. » (Claude Abraham, consultant, entretien le 22 septembre 2010)

Les participants à la mission ont travaillé sur les conditions de compétitivité et de concurrence des entreprises du secteur, en insistant sur la dimension européenne des enjeux tout en reconnaissant l'absence d'éléments de comparaison totalement fiables sur les différents éléments du coût du transport routier dans les différents pays.

En termes d'organisation du travail, les participants s'entendent sur la création de quatre commissions avec des présidents choisis en fonction de leurs compétences : Michel Savy (professeur), Maurice Bernadet (professeur), Jean-Noël Chapulut (CGPC), Georges Dobias (IGPC à la retraite)[95]. Côté CAS, Dominique Auverlot (IPC) ; et, Luc Baumstarck (économiste) exerçait la fonction de rapporteur général. Claude Abraham évoque des tensions internes liées à son souhait de rédiger un rapport de synthèse alors que certains se seraient contenter des quatre rapports des quatre commissions. Par ailleurs, il estime que la communication n'a pas été satisfaisante et le rapport « est resté un peu confidentiel ». Comme le résultat de la mission doit être l'énonciation de recommandations, Claude Abraham décide un travail en deux étapes pour deux processus différents, l'un technocratique (entre experts), l'autre politique dans la mesure où il cherche à obtenir un consensus des parties prenantes réunies autour de la table (en groupe élargi).

> « Alors, ce qui a également été décidé – ça, c'est moi qui l'ai décidé – c'est que le rapport a été rédigé en deux étapes : une première purement technocratique, avec des consultations mais pas de participation ; et une deuxième phase, type CAS dans lequel il y a effectivement autour de la table tous les acteurs économiques et où, là, la recherche de consensus est déjà beaucoup plus difficile. Le rapport est consensuel pour les trois quarts. Bien sûr, il y a les problèmes de statut des salariés, le problème des journées de travail pour lequel le consensus était impossible. D'où l'idée d'avoir les rapports des commissions, c'est le président, le rapport global, c'est ma signature, et ne sont réellement soumises à débat que les recommandations, qui ont fait l'objet d'un accord plutôt large. » (Claude Abraham, consultant, entretien le 22 septembre 2010)

Le résultat écrit constitue en effet une somme :

Centre d'analyse stratégique, Premier ministre, 2008, « Pour une régulation durable du transport routier de marchandises », Rapport de la mission présidée par Claude Abraham, N°14, volume 1, La documentation française, collection Rapports et Documents, juillet, 217 p. + annexes

Centre d'analyse stratégique, Premier ministre, 2008, « Pour une régulation durable du transport routier de marchandises », Rapports des groupes de travail de la mission présidée par Claude Abraham, N°14, volume 2, La documentation française, collection Rapports et Documents, 466 p. + annexes

Claude Abraham confirme lui-même qu'il a « la réputation d'être routier ».

> « Alors, pourquoi moi ? Parce que je suis un vieil acteur du monde des transports ; j'ai fait ma vie dans les transports ; j'ai une double formation ingénieur et économiste ; j'ai enseigné la micro-économie pendant longtemps, et je fais partie des vieilles têtes du corps des ponts. Alors, pourquoi m'a-t-on sollicité ? Parce que il fallait bien trouver une victime ; et que il y avait quelques noms qui circulaient. Alors, c'est vrai que je n'ai pas une compétence spécifique en transport routier, si ce n'est ma compétence économique ; […] c'est vrai, on aurait sûrement pu trouver des gens plus compétents que moi. Simplement, on a pris mon nom sur une liste, j'ai accepté. Il n'y a pas vraiment de

[95] Georges Dobias avait dirigé un groupe de travail, sous l'égide du Commissariat général au Plan, de juillet à décembre 1992 à la suite d'un mouvement de grève des transporteurs routiers en juillet de la même année et rendu un *Rapport sur la situation économique et sociale du transport routier de marchandises* en janvier 1993. Ce travail avait été suivi par un autre conduisant en mars 1994 à la publication du *Contrat de progrès pour le transport routier de marchandises* (voir : Ollivier-Trigalo, Bernat, 1997, « Politique des transports en France – Processus de décision : discours et pratiques », *op. cit.*).

> bonnes raisons. J'ai la réputation d'être routier ; à une ou deux reprises, lorsque mon nom était avancé pour plusieurs missions, j'ai été récusé par le secteur ferroviaire. » (Claude Abraham, consultant, entretien le 22 septembre 2010)

Dans le cadre d'une mission confiée à un expert, ce dernier détermine une méthode de travail, en l'occurrence afin que transporteurs et chargeurs s'accordent sur le système que les entreprises de transport devront appliquer.

Ainsi, Fabrice Accary témoigne que Claude Abraham a enquêté auprès d'entreprises de transports afin de réaliser un travail de compréhension empirique sur leurs facturations.

> « Lui [Claude Abraham], dans un premier temps, a fait le tour de plusieurs entreprises pour essayer de comprendre comment ils faisaient leurs facturations et comment on pourrait trouver un mécanisme simple pour répercuter dans les factures le prix de ce qui a été acquitté, en sachant que l'objectif qu'il s'est fixé n'est pas sur chaque facture de répercuter l'ensemble mais qu'en faisant les bilans en fin de mois, ce qu'aura répercuté l'entreprise corresponde à ce qu'elle aura payé. Parce que dans un camion, il n'y a pas un seul client et il n'y a pas que de la prestation de transport. » (Fabrice Accary, FNTR, entretien le 7 juin 2010)

En réunion du groupe de travail, Claude Abraham 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.

> « Et, sa méthode de travail, c'est qu'il se fait son propre avis, il rédige une note, et après il la soumet au débat. Donc, on débat autour de la note, en général ; et il se refait sa propre opinion et il re-rédige derrière, en faisant en plus des réunions bilatérales avec les uns ou les autres pour continuer à creuser les points, rencontrer des entreprises, faire le tour des services du ministère, etc. » (Fabrice Accary, FNTR, entretien le 7 juin 2010)

Et Claude Abraham a pu aussi venir présenter son point de vue et les résultats de la mission à la FNTR, y compris accompagné du ministère (DGITM / Directeur des Transports Routiers et Mission Tarification).

> « Des échanges très réguliers avec lui, sur des questions souvent très pointues, et là, on a organisé, lors de la dernière réunion de la commission économique de la FNTR, ça devait être début mai, on a organisé une rencontre avec nos professionnels. Donc, Claude Abraham est venu avec Loïc Charbonnier et avec Olivier Quoy ; ils étaient là tous les trois, et on avait autour de la table, je pense, une vingtaine de transporteurs ; et il y a eu deux heures et demi d'échanges sur l'outil de répercussion qui est proposé aujourd'hui. » (Fabrice Accary, FNTR, entretien le 7 juin 2010)

Tous les protagonistes de la mission Abraham s'accordent sur la complexité du sujet qu'ils ont à traiter[96]. 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 (voir encadré ci-après sur le rapport d'étape remis en juin 2010 et qui contient un projet de décret).

[96] 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*.

***Modalités de répercussion de l'écotaxe poids lourds*, Rapport d'étape, 19 p.**
Claude Abraham, 30 juin 2010 (transmis par l'auteur, entretien du 22 septembre 2010)

L'État a mis sur pied un groupe de travail réunissant les organisations professionnelles du transport routier, le Comité national routier et les administrations concernées. La première réunion du groupe, le 10 février 2009, a délimité son propre objet : d'une part, analyser l'impact économique de ce dispositif sur les entreprises de transport et, d'autre part, faire des propositions opérationnelles de répercussion (sur une base réelle ou forfaitaire) adaptées aux différents types de transport et de véhicules. Claude Abraham fait état dans son rapport de « conclusions provisoires » qui « représentent un compromis entre les positions des divers participants, sans pour autant que ceux-ci les aient formellement approuvées » (p. 1). Des analyses complémentaires sont annoncées (tests en vraie grandeur et analyses juridiques du projet de décret).

L'article 1 du projet de décret, qui en comporte 8, prévoit l'intégration des coûts de gestion supplémentaires liés au paiement de l'écotaxe aux charges à répercuter. L'objectif visé est de prévoir « un mode de répercussion [qui] doit être d'emploi aussi simple que possible » (p. 3) alors qu'il s'applique à des situations de transport très hétérogènes non seulement en termes de type de marchandises transportées mais encore en termes d'organisation des parcours. La possibilité qu'un véhicule soit utilisé pour plusieurs chargeurs différents et fasse des retours à vide constitue un enjeu crucial de l'élaboration des modalités de répercussion de l'écotaxe sur les chargeurs. Le rapport propose de définir trois catégories de transport : le véhicule ou la flotte de véhicules est utilisé au profit d'un seul chargeur ; les transports de messagerie (le transport constituant une partie de la prestation) ; le véhicule ou la flotte de véhicules est utilisé au profit de plusieurs chargeurs et l'activité de transport correspond une facturation propre.

Pour la première catégorie, la plus simple (article 2 du projet), les organisations professionnelles (TLF est citée dans le rapport) ont soulevé la question des délais de paiement, étant donné qu'une solution qui s'approche le plus de la réalité consisterait à demander au transporteur d'avoir récupéré toutes ses factures (en provenance du prestataire chargé du recouvrement des taxes) pour savoir précisément à quels clients affecter quels trajets, et par voie de conséquence, répercuter quel montant de l'écotaxe. En outre, les organisations professionnelles ont signalé que, parmi les frais supplémentaires induits par l'écotaxe, il ne faut pas oublier un effet d'augmentation de leur fiscalité sur le chiffre d'affaires, la répercussion y entraînant une intégration de la taxe. L'article 2 opte pour la fixation par arrêté ministériel d'un taux moyen de majoration pour les frais supplémentaires. Claude Abraham signifie clairement que cette option « sera particulièrement délicate » et suggère une évaluation en amont (impliquant le CNR). Pour les activités de messagerie, le rapport fait d'abord état d'un choix de définition et renvoie la responsabilité de la méthode de calcul de la majoration du transport au transporteur considéré comme le seul à même de savoir comment faire pour démêler les intrications de ses activités et de ses clients. Pour tous les autres types de transport (articles 4, 5 et 6), le rapport propose que l'administration fixe un pourcentage de majoration de la facture en fonction de l'origine et de la destination du transport. Le rapport détaille les modalités de calcul des taux de majoration : identité entre coûts et prix de la prestation de transport ; calcul de coûts moyens sur la base d'un modèle de trafic du ministère ; en France, origines et destinations par zone d'emploi ; identités des itinéraires avant et après mise en œuvre de la taxe ; calculs de coûts moyens pondérés des différentes catégories de véhicules (nombre d'essieux, classe Euro). Claude Abraham préconise la possibilité de moduler les taux de majoration selon divers critères (composition de la flotte, abonnements et abattements, par exemple). L'O.T.R.E., représentant essentiellement des PME, manifeste la particularité de ses adhérents qui ne passeraient probablement pas par l'abonnement pour le paiement de la taxe.

Claude Abraham estime que les écarts qui pourraient être observés entre montant total facturé et montant total acquitté par le transporteur devraient rester dans des proportions raisonnables (10%), même s'il reconnaît le contexte de faibles marges dans le secteur des transports routiers. Mais, il prévoit la nécessité de mettre sur pied un comité de suivi (article 6), à la fois pour évaluer ces écarts et pour permettre des ajustements. Notamment, les chargeurs se montrent soucieux de tous les éléments qui peuvent faire varier les coûts de transport, et pas seulement ceux qui sont liés à la répercussion de l'écotaxe (le rapport cite ainsi l'AUTF).

L'article 7 instaure un outil d'évaluation *a priori* du montant des taxes qui devraient être dues par itinéraire et catégorie de véhicules (poids, classe Euro, etc.), à charge pour le prestataire chargé du recouvrement des taxes de le mettre en ligne sur son site internet.

Dans le processus de propositions auxquelles le groupe de travail aboutit, le rapport cite à plusieurs reprises le CNR et les analyses ou calculs qu'il peut produire aussi bien en amont (pour les modalités de calcul des taux de majoration) qu'en aval (pour des ajustements ou un suivi de la mise en application). En conclusion de la présentation des différents articles, Claude Abraham souligne à nouveau l'importance de vérifier la validité juridique du dispositif proposé. La fin du rapport est dédiée à rendre compte des positions des différents participants au groupe de travail, le plus souvent en reproduisant leurs contributions écrites.

Les deux dernières pages du rapport sont consacrées à des thèmes qui n'entraient pas dans le champ du groupe de travail mais pour lesquels les parties prenantes, chargeurs et transporteurs, voulaient formuler des points de vue et que ceux-ci soient transmis au ministre (exemption des trajets de pré et post-acheminement ; 44 tonnes à 5 essieux (FNTR) ; l'exonération des véhicules électriques ou mixte (utilitaires légers) ; caractère transitoire du système de répercussion (AUTF), à l'opposé des transporteurs (O.T.R.E., FNTR) ; les relations avec les collecteurs de la taxe).

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. Claude Abraham doute de la possibilité de facturer « au réel ». 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 ».

> « Il faut donc répartir la taxe en fonction de ces caractéristiques et en fonction des caractéristiques du voyage. Le principe que nous avons admis est le suivant. Alors, ou bien effectivement, on est dans le cas d'un véhicule affecté à un chargeur unique, auquel cas on peut lui affecter le réel, avec de petits problèmes de calendrier d'ailleurs pour savoir à quel moment ; ou bien effectivement, le transport concerne plusieurs chargeurs, cas général, et a des trajets à vide, et on est parti sur l'idée d'une majoration forfaitaire de la ligne de facture en fonction du point d'origine et du point de destination. » (Claude Abraham, consultant, entretien le 22 septembre 2010)

Ensuite, le groupe de travail s'est penché sur la 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.

> « Donc, l'idée, c'est bien celle-là, c'est de trouver un forfait. La première idée, c'était le forfait national : l'écotaxe va coûter 2,4%, on va majorer toutes les factures de 2,4%. C'est absolument impossible, parce que ça revient à faire payer tout le monde, y compris ceux qui ne payent rien ; deuxièmement, ça perd toute notion de signal-prix. Donc, forfait national exclu. Deuxième idée, forfait départemental ou régional ; mais même problème. Je prend l'exemple de l'Alsace sur lequel vous travaillez, les gens qui partent de Mulhouse : entre ceux qui font du Mulhouse-Strasbourg, écotaxe maximale, et ceux qui font du Mulhouse-Beaune, où écotaxe nulle, avoir une majoration régionale n'a pas de sens. D'où la recherche d'une majoration par origine-destination, sachant que dans les calculs on a regroupé les zones d'origine et de destination par zones d'emplois. » (Claude Abraham, consultant, entretien le 22 septembre 2010)

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.

> « On va leur fournir par Internet des matrices et normalement, un programme informatique dans lequel les lieux de chargement et de déchargement sont codés par leur code postal ou Insee, et le programme devrait fournir automatiquement le taux de majoration de la ligne de facture correspondante. Ceci n'étant applicable que lorsque le transport lui-même est facturé spécifiquement ; l'exemple négatif, c'est le déménagement, où là, bien entendu, le transport n'est qu'une partie de la facture, ça ne marche pas, mais les gens se débrouilleront. » (Claude Abraham, consultant, entretien le 22 septembre 2010)

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.

À la FNTR, Fabrice Accary, délégué au développement durable et à l'action professionnelle, est celui qui suit de près le travail des tests. Tout d'abord, quelques entreprises ont reconstitué quelques trajets sur lesquels ils ont estimé le prix de la taxe.

> « Le précédent test, c'est quelques entreprises qui ont pris quelques trajets, juste pour voir ; ils ont pris trois, quatre trajets qu'ils avaient l'habitude de faire, ils savaient où passaient leurs camions, ils ont pris un outil genre Via Michelin, mappy ou autre pour voir l'itinéraire qu'aurait dû suivre le poids lourd, il a calculé le prix de la taxe qu'il aurait dû payer si elle avait été mise en place, et derrière appliquer la répercussion sur le prix de vente. Donc, déjà ça, ce n'est pas facile à faire. Je vous dis, les premiers résultats, on était plus justes qu'on ne craignait. » (Fabrice Accary, FNTR, entretien le 7 juin 2010)

Et Fabrice Accary 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, c'est moi qui ai fait le tableau de tarification, tout seul comme un grand, en partant du principe que la taxe poids lourd, c'est 12 centimes en moyenne, qu'*a priori*, c'est 10 pour les 7 tonnes 5, 12 pour les 25 tonnes, 26 tonnes, et puis, 14 centimes pour les 40 tonnes cinq essieux, et que la modulation des normes Euro, c'est + ou - 25%. Donc, j'ai sorti une grille tarifaire avec ça. Et, c'est là où je vous dis que les premières estimations ne sont pas farfelues, mais il faut vraiment les prendre avec des pincettes : ceux qui l'ont fait ont des véhicules très récents et pour la répercussion, on est sur de l'Euro III. Donc, en fait, ils auraient dû prendre la moins-value associée ou ils l'ont prise en compte et ils se retrouvent avec un montant équivalent au véhicule moyen. Ce qui veut dire qu'en fait, l'outil de répercussion est fois à 15, 20%, c'est sous-estimé. » (Fabrice Accary, FNTR, entretien le 7 juin 2010)

Si Fabrice Accary reconnaît que les premiers tests, réalisés par quelques entreprises sur quelques trajets, se sont avérés « moins loin de la vérité qu'on aurait pu le craindre », il insiste cependant sur le fait qu'une marge d'erreur entre 10 et 20% peut lourdement peser sur la marge commerciale des transporteurs.

> « Ce qui en est ressorti de cette réunion, c'est que les premiers tests qui ont été faits démontrent que c'est moins loin de la vérité qu'on aurait pu le craindre. Il n'empêche que l'erreur qu'on a constatée, et on a fait très peu d'exemples donc il ne faut surtout pas généraliser, l'erreur se situerait quand même entre 10 et 20%. C'est-à-dire : il y aurait 10 à 20% d'erreur entre ce qu'on aurait payé et ce qui serait répercuté. Il n'empêche que 10% d'erreur sur une taxe, qui, alors en moyenne, va représenter 3% du chiffre d'affaires, mais sur des secteurs géographiques particuliers, ça va représenter plus de 10%. Donc, 10% sur 10%, ça fait 1%, c'est la marge de l'entreprise de transport. Donc, ça ne passe pas, d'autant plus que dans l'outil actuel, il n'est pas tenu compte ni des trajets à vide, ni du report sur autoroute, ni des coûts supplémentaires de gestion, ni etc., etc. C'est bien comme premier outil de défrichage. » (Fabrice Accary, FNTR, entretien le 7 juin 2010)

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.

> « La prochaine étape, c'est : on attend les itinéraires définitifs et ça, on devrait l'avoir dans les semaines qui arrivent, et derrière, on va trouver des entreprises qui vont éplucher leur comptabilité sur un mois. Ce qu'il faut, c'est qu'on prenne un mois de comptabilité et qu'on prenne un par un tous les transports qu'on a effectués ; celui-là, il a été de là à là, si il y avait eu la taxe, voilà combien ça aurait coûté ; et ensuite appliquer l'outil de répercussion ligne par ligne de facturation et puis, faire le bilan. Est-ce que, au bout du mois, on est bon, on n'est pas bon ? » (Fabrice Accary, FNTR, entretien le 7 juin 2010)

Selon Fabrice Accary, la mise en œuvre du système de répercussion doit s'appuyer sur une masse d'informations récoltées par le prestataire de télépéage, informations qui devront ensuite être traduites pour correspondre à des trajets et des kilomètres parcourus afin de pouvoir taxer les poids lourds.

> « On est parti sur un système satellitaire, qui apparemment n'est pas trop mal si on a un opérateur de télépéage qui arrive à vulgariser les résultats pour l'entreprise de transport. Parce que le principe de la taxe poids lourds, c'est de faire payer sur des tronçons de 10 kilomètres ; on va payer en gros 1,4 euro tous les 10 kilomètres pour un véhicule norme Euro III avec 5 essieux. Sauf que le système qui est retenu aujourd'hui, c'est chaque véhicule qui va avoir un boîtier de géolocalisation, et par satellite, on saura à quel moment le véhicule rentre sur des routes taxées, et donc, ça va envoyer des impulsions satellite et du coup, le rendu des résultats, c'est que tel véhicule était à tel endroit à telle heure ; on ne saura pas obligatoirement dans quelle direction il allait. C'est juste une information, donc il va falloir derrière des outils informatiques qui soient capables de refaire le trajet ; pas si évident que ça sur la masse d'informations traitées. Le cahier des charges d'appel d'offres sur la concession de la taxe poids lourds parle quand même d'équiper 800 000 véhicules avec des badges. Donc 800 000 véhicules, c'est le potentiel *a priori* de circulation sur les routes de France, admettons qu'il y en ait seulement trois quarts qui roulent en même temps, ça fait quand même 600 000 qui vont être disséminés partout, c'est une masse d'informations colossale. » (Fabrice Accary, entretien le 7 juin 2010)

Pour que le transporteur puisse ensuite répercuter le coût de la taxe sur le prix facturé au chargeur, un autre travail de traduction, lourd, devra être entrepris par les entreprises.

> « Le système allemand, si j'ai bien compris, c'est le badge qui enregistre la position du véhicule et qui transmet régulièrement à des bornes par GPAS, enfin qui vide sa mémoire de temps en temps ; je ne suis vraiment pas convaincu, mais schématiquement il me semble que c'est comme ça que ça fonctionne. Le système français, apparemment, c'est une première. Technologiquement. Ce qui explique d'ailleurs le retard dans le calendrier mis en place. Il y a derrière un vrai problème de technique et de mise au point de la technologie. Et je crois que l'État français a été prudent et intelligent sur ce report ; les Allemands ont mis un an et demi à fiabiliser leur système, si on pouvait éviter d'avoir à subir les mêmes tracas en France ; déjà le chronotachygraphe pose des problèmes aux entreprises, c'est pas la peine d'en rajouter avec la taxe poids lourds. Donc, ce qui est certain, c'est que derrière on va avoir un outil de répercussion qui, même s'il se veut le plus simple du monde, va quand même être une usine à gaz pour la plupart des entreprises. Il n'y a pas de solution. » (Fabrice Accary, FNTR, entretien le 7 juin 2010)

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.

> « Il [le projet de décret] est actuellement en train de subir des analyses juridiques, parce qu'effectivement il y a un énorme problème de compatibilité de ce décret avec les normes françaises ou européennes. Enfin, la solution que j'ai proposée est tordue, elle est beaucoup moins tordue que toute autre. Autrement dit, c'est la moins tordue qu'on ait trouvée. Elle affole beaucoup les transporteurs. C'est eux qui l'ont voulu. Ils ont très peur de la complication du système. Mais il n'y a pas de système plus simple. Je veux dire que plus le système est simple, plus on s'éloigne de la réalité, plus on a des chances de se faire recaler sur le plan juridique. » (Claude Abraham, consultant, entretien le 22 septembre 2010)

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.

Claire Chaffanjon, qui, dans le cadre de sa fonction à la DREAL[97], organise des réunions régulières avec les transporteurs, témoigne que ces derniers saisissent ces rencontres comme autant de moyens de discuter de la taxe sur les poids lourds.

> « Je les [les transporteurs] vois – mon rôle, c'est aussi ça – c'est par rapport à ce tissu local, notamment des organisations professionnelles de transport, puisque je suis le service des contrôleurs, du contrôle du poids lourd, c'est chez moi, et donc, je les vois très régulièrement dans l'accompagnement de la profession ; 4, 5 fois par an ; la prochaine fois, on se voit le 24 juin et il n'y a pas une seule réunion sans qu'on fasse un point sur ce dossier. Donc, on est dans un accompagnement permanent et plutôt en transparence. Évidemment, je ne dis que ce que je peux dire mais c'est quand même relativement transparent, on partage et Olivier [Quoy] le faisait aussi comme ça avant, dès que je sais un truc, je le dis. » (Claire Chaffanjon, DREAL Alsace, entretien le 31 mai 2010)

Martine Bensa et Christian Dupuy confirment qu'il s'agit bien d'une occasion d'en parler, comme une manière de démontrer à l'État que les transporteurs sont toujours réticents et actifs à propos de l'instauration de la taxe sur les poids lourds.

> « Souvent, lors des réunions d'échanges avec la DREAL, on nous apprend ce qu'on sait déjà, les décrets qui paraissent, qu'ils sont en train de travailler sur le dispositif, que c'est compliqué à cause de l'interopérabilité des différents systèmes ; donc, on n'apprend pas grand-chose mais, c'est l'occasion d'en parler. » (Martine Bensa, URTA-FNTR, entretien le 1er juin 2010)

> « Il y a une fois par mois, les réunions de transport avec les directeurs de services de la DREAL, que ce soit le service du contrôle routier, que ce soit l'inspection en entreprise ou que ce soit un autre sujet, il y a une réunion une fois par mois où il y a tous les acteurs du transport, aussi bien les chargeurs que les transporteurs, et tout autre acteur qui aurait un lien avec le transport qui peut venir à cette réunion-là. Et à ce moment-là donc, nous martelons ; il n'y a pas une réunion, jusqu'à ce qu'il y ait eu le report, où on n'est pas intervenus sur le sujet et on n'ait pas demandé de faire le point, où on en est, où ça avance et comment ça se passe. Même les renseignements généraux, on leur fait une remontée. » (Christian Dupuy, O.T.R.E. Alsace, entretien le 26 mai 2010)

Bien entendu, la démonstration à l'attention du Préfet n'est pas de même nature qu'auprès de la DREAL. Le Préfet représente le politique alors que la DREAL correspond à un interlocuteur plus technique.

> « Nous ne supporterons pas au niveau de l'économie alsacienne la taxe avant les autres : c'est vraiment le souhait de [la demande du] dernier entretien. Après, il faut savoir que nous voyons régulièrement la DREAL dans le cadre de réunions trimestrielles où, bien entendu, le dossier, on en débat. Donc, ils connaissent notre position. Néanmoins, après, le préfet, c'est symbolique, il sait bien ce qu'on pense, je pense ; enfin, il y a le relais de la DREAL. » (Martine Bensa, URTA-FNTR, entretien le 1er juin 2010)

Christian Dupuy utilise bien toutes les occasions pour parler de la taxe sur les poids lourds avec l'État mais aussi tous les interlocuteurs qu'il est amené à rencontrer.

[97] Adjointe au chef du pôle Transport.

> « Tout le monde. Tout réseau, lors de réunions ; par exemple, nous sommes intervenus dès que nous avons l'occasion de le faire, les chefs de cabinet, les directeurs de services, donc le directeur général des services ; par exemple, nous avions une réunion avec, concernant les barrières de dégel, donc où nous avons mis de nouveau le sujet sur la table, où on en est par rapport à la taxe. […] [Dans les réunions avec] la DREAL aussi ; des réunions professionnelles avec le monde du transport. » (Christian Dupuy, O.T.R.E. Alsace, entretien le 26 mai 2010)

> « On demande des réunions, on sollicite des réunions et on prend les autres réunions pour faire des piqûres de rappel. » (Christian Dupuy, O.T.R.E. Alsace, entretien le 26 mai 2010)

> « Il y a eu des réunions qui ont été provoquées par les transporteurs ; avant qu'il y ait annulation de la taxe, il y avait encore une réunion qui avait été demandée, il y a deux mois de cela, avec un courrier commun TLF, URTA et O.T.R.E., qui était une demande de rendez-vous auprès de la préfecture encore. Là, c'était le dernier courrier, c'était une menace directe en disant que nous allions monter en puissance, et que l'on commençait à envisager des mouvements de paralysie. » (Christian Dupuy, O.T.R.E. Alsace, entretien le 26 mai 2010)

En effet, le président de l'O.T.R.E. Alsace, qui a été créée en 2009[98], explique que la création d'une antenne alsacienne du nouveau syndicat a été motivée par la volonté de multiplier les voix porteuses des intérêts des transporteurs, contre la taxe sur les poids lourds. Il lui semble en effet que c'est ainsi un moyen de faire croître le poids de l'opposition à la taxe.

> « Donc, à partir de ce moment-là, il y a eu une levée de boucliers, qui m'a amené à pousser à la création d'un syndicat régional parce que l' O.T.R.E. n'était pas passée en Alsace. Et ça a été tellement choquant ça pour les transporteurs que l'on a décidé de lever plus de voix, parce qu'il n'y avait plus qu'un syndicat dans la région, enfin un et demi, qui était principalement l'URTA, qui était le gros syndicat régional et qui ne parlait que d'une seule voix. Et pour montrer que les voix s'élevaient un peu plus qu'une seule voix, nous avons décidé de créer un autre syndicat et de relayer le message auprès des pouvoirs publics, des entreprises ; donc, ça, c'est le réseau d'influence que nous avons utilisé. » (Christian Dupuy, O.T.R.E. Alsace, entretien le 26 mai 2010)

> « L'URTA était le seul. Était une seule voix. Quand vous avez un pouvoir politique qui est en face de vous, il y a une personne qui parle et ça ne fait qu'un son de cloche. Oui, et il a tellement de sujets à défendre que ils n'entendent plus qu'un seul son de cloche. Et l'URTA représente effectivement le gros des troupes, puisque c'est le seul. Mais l'idée était de dire d'accord, il y a un son de cloche de l'URTA mais qui n'est pas suffisamment fort, parce que [n'est] plus entendu […]. Et à un moment donné, c'est de dire : si tout d'un coup, il y a plusieurs personnes qui attaquent le problème et que toutes les semaines je suis obligé de faire une réunion avec 3 personnes parce que tout d'un coup, ce n'est plus un qui vient mais il y a aussi lui qui est venu, lui aussi qui représente tel et tel, c'est un autre débat qui commence à s'instaurer. » (Christian Dupuy, O.T.R.E. Alsace, entretien le 26 mai 2010)

Le poids de l'opposition locale s'est également accru au fil du temps en Alsace avec les acteurs économiques qui ont apporté leur propre argumentation qu'ils ont fondée sur l'absence de mise en œuvre de la taxe alsacienne et la dilution de cette dernière par

[98] 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.

l'instauration d'une taxe nationale. La CCI a ainsi voté une motion (en date du 1er avril 2010)[99].

> « Aujourd'hui, c'est sûr que plus le temps passe, plus sa spécificité alsacienne, on peut s'interroger. On peut s'interroger notamment par rapport à la compétitivité du territoire ; puisque, pourquoi l'Alsace donnerait avant les autres ? Donc, certains, localement, s'interrogent très très sérieusement, voire même, on vient d'avoir une motion de la chambre de commerce et d'industrie contre la taxe poids lourds en Alsace, où les transporteurs sont opposés depuis le début mais, s'affirment, vont être reçus par le préfet prochainement et ont fait leur carte de vœux sur le sujet. » (Claire Chaffanjon, DREAL Alsace, entretien le 31 mai 2010)

> « C'est indépendant du contenu de la taxe. En fait, les transporteurs sont dans un contexte européen tout le temps, donc, ils savent très bien d'où ça vient ; pour eux, ça ne se négocie pas à cette échelle-là [locale] et ils en sont très conscients. Leur problème, c'est la taxe Alsace avant les autres, puisque ici, en fait, ils payent la Lkw Maut, ils payent l'Autriche, ils payent la Tchéquie, donc, leur problème n'est pas de cette nature-là et ils savent bien que c'est un des outils de régulation du transport ; donc, là-dessus, leur souci en Alsace, c'est : pas avant les autres. » (Claire Chaffanjon, DREAL Alsace, entretien le 31 mai 2010)

Martine Bensa témoigne également de l'évolution de leur argumentation contre une taxe qui soit d'abord appliquée en Alsace et de l'activisme des intérêts économiques auprès du Préfet[100].

> « Ils [les services du Préfet] ont déjà été relancés. Le préfet disait : oui, mais c'est en train de bouger donc, ce n'est pas la peine que je vous reçoive, je n'en sais pas plus. Mais, *a priori*, on va être reçus… Monsieur Chalot, mon président, a également présenté une motion à la CRCI qui a été adoptée à l'unanimité et a été remise au préfet, toujours sur la même problématique, en disant : on est maintenant sur le registre ne nous taxez pas avant les autres, ce serait une catastrophe pour la région Alsace, d'autant plus qu'on est pas mal touchés par la crise. Donc, maintenant, on est sur ce registre-là. La répercussion, on estime qu'elle est actée, maintenant, ne nous taxez pas avant les autres. Pour expérimenter, on veut bien, mais ne nous faites pas payer. S'ils veulent expérimenter le dispositif pour voir si l'appareillage marche, etc., néanmoins que les entreprises ne soient pas taxées, parce que là par contre les entreprises auront du mal à faire passer en disant en Alsace, il y a une taxation, pas autre part, c'est compliqué. » (Martine Bensa, URTA-FNTR, entretien le 1er juin 2010)

L'activisme des acteurs politiques locaux pour l'obtention de l'expérimentation alsacienne et l'implication personnelle d'Adrien Zeller avaient déjà incité l'URTA à considérer que l'alliance avec les intérêts économiques permettrait à l'opposition de se conforter et de monter en généralité, toutes logiques d'action sources de légitimation.

En effet, Adrien Zeller s'est impliqué directement et personnellement dans la régulation du secteur à l'échelle alsacienne. Martine Bensa témoigne que l'ancien président de la Région Alsace a écrit à l'organisation professionnelle assez tôt après la mise en service de la taxe allemande. Le président de l'URTA lui a répondu que les transporteurs étaient opposés à l'instauration d'une taxe en Alsace, qui relevait selon eux d'un « affichage politique »[101].

---

[99] 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 ».

[100] 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 Martine Bensa, URTA-FNTR, entretien le 1er juin 2010).

[101] 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 Martine Bensa, URTA-FNTR, entretien le 1er juin 2010).

> « Ça a bien débuté avant l'adoption par les députés en fait, puisque en février 2005 déjà, nous avions reçu un courrier de Monsieur Adrien Zeller nous annonçant leur volonté de taxer les poids lourds due à l'instauration de la Lkw Maut. Il y avait également des articles de presse déjà à ce moment-là. Donc, à l'époque, nous avions déjà répondu à Monsieur Adrien Zeller en expliquant notre position, en disant que nous estimons que le report de trafic, il est vrai qu'il a été effectif dans un premier temps, mais ce n'était que de l'affichage politique à notre sens, puisque on voit actuellement, on est à un rééquilibrage, il y en a même plus du côté allemand qu'en Centre Alsace, Guémar, et du côté allemand, sur l'A fünf [5], on voit bien qu'il n'y a presque plus de poids lourds en Allemagne. » (Martine Bensa, URTA-FNTR, entretien le 1er juin 2010)

Selon Martine Bensa, 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 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. » (Martine Bensa, URTA-FNTR, entretien le 1er juin 2010)

Avec la taxe nationale, les acteurs économiques rapportent également l'intérêt des conseils généraux pour sa mise en œuvre à la décentralisation et aux besoins de financement qu'elle induit pour eux.

Les autres espaces de démonstration d'opposition sont également investis à travers des opérations de communication. Après le vote de l'expérimentation alsacienne, les transporteurs locaux organisent un certain nombre d'actions de démonstration de leur opposition à la taxe. L'URTA par exemple témoigne de l'utilisation des moyens habituels d'une organisation professionnelle qui défend les intérêts de ses adhérents : conférences de presse[102] et manifestations.

> « […] le 9 janvier [2006], nous avons organisé une manifestation où il y a eu plus de 220 véhicules, on a fait des relais presse et des communiqués de presse. Donc, on pense que ça a marqué les esprits, c'était vraiment une belle manifestation, je veux dire, plus de 200 véhicules… On était partis des 4 points les plus éloignés d'Alsace pour un lieu de rassemblement à Sélestat avec la presse, etc. Ça fait partie de notre métier. » (Martine Bensa, URTA-FNTR, entretien le 1er juin 2010)

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. Cette action particulière a des retombées surtout symboliques, notamment parce que, selon Martine Bensa, l'absence de mise en œuvre de la taxe alsacienne (*i.e.* les décrets d'application ont tardé) constitue un frein à l'adhésion des clients des transporteurs et, dès le vote de l'amendement Bur, à l'idée de répercussion.

[102] 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 Martine Bensa, URTA-FNTR, entretien le 1er juin 2010).

> « Alors, on a fait une rencontre au Parlement européen, où certains de nos adhérents étaient venus avec leurs clients ; par contre, on voulait faire ça encore à plus grande échelle mais pour cela on attendait les décrets d'application… Donc, il y a eu une réunion avec notre conseil d'administration et leurs clients mais pas à l'échelle où nous le souhaitions. C'était symbolique ; c'était dans le cadre de l'Eurovignette. Et, à nouveau un communiqué de presse. C'est plutôt dans le cadre de la visite, il n'y avait pas d'élus avec nous, ce n'était pas pendant des sessions mais c'était le lieu symbolique ; après, c'était dans le cadre d'une visite où on a pris contact avec le personnel du Parlement, où ça a été faisable une journée précise. » (Martine Bensa, URTA-FNTR, entretien le 1er juin 2010)

Le courrier est aussi un moyen important pour les transporteurs de faire valoir leur point de vue. Sur ce registre d'action, l'URTA a entrepris une vaste opération de communication à l'occasion des vœux pour l'année 2007[103].

> « On n'a pas eu gain de cause, donc, suite à ça, à nouveau, on a dit il faut qu'on fasse quelque chose de fort et nous avons envoyé une carte de vœux à l'ensemble des conseillers généraux, 67, 68, tous les politiques en fait. À tous les maires alsaciens, tout l'environnement politique, économique et administratif, ça faisait plus de mille envois, mais là, par contre, c'est au niveau régional. Et donc là, pareil, des messages un petit peu revendicatifs. En même temps, nous avons diffusé des autocollants sur les véhicules de nos adhérents, en leur expliquant bien "taxe poids lourds alsacienne, je paierai, tu paieras, il paiera", pour que les gens soient bien conscients qu'en fait c'est un combat pour tout le monde. » (Martine Bensa, URTA-FNTR, entretien du 1er juin 2010)

Après les élections pour le renouvellement du conseil et du bureau de l'URTA, l'organisation professionnelle a réitéré l'opération à l'occasion des vœux pour 2010. Ces élections, qui ont constitué une relance quasi mécanique de l'action sur le dossier de la taxe, sont également survenues au moment où a été pris le décret sur la consistance du réseau taxable pour la taxe alsacienne, ce qui lui a donné une forme concrète, donc une raison pour les intérêts économiques d'agir.

> « Il y a vraiment eu un an et demi de *stand-by* et où on a dit : on a le soutien de tout le milieu économique, les adhérents sont au courant, leurs clients sont au courant, qu'est-ce qu'on fait ? Donc, là, nous avons eu des élections le 10 octobre [2009], où mon vice-président Monsieur Chalot est passé président, où il y avait un nouveau conseil d'administration, donc on a voulu à nouveau dynamiser et c'est suite à un conseil d'administration de décembre que nous avons décidé de refaire des cartes de vœux, toujours sur le même principe, pour qu'on ne nous oublie pas. Et en effet, peu de temps après, c'est ces fameuses lois qui sont sorties, donc on sent bien qu'au final, ça va rebouger. » (Martine Bensa, URTA-FNTR, entretien le 1er juin 2010)

Dans un contexte de crise économique, Martine Bensa 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.

> « Dans un premier temps, je pensais que [l'Alsace], c'était plus simple, ensuite on a essayé de retarder et puis, au niveau technique, c'est compliqué. Et puis là, la crise fait que l'on essaie vraiment de se battre et franchement mes professionnels voudraient faire quelque chose de fort si on devait taxer avant les autres. À refaire, mais pas seulement pour se montrer, peut-être une manifestation un peu plus dure, pas uniquement du symbolique, ils le prendraient très mal, parce que c'est vrai que la profession souffre, le région souffre, on le voit dans tous les chiffres, chômage, licenciements, des entreprises qui sont liquidées directement, les entreprises de transport, qui ne passent même plus par le redressement… » (Martine Bensa, URTA-FNTR, entretien le 1er juin 2010)

En Rhône-Alpes, Emmanuel De Bienassis témoigne du même type d'activités de lobbying. Il cite ainsi nombre d'élus locaux, parlementaires ou non, auprès de qui TLF

[103] Carte de vœux pour 2007, L'Union Régionale du Transport d'Alsace contre la taxe PL alsacienne (transmise par Martine Bensa, URTA-FNTR, entretien le 1er juin 2010).

entreprend un travail classique d'explication des conditions de travail des entreprises locales de transport.

> « On a rencontré pas mal de monde […] On essaie de rencontrer les élus pour leur expliquer ce que c'est le transport, l'état de cette profession, et le fait que on est déjà extrêmement défavorisés en région Rhône-Alpes par rapport à des régions comme la région Bretagne qui sont des régions desservies par des voies rapides, des deux fois deux voies mais sans péage. Nous, on a des autoroutes, on a énormément de routes nationales et départementales qui nous sont interdites et le peu qui existent encore on veut nous mettre des taxes. Donc, notre campagne, c'est d'aller leur expliquer justement le coût que représentent déjà pour nos entreprises, à l'heure actuelle, les autoroutes et les contournements que l'on est obligés de faire pour transporter les marchandises d'un point A à un point B. » (Emmanuel De Bienassis, TLF, entretien le 14 juin 2010)

Les conseils généraux, qui sont en première ligne pour la définition du réseau taxable, font l'objet d'un traitement particulier par TLF. Les échanges ou tentatives d'échanges de TLF avec les départements s'appuient sur les projets de cartes que le ministère a transmis aux départements. Emmanuel De Bienassis évoque les difficultés à se faire entendre dans le Rhône et la Drôme. En revanche, il cite plusieurs fois le conseil général de Haute-Savoie avec lequel le dialogue est instauré. *A contrario*, il stigmatise à plusieurs reprises la Région et son président qui, d'après Emmanuel De Bienassis, a pris position contre toute implication du conseil régional dans le domaine routier et ne leur est d'aucun soutien.

> « On a récupéré les projets de cartes qui ont été faits par le Ministère et qui ont été envoyés dans les différents départements. À part le département du Rhône et de la Drôme, pour l'instant, on a été reçus par les conseillers généraux et par les différents députés et sénateurs qu'on a interpelés. Par contre, on a énormément de difficultés dans le département du Rhône et dans le département de la Drôme. » (Emmanuel De Bienassis, TLF, entretien le 14 juin 2010)

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 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.

> « Par exemple, on avait posé une question à Michel Dantin, qui est député européen [Savoie], – ça remonte –, sur l'harmonisation de la réglementation au niveau européen, on a été le voir et on a une réponse ; ce qui nous permet par la suite nous, lorsque l'on a une rencontre avec le Préfet ou autre, de lui dire que les arguments que l'on apporte, ce ne sont pas des arguments, je dirais, corporatistes, de TLF, c'est vraiment une question qui a été posée et voilà la réponse qui a été faite, et c'est vrai que cela nous apporte, pas plus de crédibilité, mais ça montre quand même que les dossiers ont été travaillés, que les professionnels s'y intéressent et qu'un certain nombre d'élus ont été au courant des problèmes que l'on peut poser. » (Emmanuel De Bienassis, TLF, entretien le 14 juin 2010)

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. Emmanuel De Bienassis cite par exemple Chamonix, l'A47, le tunnel de Fourvière, l'A45.

> « On sent quand même une compréhension, une meilleure compréhension, et sur des opérations ponctuelles, on sent quand même qu'ils nous donnent un coup de main. Sur un certain nombre de sujets, on arrive à avoir, je dirais, des commentaires ou des appuis de la part des élus. » (Emmanuel De Bienassis, TLF, entretien le 14 juin 2010)

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.

Michel Dubromel, porteur environnementaliste d'une écoredevance, défend le principe de la répercussion dès lors que sa mise en œuvre est un moyen de rendre transparentes les modalités de fixation du prix du transport et, par le biais de cette « transparence », éviter une sous-tarification.

> « Nous sommes, nous, sur le principe du pied de facture. Nous sommes favorables, nous voulons que le donneur d'ordre paye de façon transparente cette redevance. Nous ne voulons pas que ceci soit pris dans le coût du transport. C'est-à-dire qu'en fait, on ne veut pas que, à nouveau, les transporteurs routiers se fassent une bagarre en sous-tarification : ils sont tous en sous-tarification permanente. Donc, on veut que ce coût de redevance soit différent de la prestation. » (Michel Dubromel, FNE, entretien le 28 avril 2010)

> « Le transporteur routier la récupère. Mais on veut que ce soit transparent. Et on ne veut pas qu'il y ait une bagarre des prix là-dessus. Et, ce n'est pas pour prendre le transporteur routier dans le sens du poil, mais c'est parce que nous, nous prévoyons, selon le système suisse, que cette taxe augmentera au fur et à mesure ; donc, on ne veut pas du tout que ce soit la prestation transport qui soit impactée par cela. » (Michel Dubromel, FNE, entretien le 28 avril 2010)

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.

> « Nous, on est assez réservés, déjà en amont, sur le principe d'une loi qui vient imposer la répercussion : on considère que c'est un dispositif d'un autre âge et que de toute façon, ce sont des mesures de circonstance qui s'effacent rapidement devant le bon sens des acteurs, donc, on ne croit pas une seule seconde au fait que, et d'ailleurs je pense que Claude Abraham, effectivement là au moins on partage le même point de vue, en est convaincu aussi, il a fait, il a réalisé cette mission, ce travail, mais sans être vraiment convaincu que ce soit bien utile d'avoir une loi pour répercuter une telle charge. Et c'est précisément parce que la charge est importante que l'on ne voit pas bien comment les transporteurs pourraient ne pas la répercuter d'une façon ou d'une autre ; avec des marges de 2% aujourd'hui, s'ils se prennent 7% demain, je ne vois pas comment ils pourraient faire autrement que de la répercuter. » (Christian Rose, AUTF, entretien le 8 novembre 2010)

Dans son rapport d'étape, Claude Abraham publie un texte de l'AUTF qui explicite les arguments de l'organisation professionnelle. Leur registre d'argumentation contre « des incursions législatives dans la formation et le niveau des prix de transport »[104] est de deux ordres : un ordre économique porte sur le respect du principe du marché qui, pour l'AUTF, fonctionne et permet d'absorber les augmentations régulières des coûts de transport ; un ordre politique qui dénonce la vision « manichéenne » du législateur sur le mode de fonctionnement du marché des transports et des relations entre chargeurs et transporteurs.

> « Cette mesure législative [répercussion du coût de la taxe PL dans les prix du transport routier] repose sur le postulat que la relation commerciale entre les transporteurs routiers et leurs clients se résume à un rapport de force conflictuel permanent qui tourne systématiquement à l'avantage des seconds dont le comportement conduit à un avilissement des prix et à la non prise en compte des augmentations de coûts, à la dégradation des marges des entreprises de transport et *in fine* à leur défaillance. » (AUTF, *in* Abraham, 2010, p. 10)

[104] Abraham Cl., 2010, *Modalités de répercussion de l'écotaxe poids lourds*, *op. cit.*, p. 10.

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 2005, Thierry Gindre évoquait cependant que localement les relations entre chargeurs et transporteurs pouvaient devenir tendues du fait du coût supplémentaire induit par la taxe allemande.

> « Les chargeurs, eux, voient qu'il y a un coût supplémentaire de transport, ça envenime un peu leurs relations avec les transporteurs, sachant qu'il se trouve toujours des transporteurs qui proposeront des tarifs qui ne font pas apparaître la taxe, il y a beaucoup de difficultés liées à ça. » (Thierry Gindre, DRE Alsace, 2 juin 2005)

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.

> « Même si il [Claude Abraham] s'est effectivement attaché à ne pas créer une usine à gaz, c'est vrai qu'on ne peut pas lui enlever ça, il y aura forcément des systèmes informatiques qui seront mis en place, des systèmes lourds aussi bien chez le chargeur que chez le transporteur. On s'est dit : est-ce que les parties ont intérêt à augmenter leurs coûts fixes, leurs coûts administratifs pour une répercussion d'une taxe qui, quoi qu'il en soit, se fera, depuis des années, depuis que le monde est monde, tous les coûts de transport ont été répercutés d'une façon ou d'une autre. Alors ensuite, à charge pour les transporteurs et des chargeurs de chercher d'autres gains de productivité, de s'organiser autrement pour baisser le coût pour le chargeur sans forcément baisser le prix pour le transporteur. Et aujourd'hui, c'est ce que font nos chargeurs avec leurs principaux prestataires, c'est rechercher ensemble des gains de productivité. Et c'est vrai que l'on peut imaginer que cette taxe kilométrique, loin d'inviter les chargeurs à faire du ferroviaire ou du fluvial, va être un élément de plus pour peut-être les faire accélérer dans une démarche d'optimisation de leurs flux de transport. Mais ils n'avaient franchement pas besoin de ça pour le faire, aujourd'hui le rôle d'un chargeur, c'est de baisser son coût de transport globalement. Alors, il y a plusieurs façons d'y parvenir : il y a la façon la moins élégante, c'est de baisser les prix, mais ça, on arrive vite au taquet parce que à un moment donné on ne peut plus ; donc, il faut le faire par de l'intelligence, c'est de l'optimisation, c'est de la massification, c'est augmenter les taux de chargement, revoir les conditions de conditionnement… Et aujourd'hui, il y a quasiment autant de solutions qu'il y a de chargeurs. » (Christian Rose, AUTF, entretien le 8 novembre 2010)

D'une certaine manière, ce positionnement des chargeurs est congruent à l'intérêt de s'être structuré en une association, qui représente la « fonction transport ». Selon Christian Rose, pour les adhérents de l'AUTF, les transports ne constituent pas un enjeu de coût mais un enjeu de leur compétitivité.

> « Nos adhérents entreprises aujourd'hui, c'est Renault, c'est PSA, c'est Total, c'est Arkema, c'est le groupe Carrefour, c'est beaucoup de grosses entreprises, qui sont très sensibilisées aux questions de transport et qui ont bien compris que les transports, c'était non pas un poste de coûts, mais un poste déterminant pour leur compétitivité. Je ne vous cache pas que la question de la taxe kilométrique est une question qui les interpelle beaucoup ; et le rôle de l'association, notamment, c'est de permettre aux acteurs d'anticiper ces évolutions. » (Christian Rose, AUTF, entretien le 8 novembre 2010)

Après la remise du rapport Abraham (rapport d'étape) au ministre Bussereau, l'AUTF a mis en ligne sur son site un article intitulé « Compétitivité du transport routier : vers des mesures structurelles ? »[105]. L'article reprend les arguments qui fondent l'opposition de l'AUTF aux « incursions du législateur dans tout ce qui a trait au contrat de transport et au

[105] http://www.autf.fr/web/article-Competitivite_du_transport_routier__vers_des_mesures_structurelles_-73.html (consulté le 22 mars 2011)

prix de la prestation », dans un contexte où les États généraux du transport routier de marchandises ont été mis sur pied[106].

Pour l'AUTF, deux visions du monde routier s'opposent. Celle de l'État qui se concentrerait sur les effets du manque de rentabilité du transport routier (et une action interventionniste sur ces effets et protectionniste du secteur) ; celle de l'association des chargeurs (marché libre et concurrentiel), qui plaide pour une action sur les causes des difficultés du transport routier (notamment un assainissement du secteur par une régulation de l'accès et de la sortie des entreprises).

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.

> « Le transporteur répercute forcément la totalité de ses coûts sinon il disparaît ; les coûts sont toujours répercutés sur les chargeurs. Plus ou moins bien. Le texte tel qu'il est rédigé a été suggéré par les transporteurs qui ont très peur de se faire étrangler par les chargeurs et qui ont voulu qu'on les aide à répercuter. Donc, c'est une notion très française ; les Allemands répercutent, tant bien que mal d'ailleurs : il n'y a pas de texte pour le faire. Donc, ce sont certains transporteurs, sans doute la FNTR, qui ont obtenu ça dans la loi, craignant effectivement d'être étranglés par les chargeurs et de voir leur marge diminuer. Je pense que c'est une illusion parce que, même si le taux de majoration forfaitaire n'est pas négociable comme la facture hors majoration l'est, il sera toujours possible à un chargeur de dire : j'ai 3% de plus pour la taxe, j'ai 3% de moins sur la facture. Donc, ça, c'est une crainte des transporteurs, des moyens et petits transporteurs de se faire étrangler. » (Claude Abraham, consultant, entretien le 22 septembre 2010)

> « Le précédent bien connu, c'est le pied de facture gasoil. Moi, ma thèse, c'est que ce système de répercussion devrait être provisoire et disparaître dans le temps. […] Oui, ça devrait disparaître. Autant il n'est pas anormal qu'on aide les transporteurs à franchir une marche, une grosse marche, parce que dans certains cas, une majoration de la facture transport de 10 à 12%, c'est une énorme marche qui va créer de grosses difficultés locales. Je ne sais pas d'ailleurs comment les chargeurs vont réagir, mais, c'est extrêmement lourd d'un seul coup. Moi, je pense que ceci devrait disparaître très rapidement, et comme dans un système à l'allemande : il y a un ensemble de charges, au transporteur de faire son métier et de se débrouiller pour qu'à la fin de l'année, il s'y retrouve. Pour le péage, qui doit représenter actuellement 7 ou 8% du coût total du transport routier en France, la répercussion existe. Et on n'a pas vu de chargeurs demander une justification sur le montant du péage payé par le poids lourds. » (Claude Abraham, consultant, entretien le 22 septembre 2010)

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 ».

[106] Le lancement formel des États généraux date du 19 janvier 2010 : ils concrétisent une promesse faite par Dominique Bussereau à l'occasion des négociations sur les salaires avec le patronat et les transporteurs routiers ouvertes le 9 décembre 2009.

> « FNTR 2003, très tôt, quand j'ai été les voir, les trois ont dit : OK s'il y a répercussion. Mais, très très tôt. Du coup, déjà, ça a simplifié les choses et de l'autre côté, ça voulait dire qu'il fallait le mettre en marche, donc il fallait le mettre dans la loi. C'est aussi un intérêt commun. Deuxièmement, cela s'inscrit dans une démarche plus générale que peu ou prou on construit sur le coût du transport routier : on n'a plus de tarification routière obligatoire, mais on a un petit matelas qui commence à être obligatoire, sur le carburant, on a fait une indexation des prix obligatoires, maintenant il y aura la redevance où la transmission est obligatoire, donc il y a un certain nombre de choses qui s'inscrivent dans un courant, où il y a un petit corpus qui se met en place sur les prix, sur lesquels le transporteur n'a finalement pas d'influence, donc ceux-là sont transmis directement. Une espèce de pied de facture, comme l'appellent communément les gens. » (Michel Vermeulen, Directeur adjoint, Cabinet de Dominique Bussereau, entretien le 9 juin 2010)

Les transporteurs traduisent ce passage par une reformulation d'un rôle collectif. Les chargeurs, de leur côté, argumentent sur une isofiscalité et une compensation.

Les transporteurs se sont montrés pragmatiques, et tout en formulant une opposition au principe d'une taxe, ont également travaillé la question de sa répercussion. Selon Nicolas Paulissen, 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 Christian Rose, ce dernier système est « à double cliquet » où la régulation n'intervient que si les parties prenantes ne parviennent pas à s'entendre.

> « Alors, sur ces questions de répercussion, le tournant pour la FNTR, c'est à peu près 2004. En 2004, quand le gazole a commencé à augmenter, et, même si la crise peut permettre conjoncturellement au pétrole de baisser donc au gazole de baisser, on sait très bien qu'avec la raréfaction de la ressource, de toute façon on est dans une augmentation linéaire du gazole, donc, la FNTR a bien compris, à peu près en 2003-2004, que la solution pour le transport routier ne se trouvait pas dans la baisse de la fiscalité, puisque de toute façon cette baisse sera avalée par les augmentations futures de la matière première, donc il fallait réfléchir à des mécanismes également de répercussion des variations des coûts du carburant. Parce que, plus que la hausse linéaire, ce qui est embêtant, ce sont les variations brutales, puisque les contrats de transport étaient signés à une période donnée, pour une durée délimitée durant laquelle il pouvait y avoir des variations de carburant. Donc, il y a eu toute une réflexion qui a été menée et qui a abouti à la loi du 5 janvier 2006 et au principe législatif de répercussion des variations de charges de carburant. » (Nicolas Paulissen, FNTR, entretien le 21 mai 2010)

La FNTR énonce deux idées conceptuelles, qui lui servent à reformuler le rôle collectif des transporteurs. La première est celle de bénéficiaire de la prestation. D'un côté, cette notion leur permet d'éliminer les expressions pollueur-payeur ou utilisateur-payeur et, ainsi, de supprimer l'étiquette nuisance environnementale accolée à leur activité. De l'autre, la formulation leur sert à désigner explicitement un rôle positif du transport routier de marchandises dans le fonctionnement de l'économie.

> « Le principe de la taxe poids lourds a été posé dans le cadre de la loi Grenelle 1 ; et la loi Grenelle 1 pose également le principe de la répercussion de la taxe kilométrique poids lourds, et également, élément intéressant, et c'est ce que nous avons réussi à obtenir, parce que évidemment c'est grâce à l'action de la FNTR que ce principe a été posé, c'est le principe de la répercussion de l'écotaxe sur le bénéficiaire du transport de la marchandise. Et pour nous, cette notion de bénéficiaire du transport de la marchandise, c'est aussi important pour les années qui viennent. Pourquoi ? D'abord, parce que c'est une notion nouvelle, c'est la première fois qu'elle était consacrée par la loi, et elle permet très utilement de remplacer le concept d'utilisateur-payeur, parce que pour nous le transporteur routier n'est pas un utilisateur-pollueur-payeur, si je puis dire, d'une infrastructure. Nous, on a toujours dit que les camions ne circulaient pas pour le plaisir de circuler, qu'ils étaient là pour transporter les marchandises au bénéfice évidemment du

client du transporteur et tout compte fait du citoyen ; donc, le principe de répercussion de l'écotaxe sur le bénéficiaire du transport de la marchandise, il faut ne pas oublier les deux expressions. » (Nicolas Paulissen, FNTR, entretien le 21 mai 2010)

La deuxième idée que la FNTR défend à l'occasion de l'écotaxe est celle de collecteur de taxes. Cette idée permet aux transporteurs au fond de banaliser la fiscalité qui les touche et, ce faisant, d'englober la notion de répercussion dans cette forme de banalisation.

« Cette notion de répercussion est de plus en plus présente et l'écotaxe, pour nous, est aussi le premier moment de quelque chose qui de toute façon va continuer à se développer ; on sait très bien que la fiscalité environnementale va se développer, *via* la taxation sur les carburants ou *via* la taxation sur les infrastructures. Donc, de plus en plus, le transporteur routier, l'entreprise de transport routier va être collectrice de taxes ; on estime qu'à moyen terme à peu près un tiers du coût de revient d'un véhicule sera constitué par de la fiscalité. Donc, en fait, la solution se trouve dans l'organisation de la répercussion de cette fiscalité sur le bénéficiaire du transport de la marchandise, sur le client du transporteur. Pour nous, l'écotaxe, toutes les réflexions que l'on a aujourd'hui dans le groupe Abraham, toutes les avancées qu'on pourra obtenir, elles sont importantes pour nous parce qu'elles conditionneront la suite. Ce que nous obtenons aujourd'hui, on pourra l'obtenir pour tout ce qui va apparaître par la suite, et ça peut aller très loin ; parce que, par exemple, il y a tous les problèmes de trésorerie, oui, parce que si une entreprise de transport est collectrice de taxes, ça pose la question de la trésorerie. Pourquoi avancerait-elle sur sa trésorerie à l'État, par exemple ? Les pétroliers, je sais que c'est eux d'abord qui ont la TIPP, puis la reversent après à l'État, il y a peut-être là aussi une réflexion à mener en matière de trésorerie si ces entreprises deviennent de plus en plus collectrices de taxes. Donc, ça peut aller beaucoup plus loin que la simple répercussion du coût de la fiscalité sur le client. Et pour nous, ce qui se joue aujourd'hui, ça conditionne l'avenir en fait de nos entreprises ; d'où l'intérêt très, très fort que l'on porte à cette affaire de répercussion de l'écotaxe. » (Nicolas Paulissen, FNTR, entretien le 21 mai 2010)

En outre, l'idée de définir un tel rôle de collecteur de taxe aux transporteurs est un moyen pour la FNTR de conforter l'idée que la fiscalité, en l'occurrence environnementale, ne peut pas être intégrée au prix du transport.

« Notre seul souci aujourd'hui, c'est de faire le lien entre le bénéfice environnemental et la taxation des infrastructures. L'objectif du Grenelle de l'environnement, c'était de baisser de 20% les émissions de CO_2 ; la taxe poids lourds, d'après la FNTR, ne va rien changer du tout. Et je pense qu'en plus, il y en a très peu qui se rendent compte que d'augmenter les coûts du transport de cette manière-là, ça aura un seul impact, c'est d'augmenter le prix des produits au bout de la chaîne. Donc, le travail de la FNTR, – et donc, ça, c'est antérieur à mon arrivée ou à celle de Nicolas Paulissen à la FNTR –, ça a été de dire, de plus en plus, l'entreprise de transport routier de marchandises va avoir à gérer une fiscalité spécifique, liée à l'énergie, liée à la circulation des véhicules ou liée à l'environnement. À partir du moment où c'est de la fiscalité, il faut qu'on essaye d'une manière ou d'une autre de la sortir du prix du transport ; c'est-à-dire que le transporteur, son métier, c'est de mettre à disposition des marchandises, c'est là-dessus qu'il a une valeur ajoutée, le reste, c'est un collecteur de taxes, donc, il faut qu'on arrive à identifier dans les factures de transport toutes ces taxes-là. » (Fabrice Accary, FNTR, entretien le 7 juin 2010)

Michel Vermeulen rapproche le portage plus général de la FNTR en matière de collecte de taxe de la tarification routière obligatoire, qui était l'instrument de régulation du secteur et qui a été supprimée dans les années 1970. Ce rapprochement donne à voir une persistance des modes de régulation sectorielle.

« [L'idée] Elle est venue par ajouts, et je ne sais pas ce qui viendra. La FNTR avait demandé de protéger ses cœurs de variation. Il y a quelque chose qui n'est pas une répercussion des coûts du carburant mais une indexation, c'est-à-dire que, en cas de variation, la loi de 2006 dit vous répercutez, là, on dit la même chose avec le coût de la taxe poids lourds, vous la répercutez directement. Donc, j'ai l'impression que, du moins de la FNTR, chemine l'idée finalement qu'il y a toute une part de base de la facture qui

> fait des routiers des collecteurs de taxe, TIPP, taxe carbone, des choses comme ça, sur lesquelles ils n'ont pas forcément la maîtrise. Donc elles doivent être immédiatement répercutées, c'est là, où on a un fond de tarification obligatoire, et sur lequel ils commencent à venir nous voir pour nous dire "nous voulons bien être votre percepteur, mais cela nous pose des questions de trésorerie" ; mais ça, c'est en ce moment que ça se passe. » (Michel Vermeulen, Directeur adjoint, Cabinet de Dominique Bussereau, entretien le 9 juin 2010)

Cependant, Michel Vermeulen estime que le ministère ne porte pas l'idée que les transporteurs soient des collecteurs de taxe, dont la réalité n'est qu'une « résultante » du système de répercussion de différentes taxes qui incombent aux transporteurs ou d'indexation du prix du transport sur leurs variations.

Les chargeurs de leur côté sont soucieux de la fiscalité qui touche les transports et portent l'idée d'isofiscalité et d'isocoûts.

> « En tant que chargeurs, on n'est pas non plus demandeurs d'une augmentation irraisonnée de nos coûts. Donc, une fois qu'on a dit qu'on est prêts à payer, – on considère qu'il n'est pas illogique de payer –, on est aussi effectivement demandeurs de raisonner à isofiscalité ou isocoûts : on est aussi spécialement demandeurs de contrebalancer ce qui est payé d'un côté, faire en sorte que ça puisse être restitué de l'autre côté sous une autre forme. » (Christian Rose, AUTF, entretien le 8 novembre 2010)

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.

> « La directive Énergie de 2003 permet imparfaitement ou de façon très marginale, – seule à ma connaissance la Grande Bretagne pourrait utiliser le système –, de faire en sorte d'avoir, en échange de la mise en œuvre d'une redevance d'infrastructure, une réduction des accises sur le carburant. La directive 2003 le permet mais ne le permet que pour un état bien particulier, ça a été le fruit de compromis à l'échelle européenne ; mais on considère que le principe n'est pas foncièrement stupide, de jouer sur l'équilibre des différents "impôts" entre guillemets qui sont collectés sur les entreprises, sachant que la taxe poids lourds telle qu'elle a été pensée et présentée par les deux candidats à la présidence de la République en 2006-2007, c'était une taxe qui était censée, je dirais, pénaliser essentiellement le trafic de transit. » (Christian Rose, AUTF, entretien le 8 novembre 2010)

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 Christian Rose (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, pour Christian Rose, peu réaliste.

Chapitre 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 ce chapitre.

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)[107] 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). Ce décret est le résultat du travail local antérieur, qui a suivi le vote de l'amendement Bur. La DREAL Alsace a eu à vérifier que le décret tenait compte des délibérations qui avaient été demandées aux deux départements (Bas-Rhin et Haut-Rhin) en 2007.

> « Alors, l'autre chose qu'on peut dire, c'est que l'ensemble du corpus des textes réglementaires nécessaires à la mise en œuvre de la taxe alsacienne dans l'état actuel des choses sont pris : la loi de Finances 2009, c'était fin décembre 2008, 31 décembre 2008 ; et donc, ont été pris les décrets alsaciens, le 18 décembre 2009 ; là, c'était sur la base des délibérations de juin 2007 ; donc, là-dessus en Alsace, il n'y avait plus rien d'autre à faire qu'à vérifier que le décret reprenait bien les délibérations. On a fait ce travail, mais, il n'y avait plus rien à faire ; c'était la concrétisation dans un texte réglementaire, ça n'a posé aucun problème à personne, on était dans le cadre de l'élaboration normale. » (Claire Chaffanjon, DREAL Alsace, entretien du 31 mai 2010)

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[108]. La définition du réseau taxable national 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[109]) ; 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

[107] 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.
[108] Décret n°2011-910 du 27 juillet 2011 relatif à la consistance du réseau routier local soumis à la la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises.
[109] 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.

dispositif de concertation locale qui a impliqué pour l'État local, le préfet et la DREAL, et pour les collectivités, l'ADF, l'ADSTD[110] 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).

> « Les indicateurs que j'ai en mémoire, je vous ai dit de l'ordre de 30 000 pour l'enquête en 2008, et les discussions de cette année avaient conduit, alors si je me rappelle bien, dans le projet de décret, le premier qu'on a vu, il me semble que l'État était autour de 3000 ; de notre côté, en reprenant les réflexions de 2008, en les actualisant en 2010, dans ce qui serait, nous semblait-il, en début d'année, raisonnable d'atteindre comme réseau taxé, on était plutôt autour de 10 000, et les derniers travaux d'Olivier Quoy nous livrant le fait que le 3000 était parti pour être plutôt 5000. Voilà, si vous voulez, l'histoire des grands chiffres du réseau taxable telle que je l'avais en tête, en ordre de grandeur. Sachant que ce sont quand même des éléments, des enjeux financiers pas neutres pour les départements. » (Patrick Diény, technicien, CG 69, entretien le 10 janvier 2011)

Au moment 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). Les différentes versions du réseau taxable ont été pilotées par la mission Tarification. Pour les élaborer, l'État a organisé un processus itératif de discussions et d'interactions avec les départements.

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.

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.

[110] Association des Directeurs des Services Techniques des Départements.

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

Des logiques de régulation des flux en tension

La définition du réseau taxable va révéler des logiques différenciées de régulation des flux. L'État est le pilote du processus de définition du réseau taxable et d'implication des départements. Il met ainsi sur la table de la consultation locale un document daté de juillet 2009[111].

Avant de faire état des itinéraires proposés région par région, le rapport de la DGITM donne quelques rapides explications de la manière dont l'État a travaillé pour établir ces propositions régionalisées. Le travail a été mené en deux temps : des modélisations du trafic de poids lourds[112] ; le choix du seuil de report de trafic qui qualifie ce report de « significatif ».

[111] 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 Olivier Quoy, Mission Tarification, entretien le 13 juillet 2010).

[112] Les services mobilisés pour la modélisation de trafic ont été le Sétra (MONAPL – MOdèle NAtional Poids Lourds : logique de choix d'itinéraire prix-temps), les CETE ou DRE (tests et spécificités locales), le SEEI (MODEV – modèle multimodal pour les transports intérieurs de voyageurs et de

En effet, l'État mobilise les notions de report significatif ainsi que celle 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.

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[113]. La proposition de taxer 2000 km de voiries locales résulte des estimations pour la liste de 2009. Olivier Quoy, qui tient la manette sur le processus de définition du réseau local taxable, mobilise son expérience alsacienne et définit ainsi trois situations de reports potentiels.

> « Pour la concertation locale, la sélection des itinéraires locaux, là, c'est l'expérience alsacienne qui a parlé. On s'est rendu compte en Alsace qu'on ne pouvait pas soumettre à péage une voie sans prendre compte des effets éventuels de report de trafic, il fallait qu'on prenne ça en considération, sinon on allait se tromper. Donc, dans la loi, on a introduit le fait que les réseaux locaux pouvaient être soumis à l'écoredevance sous réserve de report significatif du trafic, et là, une fois qu'on avait parlé du report lié à la taxe, on s'est dit que de toute façon, pour couvrir l'Alsace, il faut reprendre le report lié à des infrastructures à péage à l'étranger, et puis tant qu'à faire, à des infras à péage en France. Donc en fait, la notion de réseau local à soumettre à l'écoredevance va recouvrir ces trois concurrences possibles : la concurrence avec des axes concédés à l'étranger ; la concurrence avec des axes concédés en France ; et bien sûr, la concurrence avec les axes qui seront soumis à l'écoredevance. » (Olivier Quoy, Mission Tarification, entretien le 13 juillet 2010)

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.

> « Mais du coup, dans la loi, on a mis l'adjectif "significatif" surtout sans aller plus loin dans le détail s'agissant d'une matière complexe dont il faudrait nécessairement discuter avec les collectivités. » (Olivier Quoy, Mission Tarification, entretien le 13 juillet 2010)

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

---

marchandises à longue distance : effets sur la demande routière au niveau macro-économique) et la Mission Tarification (synthèse et classes de véhicules, compte propre/compte d'autrui, production de CO_2, sectionnement du réseau). Les études de trafic de 2009 ont été actualisées en avril 2010 après que la loi ait été amendée pour appliquer la notion d'espace périphérique à l'ensemble de trois régions : Aquitaine, Midi-Pyrénées et Bretagne (Ministère de l'Écologie, 26/04/2010, *Détermination du réseau local soumis à l'Eco-Redevance Poids Lourds. Synthèse des études de trafic*, Mission de la Tarification, Service de l'Administration Générale et de la Stratégie, 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, 24 p.).

[113] 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.

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.

> « Et du coup, le débat [parlementaire fin 2008], qui était vraiment très très orienté enjeux économiques, nous a conduit à ce que nous, on adopte une position extrêmement prudente sur le réseau local, notamment. A été introduit dans la loi, en plus, le principe des abattements de 25% sur les régions périphériques ; l'exonération des routes nationales à faible trafic, […] et tout un tas de petites choses. Mais aussi, dans nos études de trafic, nous, on a pas mal verrouillé cette notion de report de trafic en disant, on choisit un seuil déjà assez restrictif et en plus, on apprécie ce seuil de manière assez prudente. On a travaillé avec plusieurs modèles de trafic et en gros, il fallait que tous les modèles franchissent le seuil d'exigence pour que l'on propose l'itinéraire, sinon, dans le doute, on s'abstenait. »(Olivier Quoy, Mission Tarification, entretien le 13 juillet 2010)

L'adaptation du réseau taxable est également envisagée. Dans cette perspective, l'expérience allemande sert de référence. En effet, les Allemands ont commencé par ne taxer que les autoroutes puis, après avoir observé l'évolution du trafic et des itinéraires, ont étendu la taxe à une petite portion de route reliant l'autoroute allemande à l'autoroute alsacienne alors que cette section n'était pas intégrée au réseau autoroutier allemand sur lequel s'appliquait initialement la Lkw Maut.

Dès lors, le suivi du trafic devient une activité cruciale pour répondre à cet enjeu. Les DRE sont les institutions qui mesurent localement la circulation des poids lourds. En Alsace par exemple, dès 2003, la DRE avait été mise à contribution sur la base de cette activité pour interagir avec Toll Collect à propos de la localisation des bornes de télépéage de la taxe allemande en Alsace[114]. Depuis la mise en service de la Lkw Maut, la DREAL a ensuite observé finement l'évolution du trafic des poids lourds sur son territoire et de l'autre côté du Rhin[115]. Ces observations rendent compte ainsi d'un effet immédiat de la taxe allemande, qui s'est ensuite atténué : après une croissance forte du trafic sur l'autoroute alsacienne, la croissance de la circulation s'est rééquilibrée des deux côtés du Rhin, le marché des transports étant soumis à d'autres facteurs d'évolution, équivalents en Alsace et dans le Bade-Wurtemberg.

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. Cette préoccupation, que Patrick Diény qualifie d'ordre pratique et local, amène les techniciens à échanger sur les conditions réglementaires d'instauration d'une telle taxe en France.

---

[114] La proposition initiale de Toll Collect comportant 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 Olivier Quoy, DRE Alsace, le 24 mars 2005).

[115] Carte des trafics poids lourds 2004-2008, en date de novembre 2008, DRE Alsace, Service de l'Information Statistique (transmise par Claire Chaffanjon, DREAL Alsace, entretien du 31 mai 2010).

> « La première étape est vraiment une étape d'ordre national, dont on a bien sûr complètement compris le sens politique, avec, malgré tout, une interrogation qu'on a étudiée à l'époque sur les modalités. Ce qui nous perturbait beaucoup, c'était cette espèce d'effet compliqué à gérer qui est de taxer un réseau qui lui-même étant taxé va conduire à un report sur lequel il faut opérer une taxation qui va induire ensuite un report, on s'est dit qu'il faudrait le prendre autrement ; on se prenait des images un peu à la Suisse où, finalement, vous avez un poids lourd qui rentre en Suisse et qui en ressort, peu importe où il passe, et on s'était dit que ce serait quand même bien plus simple si on partait plutôt sur une logique de cette nature. Et puis, à l'époque, on est remonté un peu à la directive européenne qu'on ne connaissait pas – c'est le sujet qui nous a conduit à aller la relire –, et on s'est dit, finalement, qu'on était complètement coincés parce que la directive européenne est extrêmement précise en fait. Et finalement, ce qui se met en œuvre en France est une application effectivement française mais dans un cadre où il y a quand même très très peu de marge de manœuvre. Donc, vous voyez, on a eu ce type de débat en interne, qui était un peu sur ces modalités pratiques. » (Patrick Diény, technicien, CG69, entretien le 10 janvier 2011)

Dans le Haut-Rhin également, le conseil général a soulevé la question de l'adaptation du réseau taxable et, pour ce faire, s'est préoccupé des modalités de suivi. Emmanuel Kahl rend bien compte du décalage potentiel des perspectives étatique et locales à propos de la « significativité » des reports. Pour les collectivités locales, la significativité se mesure à l'aune de l'impact sur la vie locale des communes traversées.

> « Déjà, nous, services techniques, avons des inquiétudes sur les risques de report sur d'autres itinéraires : c'est notre connaissance locale, qui nous le fait penser ; alors peut-être, que ces reports ne sont pas considérés par l'État comme significatifs mais ils pourraient être non négligeables pour les communes traversées par ces routes départementales et donc avec un impact sur la vie locale. Donc, pour le moment, ce ne sont que des inquiétudes, et c'est pour ça que le Conseil Général a insisté fortement sur le fait que le dispositif devra être révisable d'une année sur l'autre. » (Emmanuel Kahl, technicien, CG 68, entretien le 5 avril 2011)

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.

> « J'ai expliqué aussi aux agents de l'État que si on ne taxait pas les itinéraires alternatifs, ça serait probablement une évasion de la recette que l'État espérait. En disant, si les gens ont le choix entre un itinéraire donné A payant et un itinéraire B presqu'équivalent mais gratuit, tous les poids lourds qui ne sont pas trop pris par le temps, et même encore des fois ceux-là, vont prendre l'itinéraire alternatif qui est gratuit. Donc, je leur ai dit qu'il fallait quand même bien mesurer que si vous en mettez très peu vous aurez beaucoup de report modal qui vous échappera, qui apportera de la dangerosité, de l'insécurité routière, etc., qui ne vous apportera pas de recettes mais qui n'en apportera pas aux départements, lesquels auront de la détérioration parce que un poids lourd, c'est 1000 voitures, et donc à partir de là, ça va créer un climat… » (Yves Krattinger, élu, entretien le 8 février 2011)

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 est très explicite.

> « Le Conseil Général [du Haut-Rhin] souhaite qu'un observatoire soit mis en place et souhaite que cet observatoire ne soit pas alimenté que par les comptages de nos services. (…) Le souci de cette taxe, c'est qu'il peut y avoir des reports de trafic sur tous les itinéraires parallèles aux sections taxées. Et donc, pour s'assurer de l'existence ou de l'absence de ces reports de trafic, il faudra réaliser des campagnes de comptage spécifiques et supplémentaires ; et donc, ces campagnes, on n'a pas forcément, nous, en interne, les moyens de les réaliser. Donc, ce que la collectivité souhaite, c'est que soit mis en place un observatoire afin de constater effectivement l'existence ou pas de ces

> reports de trafic de manière neutre ; surtout, on souhaiterait que l'État puisse participer à cet observatoire. Soit en mettant à disposition des moyens de comptage, soit en participant financièrement à un marché, un appel d'offres, pour qu'on puisse se faire assister des moyens du privé. » (Emmanuel Kahl, technicien, CG 68, entretien le 5 avril 2011)

Patrick Diény soulève l'idée que le prestataire puisse entreprendre le suivi, ce qui éviterait la multiplication des moyens en compteurs. 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.

> « Et, y compris dans les modalités pratiques, on a débattu en interne sur l'évaluation de ces reports, parce qu'on se disait globalement, c'est un réseau sur lequel on a peu de compteurs, en tous cas permanents, donc, avoir à équiper tout ce réseau, pour ce suivi, alors on a eu des débats à ce moment-là, y compris avec Olivier Quoy, sur truffer ce réseau de compteurs, c'est un peu idiot, si vous êtes partis pour des technologies de type satellitaire de suivi, est-ce que votre prestataire ne pourrait pas finalement opérer pour le compte de tous ce type de suivi ? On a senti que ce n'était pas possible, pas prévu dans un cahier des charges qui était parti, que tout ça était sur des recettes de taxe gérées par Bercy, que ça ne pouvait pas rentrer dans les logiques de Bercy. » (Patrick Diény, technicien, CG 69, entretien le 10 janvier 2011)

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.

Les Douanes sont une administration fiscale qui perçoit des taxes à la fois sur les marchandises entrant sur le territoire national et également sur les véhicules routiers (taxe à l'essieu) qui les transportent. Par suite, l'administration cherche à ne réaliser qu'une seule opération douanière sur la marchandise et le poids lourd qui la transporte.

> « La logique qui préside à, je dirais, la compétence douanière, c'est : il y a un flux de marchandises avec un vecteur de transport, j'essaie au fond de grouper les opérations, donc, j'essaie de faire qu'il n'y ait, au fond, qu'un point d'entrée. Ça, c'est le premier élément. » (Jérôme Fournel, Directeur général, DGDDI, entretien le 4 février 2011)

Pour autant, les Douanes sont amenées à intervenir sur tout le territoire pour déployer deux logiques d'action en matière de flux : d'un côté, l'administration doit contrôler et sanctionner les flux qui circulent de manière frauduleuse, en particulier en les stoppant ; d'un autre côté, les Douanes doivent permettre aux flux licites de ne pas être retardés, notamment par des formalités trop contraignantes. L'ouverture aux frontières a accentué cette logique de régulation des flux. Dans le même temps, le volume des flux à contrôler a conduit l'Union européenne à mettre sur pied un programme de dématérialisation de la fonction douanière, c'est-à-dire la mise en œuvre d'un système de suivi des flux par le biais de données qui concernent ces flux et qui permettent de les taxer et de vérifier qu'ils sont en règle. Ces données devant être produites en amont de la réalisation concrète de la circulation. Par conséquent, la logique de suivi des flux de marchandises et de poids lourds dans l'espace territorial concret tend à être moins prégnante pour les Douanes.

> « Et au fond, aujourd'hui, la douane est sur un travail qui consiste à collecter cette information, la traiter par rapport à ses finalités, – fiscales, économiques, lutte contre la fraude –, en se servant de toutes ces données pour être en capacité d'appréhender ou de contrôler les flux qui posent un problème au regard des obligations auxquelles ils sont soumis. » (Jérôme Fournel, Directeur général, DGDDI, entretien le 4 février 2011)

Les Douanes se dotent d'un système de données et d'informations, qui certes vient heurter les habitudes documentaires mais qui vise à renforcer et à solidifier leur efficacité en matière de contrôle des flux : le traitement informatisé des données semble ouvrir des perspectives pour le choix des contrôles et pour la rationalisation de l'activité douanière.

> « Et ça, je dirais, ce mouvement là est extrêmement fort, et d'ailleurs, extrêmement violent en termes de révolution culturelle interne, mais en même temps, il apporte énormément en termes de capacité de se positionner. C'est-à-dire que, au lieu d'être au fond face à un document administratif qui arrive, que je dois plus ou moins tamponner, sur lequel au fond je décide au cas par cas, est-ce que je contrôle, est-ce que je ne contrôle pas, je suis face à un ensemble de données qui m'arrivent, que je peux éventuellement croiser entre elles, regarder, sur lesquelles je peux faire des règles ou des algorithmes pour visualiser le risque ou le profil de risque que présente tel ou tel flux et, derrière, qui nous permettent d'intervenir, en revanche de manière plus rare, mais en même temps, je dirais, de façon plus efficace en termes du rendu d'un contrôle en termes contentieux. » (Jérôme Fournel, Directeur général, DGDDI, entretien le 4 février 2011)

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 Jérôme Fournel comme un choix « naturel ». Ce qui, de notre point de vue, 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.

> « Objectivement, il n'y avait pas tant d'options que ça. Soit vous constituiez une équipe totalement dédiée, une équipe à la limite exclusivement liée à cet objet là, comme avait fait l'Allemagne, et vous pouviez mettre 1000 contrôleurs qui allaient faire exclusivement ça, – alors, on n'est pas tout à fait dans le même cadre juridique non plus que l'Allemagne, donc il fallait passer les fourches caudines du conseil d'État sur ce qu'on pouvait partager –, et puis après, vous poussiez ça chez un trésorier payeur général à la direction générale des finances publiques ; mais c'était une option lourde, c'est-à-dire qu'il fallait créer *ab initio*. Or, en réalité, un outil de suivi de la marchandise et le suivi de vecteurs de transport avec du dématérialisé, c'est le type d'objet même sur lequel on travaille, y compris pour d'autres finalités. Alors, ce n'est pas pour dire que celui-là est croisé avec ces autres finalités là, mais en revanche, c'est quelque chose qui était dans notre horizon stratégique. Et donc, assez naturellement, c'était assez évident que la Douane était le bon partenaire sur cette aventure là et d'autre part, pour nous, c'était assez évident que ça faisait partie de notre corps de métier. » (Jérôme Fournel, Directeur général, DGDDI, entretien le 4 février 2011)

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.

> « Et puis, on s'est dit, il faudra qu'on ait une gestion extrêmement classique avec mise en place de compteurs, donc, il faut qu'on se donne une méthode nationale. Après, il y a la question de savoir sur quel réseau on compte, parce que il y a le réseau qui va être éco-taxé, mais il faut qu'on puisse savoir si, au delà de ce réseau éco-taxé, il y a d'autres itinéraires qu'on a mal perçus et sur lesquels il y a un report. C'est là où le ministère a confié au SETRA un guide méthodologique pour qu'on essaye de travailler un peu tous avec la même méthode, et ce guide est depuis la veille de Noël dans nos papiers en relecture, et j'en parle en bureau d'association la semaine prochaine pour voir les avis des collègues. Bon, il n'y a pas grand-chose, si ce n'est un tableau qui est un peu nouveau sur la notion de report significatif et qui nous interpelle dans ce document. On en débattra pour que je puisse faire un retour à Olivier Quoy. » (Patrick Diény, technicien, CG 69, entretien le 10 janvier 2011)

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[116]. 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)

> « Elle [l'hétérogénéité] est reconnue depuis un peu l'origine du dossier. Par contre, Olivier Quoy avait bien posé quand même tous les problèmes que ça allait lui poser un peu aux frontières bien évidemment, puisque on est sur des itinéraires, donc c'est là où après il y a, après toutes les délibérations, j'imagine, tout ce travail de calage fin en fonction des délibérations. » (Patrick Diény, technicien, CG 69, entretien le 10 janvier 2011)

Yves Krattinger conforte la nécessité de trouver un arbitre des discontinuités entre départements en témoignant de son expérience locale avec, selon ses propos, l'indécision de son voisin le Jura. 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.

> « Ou la continuité du non-taxé ou la continuité du taxé, mais, en fonction de la situation. Ça s'est posé pour nous dans des discussions avec le Jura, parce que, quand on passe sur la route dont je vous parlais tout à l'heure, après on va dans le Jura, et le Jura vous ne l'avez pas taxé, l'État a dit : on taxe, parce que c'est une route à fort report. Et il n'y a l'autoroute que sur une part, et ça se recoupe à Dôle avec l'autoroute, lui a déjà ce report aujourd'hui, en taxant la RN 57 entre Vesoul et Besançon, donc on va accélérer le report. Donc, à l'évidence, le Jura devrait avoir le même comportement, mais pour des raisons de débats internes, ils sont à 17 / 17, etc., ils n'arrivent pas à trancher ça et donc, l'État a tranché en disant qu'il y a vraiment un report, on va taxer l'itinéraire. Après, le Jura n'a pas tellement protesté, peut-être qu'ils étaient bien contents que quelqu'un d'autre le décide, comme ça, ça permet de dire aux transporteurs, on n'y est pour rien, et aux citoyens, voyez, c'est taxé. » (Yves Krattinger, élu, entretien le 8 février 2011)

Cette notion d'itinéraire est en effet 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 (voir plus loin, la liste des itinéraires du réseau taxable en Alsace et en Rhône-Alpes).

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

[116] Voir : Ollivier-Trigalo, 2002, *Instituer la multimodalité avec les schémas de services de transport*, *op. cit.*.

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 retrouve 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 taxe alsacienne ne taxait que l'axe nord-sud. La taxe nationale va taxer et cet axe nord-sud et les axes est-ouest, tout ce qui est national. Donc, la principale discussion en Alsace sur la taxe nationale a eu lieu sur la traversée du massif vosgien. Parce que, sur ce massif, on a un tunnel, Maurice Lemaire, payant, cher […]. Mais on sait qu'on a des oppositions entre les Vosgiens et les Haut-Rhinois, par rapport à l'accès au Rhin : les Vosgiens en ont besoin, les Haut-Rhinois, moins. Donc, la principale revendication portait sur ce point, et c'est vrai que là, mon rôle a été de développer une stratégie et de la proposer au préfet, laquelle stratégie on l'a fait connaître au ministère, il l'a fait connaître à son préfet voisin, et ça a abouti en fait à raisonner à l'échelle du massif sur quelque chose qui n'aggrave pas les incohérences que l'on a. » (Claire Chaffanjon, DREAL Alsace, entretien le 31 mai 2010)

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, Thierry Gindre, alors directeur du Service Économie et Professions de la DRE Alsace[117], 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, Claire Chaffanjon, qui lui a succédé, 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".

> « En Alsace centrale, vous avez la RN59 qui était classée dans les schémas de service comme itinéraire, disons, interrégional à vocation interrégionale + : elle n'est pas classée dans le RTE, mais c'est un axe qu'on considérait un peu d'importance pour la desserte de l'Alsace centrale. Cet axe disposait d'un tunnel, ancien tunnel ferroviaire, qui, après l'incendie du Mont-Blanc, a été mis en sécurité. À l'époque, dans les années 2000, tout le monde a réclamé haut et fort un tunnel pour traverser les Vosges, donc, une concession. Des négociations sur une concession ont été menées, un concessionnaire a répondu, mais c'est une concession qui, pour s'équilibrer du point de vue de ses tarifs, a nécessité un allongement par la loi de la durée de concession à 68 ans, donc ça a été fait il n'y a pas longtemps. Ça a nécessité un cofinancement par les collectivités locales, à savoir les deux Régions, Alsace, Lorraine et les deux départements, Haut-Rhin et Vosges, à hauteur de 35 millions ensemble ; et puis, il y a un péage pour compléter le tout, péage qui aujourd'hui s'élève à 57 euros pour un camion. Pour un passage. Quand il n'est pas abonné. » (Claire Chaffanjon, DREAL Alsace, entretien le 31 mai 2010)

À l'époque, les transvosgiennes sur lesquelles la DRE et les acteurs locaux craignent des reports de trafic importants sont des routes nationales[118]. 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 circulation qui interdisaient au « grand transit » de franchir les transvosgiennes. Le grand

[117] Prédécesseur de Claire Chaffanjon que nous avons interrogée le 31 mai 2010.
[118] RN 66, RN 415 et RN 420 principalement.

transit a été alors défini comme un poids lourd ne déchargeant pas ou ne chargeant pas en Alsace ou en Lorraine, et une restriction supplémentaire est ajoutée pour les plus de 19 tonnes (pas de circulation la nuit).

> « L'idée est assez vite apparue de hiérarchiser les circulations puisque la volonté a été au départ d'exclure le maximum de poids lourds qui n'avaient rien à faire dans le massif. Donc, au moment de la fermeture pour les travaux, ont été pris les arrêtés de circulation dans tout le massif, pour favoriser le contournement sur les autoroutes. Ces arrêtés de circulation disaient que ne pouvaient passer dans les Vosges que ceux qui chargeaient ou déchargeaient en Alsace ou en Lorraine, à l'échelle régionale des deux régions. Donc, il y en a beaucoup qui sont partis de ce fait-là. Au moment de la réouverture du tunnel, personne n'avait très envie que ne reviennent des poids lourds dans le massif ; donc, l'idée, c'était à la fois de maintenir ce report mais aussi éventuellement de le favoriser encore un peu sur les autres axes transvosgiens[119], plutôt de montagne. » (Claire Chaffanjon, DREAL Alsace, entretien le 31 mai 2010)

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.

> « Le camion est systématiquement mis en cause, mis en cause comme fauteur de trouble, comme quelqu'un qui abîme les tampons, qui déboulonne le mobilier urbain, qui fait vibrer les maisons, qui sent mauvais, qui est accidentogène et qui trouble la quiétude, la vie. » (Thierry Gindre, DRE Alsace, 2 juin 2005)

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 et à se reporter là où les arrêtés de circulation avaient été pris. 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.

Ainsi, le conseil général du Haut-Rhin a fait preuve de pragmatisme en votant la proposition de réseau taxable. Pour ce qui concerne cette collectivité territoriale, il s'agit de 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 qui y accède 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

[119] Claire Chaffanjon cite : RD1420 entre Strasbourg et Saint-Dié (bassin de Saint-Dié) ; RD415 (fortement impactée à la fermeture du tunnel : gros report de trafic, puis rééquilibrage à la réouverture) ; col de la Schlucht ; RN66.

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)[120].

Le conseil général a finalement peu de prise sur la gestion de circulation des poids lourds : d'un côté, le contrôle/sanction revient à l'État, de l'autre, la mise en place d'interdictions de circulations revient aux communes. La mise en place de la taxe kilométrique est l'occasion de renvoyer l'État à ses propres prérogatives en matière de contrôle de la circulation des poids lourds.

> « Dans les discussions en cours entre notre collectivité, les transporteurs routiers, APRR et les élus du massif vosgien, qui subissent des nuisances indéniables, ces derniers souhaitent que soient rendues plus drastiques les restrictions de poids lourds qui ont déjà été mises en place ; et donc, les rendre plus drastiques, c'est efficace sur le papier mais nécessite par la suite que les gendarmes contrôlent et renvoient éventuellement le poids lourd qui est en infraction. Donc, puisque les restrictions actuellement en vigueur ne sont déjà pas complètement respectées, la collectivité souhaite que l'État dans le cadre de la mise en place de l'écoredevance accroisse ses moyens de contrôle. Ensuite, on s'attend aussi à ce que certaines collectivités s'inquiètent des risques de report de trafic et mettent en place des restrictions de circulation de poids lourds dans leurs communes ; donc, là aussi, il va falloir que l'État s'assure que ces restrictions de circulation soient respectées. » (Emmanuel Kahl, technicien, CG 68, entretien le 5 avril 2011)

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 ainsi 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[121]. Concrètement, le Bas-Rhin prend position contre la taxation, alors que 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. Claire Chaffanjon 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

[120] 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)

[121] Note au préfet signée par Claire Chaffanjon, adjointe au chef de service transport, datée du 7 mai 2010, « Le projet de taxe PL en Alsace : écoredevance nationale et taxe alsacienne. Conférence de presse du Préfet de région du 18 mai 2010, 3 p. (transmise par Claire Chaffanjon, entretien du 31 mai 2010)

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.

> « Il y a une spécificité du réseau Rhône-Alpes qui est assez dense. Donc, il y a des routes parallèles, en grande partie refaçonnées suite à la présence de l'autoroute, donc elles correspondent vraiment plus à des fonctions locales. Si vous prenez l'ancienne nationale 6, ce n'est même plus la nationale 6 qui va à l'est vers Bourgoin-Jallieu, vous finissez par avoir le vertige à force de traverser des giratoires... C'est un tous les kilomètres. Ça fait partie des petits écarts d'appréciation entre le Département du Rhône et nous, c'est-à-dire que je dis que la configuration de cette route est telle que les gens qui font du transit passent par l'autoroute, et ceux qui passent encore par cette route là, c'est du travail local. » (Thierry Cheynel, DREAL Rhône-Alpes, entretien le 14 juin 2010)

> « Mais qui est un peu dissymétrique. Vous avez un système autoroutier qui est très développé sur la partie est de l'agglomération, avec, d'ailleurs tous les débats sur un contournement ouest de Lyon, qui n'est pas près de se faire, c'est vrai que du coup, ça donne des éléments de fuites possibles ou de contournements, mais plutôt effectivement sur la partie ouest du département. » (Patrick Diény, technicien, CG 69, entretien le 10 janvier 2011)

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)[122].

[122] 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 Patrick Diény, entretien le 10 janvier 2010).

Alsace

Proposition de liste des itinéraires du réseau taxable (juillet 2009)

Le rapport indique que les itinéraires retenus pour l'expérimentation alsacienne sont intégrés tels quels dans le réseau à définir pour la taxe nationale. Les itinéraires de la taxe alsacienne sont énumérés : RD1083 entre la rocade sud de Strasbourg et la déviation de Sélestat (Bas-Rhin), soit un linéaire de 25 km ; RD83 du sud de l'agglomération de Colmar à la N66 sur la commune de Cernay (Haut-Rhin), soit un linéaire de 44 km. Par ailleurs, le réseau routier national qui devra donc être taxé au titre de l'État comprend tout l'itinéraire nord-sud de l'A35/A36 (gratuite), parallèle à l'autoroute allemande A5. Les autre itinéraires relevant de l'État sont les nationales est-ouest (N4, N59, N66), qui contournent et traversent les Vosges. Par suite, la mise en place de la taxe nationale conduit à proposer un seul itinéraire local lié à ces orientations est-ouest, entre la rocade de Colmar et le sud de Saint-Dié-les-Vosges (RD415), soit un linéaire de 26 km. Les prévisions calculées par les services de l'État annoncent une recette de 58 M€/an sur l'ensemble du réseau taxé dont 6,4 M€/an pour le réseau local taxé.

Source : 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 O. Quoy, entretien du 13 juillet 2010)

Liste des itinéraires du réseau taxable (juillet 2011)

Bas-Rhin : RD1063 (ex-N63) entre Haguenau et Rountzenheim (Route de Soufflenheim-A35) ; D1083 (ex-N83) entre Kogenheim et Geispolsheim (A35-N353) ; D1420 (ex-N420) entre Colroy-la-Roche et Dorlisheim (D424-A352). Communauté Urbaine de Strasbourg : Route du Rhin à Strasbourg (A35-Frontière allemande). Haut-Rhin : D415 (ex-N415) entre Le Bonhomme et Ingersheim (D148-D83 ex-N83) ; D83 (ex-N83) entre Cernay et Houssen (N66-A35).

Source : Décret n°2011-910 du 27 juillet 2011 relatif à la consistance du réseau routier local soumis à la la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises.

Rhône-Alpes

Proposition de liste des itinéraires du réseau taxable (juillet 2009)

Compte tenu de la densité du réseau concédé dans la région Rhône-Alpes, le rapport situe l'enjeu du report de trafic au regard de la concurrence avec ce réseau concédé, plus qu'avec les itinéraires du réseau routier national (N80, N70, N79 en Saône-et-Loire ; N82 dans la Loire ; N88 dans la Loire et Haute-Loire ; N7 dans le Rhône et la Drôme ; N102 dans l'Ardèche ; N106 dans le Gard ; N85 dans l'Isère et en Hautes-Alpes ; N90 en Savoie). Trois départements sont concernés par les itinéraires locaux proposés par l'État : l'Ain avec la D1083 (Bourg-en-Bresse – Lyon / 41 km), la D1079 (Bourg-en-Bresse – Mâcon / 22 km), la D1075 (Bourg-en-Bresse – Ambérieu-en-Bugey / 25 km) ; la Loire avec la N7 (ouest de Lyon – Saint-Cyr-de-Favières / 19 km), la D1082 (nord de Saint-Étienne – Balbigny / 41 km) ; le Rhône avec la N7 (à l'ouest de Lyon / 27 km) et la D383 (au nord-ouest de Lyon vers Bourg-en-Bresse / 10 km). Pour Rhône-Alpes, la recette totale attendue est de 63 M€/an dont 9,3 M€/an pour le réseau local taxé.

Source : 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 O. Quoy, entretien du 13 juillet 2010)

Liste des itinéraires du réseau taxable (juillet 2011)

Ain : D1083 (ex-N83) entre Bourg-en-Bresse et Coligny (D1075 boulevard John-Kennedy-limite du département) ; D1075 (ex-N75) entre Bourg-en-Bresser et Saint-Sorlin-en-Bugey (D77E-D20) ; D20 entre Saint-Sorlin-en-Bugey et Loyettes (D1075-D65 rue de Grange-Peyraud) ; D1079 (ex-N79) entre Replonges et Viriat (A40-D975) ; D1083 (ex-N83) entre Miribel et Péronnas (D483-D22). Isère : D1006 (ex-N6) entre Grenay et Bourgoin-Jallieu (Limite du département-D1085) ; D1085 entre Bourgoin-Jallieu et Moirans (D1006 ex-N6-D592). Loire : D1498 (ex-N98) entre l'Étrat et Saint-Chamond (D1082 ex-N82-A47) ; D1082 (ex-N82) entre Balbigny et l'Étrat (A89-D1498 ex-N498) ; D201 entre Villars et La Ricamarie (A72-N88) ; D482 entre Saint-Pierre-La-Noaille et Roanne (limite de département-N7). Rhône : D306 (ex-N6) entre Bron et Saint-Laurent-de-Mure (D506-Limite de département) ; D506 à Bron (D306-Avenue du 8-Mai-1945) ; D383 (ex-N383) entre Saint-Fons et Caluire-et-Cuire (A7-Tunnel de Caluire/TEO) ; D389 (ex-N89) entre Saint-Laurent-de-Chamousset et L'Abresle (D101-N7) ; D342 (entre Saint-Maurice-sur-Dargoire et Brignais (A47-A450) ; D386 entre Givors et Brignais (A47-A450). Communauté urbaine du Grand Lyon : Tunnel sous Fourvière à Lyon (A6).

Source : Décret n°2011-910 du 27 juillet 2011 relatif à la consistance du réseau routier local soumis à la la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises.

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[123]. Comme l'explique Olivier Quoy, la cheville ouvrière du processus, une marge de négociation et d'interprétation est possible dès lors que le choix du réseau taxable repose sur des prévisions de trafic, par définition et par nature objets à controverses.

> « À l'issue de cette première phase, comme effectivement il y avait des demandes extrêmement importantes, puisqu'on avait retenu, proposé 2000 km de réseau local, en 2009, on a eu des demandes qui devaient dépasser 10 à 12 000 de plus. Et au final, dans notre nouvelle proposition, on est quand même à 5000, on a considérablement assoupli. Ce qui s'est passé là, pour le coup, on n'a pas changé le seuil qu'on avait proposé mais on a changé son mode d'appréciation. Donc effectivement, on a considéré que les études de trafic, ce n'est pas la vérité, il y a toujours un flou, une marge d'appréciation. Comme on travaille à partir de plusieurs modèles, plutôt que de dire, il faut que tous les modèles donnent le résultat, il suffit qu'un des modèles donne le résultat pour qu'on commence à regarder, ce qui nous permet de maintenir quand même une vision homogène au niveau national mais qui n'exclut pas un petit peu d'appréciation au niveau local. Donc, c'est bien le même critère, les mêmes objets, les mêmes modélisations, mais on considère qu'il y a des marges d'incertitude, qui nous permettent, certes un peu subjectivement, de faire pencher la balance dans un sens ou dans un autre. » (Olivier Quoy, Mission Tarification, entretien le 13 juillet 2010)

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 itinéraires qu'elle propose pour définir la consistance du réseau taxable[124], 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 donc celle des délibérations dont les résultats doivent permettre à l'État de prendre le décret qui donne la consistance du réseau taxable[125].

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'à Daniel Bursaux, au titre 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

---

[123] 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).

[124] 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 Olivier Quoy, mission Tarification, entretien le 13 juillet 2010)

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

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.

Hétérogénéité territoriale

Comme en témoignent Yves Krattinger et Patrick Diény, 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. » (Patrick Diény, 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.

> « Alors, on a eu des comportements très différents selon les départements ; certains ont proposé que beaucoup, beaucoup de routes deviennent taxables, enfin, beaucoup, un nombre important, en cherchant plutôt une recette et même une limite quelque part à la circulation de poids lourds ; d'autres ont dit, nous, on ne veut pas taxer du tout parce que les lobbys de transporteurs étaient à leur porte, devant les bureaux, etc., mais, ça, c'est un choix politique, donc eux n'ont rien demandé ; et puis d'autres étant sur plus des compromis : on va proposer un peu plus que ce qui est logique mais on sait que ça va finir sur ce qui est logique. » (Yves Krattinger, élu, entretien le 8 février 2011)

Patrick Diény, président de l'ADSTD, témoigne également du décalage important des estimations ainsi que de l'hétérogénéité des positions des départements. 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.

> « Au moment où les principes de cette taxe ont été mis sur le tapis, il y a eu une première discussion entre le ministère [de l'écologie] et l'ADF. Donc, tout de suite, on vient avec notre association [ADSTD], pour essayer de faire un peu le tour de la question, en évaluer les impacts et sentir quelle pourrait être la tendance d'un réseau taxé. Il y a eu une première réponse de l'ADF, alimentée, nourrie par nos réflexions, y compris conduisant à dire quelle est un peu la situation, un peu diverse sur le terrain, avec des prises de position, qui étaient plutôt très prudentes en termes de conséquences sur l'aménagement du territoire, ou au contraire disant que c'est un processus dont il faut se saisir en essayant de regarder quel peut être tout le réseau sur lequel il y a un effet de report, et demandant que l'ensemble de ce réseau soit taxé, et, y compris que ça aura des conséquences sur le réseau départemental donc, qu'il faut quelque part qu'on ait aussi une recette pour accompagner ce report. Donc, il y avait ceux qui étaient plutôt à ne pas avoir envie de proposer un réseau ; et puis, au contraire, pas mal de départements qui étaient plutôt sur une cartographie assez importante par rapport à ce qu'on peut voir émerger actuellement. Il me semble que les ordres de grandeur de cette enquête de l'époque, un peu extrapolés, c'était du type il faudrait 30 000 km de réseau taxé, il me semble. » (Patrick Diény, entretien le 10 janvier 2011)

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.

> « Je crois que assez tôt avait été perçue quand même l'hétérogénéité des positions sur le territoire français, donc, c'était respecté. Ça conduisait à ce que le dossier soit un petit peu délicat à gérer, parce que du coup, il n'y avait pas effectivement de démarche uniforme ; donc, on a été assez prudents de notre côté et là, c'était plus à la gestion politique, donc, on était à l'écoute de ce qui se passait. » (Patrick Diény, technicien, CG 69, entretien le 10 janvier 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 Patrick Diény, qui est impliqué lui aussi au sein de l'ADF en tant que directeur 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.

> « Oui, [l'écotaxe] c'était un sujet important et un sujet délicat ; justement, cette hétérogénéité des positions conduisait à devoir en tenir compte ; vous ne pouvez pas avoir des discussions sur une position uniforme comme on l'a sur d'autres dossiers. Là, il fallait, notamment sur le plan politique, que Yves Krattinger soit le porte-parole du coup de l'ensemble des départements, mais avec cette hétérogénéité. » (Patrick Diény, technicien, CG 69, entretien le 10 janvier 2011)

Selon Patrick Diény, Yves Krattinger s'est également légitimé sur son mandat sénatorial qui l'a conduit à participer aux débats parlementaires de la taxe kilométrique sur les poids lourds. Ainsi, le sénateur a pu jouer le rôle de gardien des principes, des enjeux et des compromis entre parlementaires et gouvernement.

> « Il [Yves Krattinger] est sénateur donc, il a quand même vécu toute la gestation, les débats ; quand on avait un peu nos états d'âme de technicien sur les modalités, régulièrement, il nous renvoyait toute la genèse et finalement, les compromis qui avaient été débattus au Parlement pour sortir ce texte. » (Patrick Diény, technicien, CG 69, entretien le 10 janvier 2011)

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 commission à l'ADF, il y a des directeurs, il y a des vice-présidents, des fois des présidents, mais beaucoup de vice-présidents. On a échangé sur les modalités, on a fait circuler de l'information, après, chacun se saisit de son destin. L'important, c'est que les gens soient informés et que, eux, ils prennent une position, dans un sens ou dans l'autre. Après, l'ADF n'est pas une superstructure, ce n'est pas un ministère bis, on n'a pas ni les moyens humains, ni les moyens informatiques de faire ce genre de truc, mais, dans les départements les gens ont été amenés à se poser des questions, c'est ça qui était l'essentiel. Parce que ils avaient une double correspondance, avec nous et avec le ministère. Certains n'ont jamais rien dit parce qu'ils ne voulaient pas taxer, parce que les

transporteurs étaient contre la taxation. » (Yves Krattinger, élu, entretien le 8 février 2011)

En effet, Olivier Quoy 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, comme nous allons le voir maintenant.

« Mais nous, quand même, on avait pallié cet inconvénient : en parallèle, on avait travaillé avec l'assemblée des départements de France. Et c'est ce qu'on avait dit à la DREAL, puisque les conseils généraux parlent entre eux, ils ont eu des réunions nationales et ils le savaient bien. Donc, on a quand même eu des retours. Tout ça pour dire qu'effectivement, je pense qu'on n'avait pas d'autre choix que celui de déléguer complètement, mais en déléguant complètement effectivement, on a eu tout et son contraire, et aujourd'hui, on voit qu'on est à des états complètement différents entre des régions qui ont parfaitement assimilé et des régions moins. » (Olivier Quoy, Mission Tarification, entretien le 13 juillet 2010)

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[126].

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.

« Le premier niveau dans la stratégie de consultation, c'était bien de se dire on fait d'abord une consultation régionale sous l'égide des préfets de région et on fait ensuite, dans un deuxième temps, une saisine plus formelle, en vue cette fois de délibération sur les collectivités qui se sont exprimées dans la première phase. Et puis après effectivement, c'est sur la base de ces délibérations que l'on prendrait le décret sur le réseau. » (Olivier Quoy, Mission Tarification, entretien le 13 juillet 2010)

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 » (Emmanuel Kahl, technicien, CG 68, entretien du 5 avril 2011), plus rapide et selon un procédé plus informel et léger que la saisine formelle de l'assemblée pour délibération, qui viendra plus tard. 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. Le service d'Emmanuel Kahl (service des politiques routières à la Direction des routes et des Transports) est celui qui

[126] 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.

prépare la réponse du président. En l'espèce, cette réponse a consisté à accepter les propositions de la mission Tarification, sans ajout mais en identifiant quelques enjeux complémentaires.

> « Le Président a été saisi fin 2009 par le Préfet de Région qui souhaitait recueillir un premier avis sur la proposition de l'État, et pas forcément une délibération formelle de l'assemblée. L'administration a proposé au président de retenir ce que proposait la mission Tarification ; une réponse en ce sens a été transmise au préfet fin 2009, en disant qu'*a priori* la position du conseil général, sous réserve de validation de l'assemblée évidemment, était de retenir la RD83 (l'ancienne RN83), qui devait déjà être soumise à la taxe alsacienne, et de retenir aussi la RD415 (l'ex-RN415). » (Emmanuel Kahl, technicien, CG 68, entretien le 5 avril 2011)

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.

> « [La sollicitation du préfet de Région pour un premier avis de la collectivité] C'est lié à ce processus là, même s'il est vrai que d'une manière générale, il y a des réunions, des déjeuners de travail ou des réunions de travail très régulières entre le préfet de Département et le président du conseil général où ils abordent l'ensemble des thématiques communes entre l'État et la collectivité. » (Emmanuel Kahl, technicien, CG 68, entretien le 5 avril 2011)

> « C'est dans la continuité [de la taxe alsacienne]. Tous les écrits que j'ai pu retrouvés montrent qu'il y a toujours eu des échanges entre les préfets, les présidents de conseils généraux et la Région Alsace sur la mise en place de la taxe alsacienne. » (Emmanuel Kahl, technicien, CG 68, entretien le 5 avril 2011)

Et, le préfet est seul maître à son bord territorial. Par suite, l'hétérogénéité des modes de faire la consultation locale, dont fait état Olivier Quoy, semble renvoyer, par une sorte d'effet-miroir, à l'hétérogénéité des positions des conseils généraux. Plus précisément, Olivier Quoy témoigne qu'une lettre de cadrage du ministre aux préfets[127], qui enjoint d'associer les gestionnaires de voiries ainsi que les acteurs économiques, et une réunion avec les DREAL, n'homogénéisent 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.

> « Cela étant, en faisant ça, forcément, cela veut dire qu'on laisse toute marge de manœuvre au Préfet de région […] Quand on avait réuni les DREAL, on avait insisté lourdement, on avait bien fait apparaître dans le courrier qu'il fallait associer, outre les collectivités gestionnaires de voirie, mais aussi les acteurs économiques, fédérations de transporteurs, milieu économique, etc., et là effectivement, le niveau le plus opportun c'était quand même le niveau régional. » (Olivier Quoy, mission Tarification, entretien le 13 juillet 2010)

Olivier Quoy donne des exemples extrêmes, d'un côté, d'une région où le préfet de région a délégué aux préfets de départements, interdit au DREAL de s'en mêler et où la mission Tarification n'a eu aucun retour, de l'autre côté, de régions qui ont consulté très large et ont fait des retours très détaillés à l'administration.

C'est face à cette hétérogénéité à double facette territoriale (des conseils généraux et des préfets) que Yves Krattinger et Daniel Bursaux (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.

[127] Circulaire du 29 août 2009.

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.

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.

> « En fait on a saisi toutes les collectivités le 6 mai dernier [2010], avec l'envoi d'un courrier et de pièces jointes assez détaillées et étayées. Ça fait 97 courriers, puisqu'on a écrit à tous les départements, plus les villes et les collectivités, et on leur a donné tous les éléments. Après, ce qui distingue les courriers, c'est des courriers personnalisés, donc on répond à chaque fois sur les itinéraires et tout, et si on propose, on demande une délibération, si on ne propose pas, on ne dit rien, et on dit que de toute façon, il y aura le décret et qu'ils pourront toujours nous faire parvenir leurs observations ou autres mais qu'on n'exige pas de leur part une délibération. » (Olivier Quoy, Mission Tarification, entretien le 13 juillet 2010)

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.

> « Et, on en est à la version 6 du réseau, et là, on a ressaisi et cette fois, en vue d'un processus vraiment délibératif pour aboutir au décret. Et là effectivement, ce qu'il faut qu'on défende et qu'on expose au Conseil d'État c'est que, comme on a des collectivités variées, les départements, mais on a aussi la communauté urbaine de Strasbourg, la ville de Paris, on n'est pas dans un processus où l'on va saisir toutes les collectivités d'une même nature, donc nous, l'idée, c'est bien de saisir et de demander une délibération exclusivement aux collectivités pour lesquelles on projette d'inscrire le réseau taxable. Les autres, on écrit à tous les départements, mais ceux chez qui on ne propose rien, on ne leur propose pas de délibérer et les autres collectivités, on ne va pas s'adresser aux autres collectivités qui ne se sont absolument pas exprimées pendant les autres phases de concertation, sachant que le décret qui fixe le réseau local sera de toute façon revu au moins un an après la mise en service, justement pour tenir compte du fait que la réalité peut être différente de ce qu'on prévu dans les modélisations, qu'on peut avoir oublié des itinéraires ou qu'au contraire, il peut y en avoir dont la tarification ne s'avère pas satisfaisante, etc. Donc, c'est en fait le processus dans lequel on est engagés. » (Olivier Quoy, Mission Tarification, entretien le 13 juillet 2010)

Ainsi, Olivier Quoy 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 (dont le but était précisément de repérer les problèmes et les positions des uns et des autres).

> « On estime qu'on a fait les gros ajustements entre la phase préalable et la nouvelle proposition. […] On n'exclut pas des ajustements mais pour nous, les ajustements seront à la marge, on ne passera pas de 5000 à 10 000 ni de 5000 à 2000, ça, c'est sûr. Maintenant, 4500, 5000, un peu plus de 5000, oui, ça, c'est jouable. » (Olivier Quoy, Mission Tarification, entretien le 13 juillet 2010)

Par exemple, Thierry Cheynel comme l'ensemble de nos interlocuteurs étatiques considéraient cette deuxième consultation comme la dernière phase d'itération pour définir le réseau taxable.

> « On ne leur laisse plus trop le choix dans cette deuxième consultation, on fait bien la différence : la première consultation, ils ont pu bien s'exprimer, mais cette proposition là est quand même extrêmement digérée, réfléchie par rapport à la contre-proposition qu'ils ont formulée. Donc, la lettre dit, "je vous remercie de bien vouloir saisir votre assemblée délibérante sur cette base et dans les meilleurs délais, et si possible, avant l'été". Ça veut dire, en langage administratif : on a assez discuté, on va dire que vous êtes d'accord et je prendrai mon décret réseau. C'est ça qu'on attend pour les réponses des départements, pour que le décret réseau puisse sortir. » (Thierry Cheynel, DREAL Rhône-Alpes, entretien le 14 juin 2010)

Selon Olivier Quoy, les collectivités locales sont prises en tension entre la volonté d'utiliser la taxe pour récupérer des recettes et la défense des intérêts des acteurs économiques qui s'opposent à la taxe. Et cette tension peut survenir tout au long du processus ; ce qui explique les allers et retours entre les deux enjeux, allers et retours qu'il avait déjà expérimentés en Alsace, puis au moment du débat parlementaire. La logique d'action administrative est de mettre en œuvre étape après étape une décision politique que l'administration ne discute pas. Au contraire des collectivités locales.

> « En parallèle, ce qu'a montré ce débat, c'est qu'effectivement, il fallait qu'on discute avec les collectivités, mais sous un mode où le but, c'était quand même d'impliquer le politique. C'est-à-dire qu'on voit bien que, quand on reste au niveau technique, notamment au niveau des départements, les services techniques sont intéressés à taxer puisqu'ils veulent des recettes pour l'entretien de leurs routes, donc effectivement, on voit bien que le premier réflexe, c'est demander la taxation d'un grand nombre de voiries locales, parce qu'effectivement, il y a des dépenses et donc, il faut des recettes. Mais, pour autant, nous, on est partis du principe qu'on ne pouvait pas se satisfaire de cet avis. En fait, c'est un petit peu tout le temps le même cycle, moi, je l'avais vu en Alsace, là, on l'avait revu en couleur au niveau national et donc, on sait qu'on va le revoir au niveau local. D'abord, c'est, on taxe tout, et ça, en Alsace c'était très clair aussi. Après, on réfléchit aux impacts économiques. Les entreprises de transport industriel viennent frapper à la porte du Conseil général et, résultat des courses, on fait machine arrière toute, on revient en arrière. Tant qu'à faire, autant essayer de raccourcir le cycle. Au niveau national, c'était pareil, donc là, au niveau local, c'est ce qu'on a essayé d'organiser. » (Olivier Quoy, mission Tarification, entretien le 13 juillet 2010)

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. Olivier Quoy constate ainsi que les scènes de débats parlementaires ne servent pas de référence immuable aux scènes de débats départementales.

> « Mais je dirais que c'est aussi à ce moment là de saisine qu'on s'est rendu compte à quel point, finalement, le débat parlementaire n'avait pas forcément été bien suivi ni bien compris par l'ensemble des collectivités, sachant qu'il y a toujours aussi la question du député qui est tantôt député, tantôt président du conseil général, mais qui ne fait pas forcément le lien entre les deux, qui a entendu une chose en tant que député et qui va entendre autre chose en tant que président du conseil général. Et donc, notamment du retour de cette première phase de concertation, on a quand même eu beaucoup de collectivités qui contestaient encore les fondements même de la loi, c'est-à-dire notamment les critères de sélection du réseau local, plutôt que le report de trafic, prendre le trafic en valeur absolue, ou le trafic de transit ou que sais-je, des tas de notions qui avaient fait l'objet de réflexions et de débats dans le cadre du débat parlementaire mais qui n'avaient pas été comprises et intégrées, mais ça, c'était minoritaire, ou qui étaient encore contestées. » (Olivier Quoy, mission Tarification, entretien le 13 juillet 2010)

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.

> « 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 – parce que quand Olivier Quoy est venu nous revoir, c'était début 2010 et en nous annonçant qu'il allait falloir délibérer avant l'été. 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. » (Patrick Diény, technicien, CG 69, entretien le 10 janvier 2011)

De même, selon Emmanuel Kahl, après un temps mort, l'agenda des collectivités s'est accéléré.

> « Puis, tout ça s'est un petit peu tassé, jusqu'à ce qu'on soit saisi en mai 2010, cette fois-ci directement par le ministère pour que le Conseil Général délibère avant l'été sur le réseau à soumettre à l'écoredevance. La sollicitation a été relativement tardive. Il fallait délibérer avant l'été. Et des assemblées plénières du Conseil Général, si vous voulez, il y en a 4 par an. Donc, il fallait absolument se raccrocher à celle de juin, ce qui a nécessité une inscription du dossier en urgence. » (Emmanuel Kahl, technicien, CG 68, entretien le 5 avril 2011)

Et, ce n'est pas toujours l'État lui-même qui informe de l'avancée de son travail. Par exemple, selon Patrick Diény, ce sont les acteurs concernés par l'appel d'offres pour le prestataire privé (ouvert le 31 mars 2009) qui réactivent les départements, en particulier lorsqu'ils constatent que l'État reste en fort décalage par rapport aux résultats de l'enquête de l'ADF.

> « Après, il y a eu une espèce de grand vide, il ne se passe plus grand-chose, l'État travaille dans son coin et puis, vient nous revoir, après avoir lancé son appel d'offres. D'ailleurs, c'est son appel d'offres qui a conduit aussi à des premiers signaux d'alarme parce que l'appel d'offres a été vite identifié par les professionnels, qui ont dit : mais, et vous, départements, que faites-vous là-dedans ? Et, c'est en regardant le cahier des charges qu'on s'est aperçu que l'État avait affiché un réseau qui était beaucoup plus faible ; dans le cahier des charges, est-ce qu'il était de 5000, je ne sais plus… Ça nous a du coup fortement alertés, en nous demandant s'ils avaient bien tenu compte de nos discussions d'il y a un an. » (Patrick Diény, entretien le 10 janvier 2011)

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.

> « Non, ce n'est pas qu'ils [les départements] n'étaient pas associés, non, parce que l'État les a associés dès qu'on lui a demandé, non, c'était surtout que la première fois qu'on posait la question, les gens avaient l'air de découvrir la question. » (Yves Krattinger, élu, entretien le 8 février 2011)

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.

> « À partir du moment où le choix a été fait d'une taxe, la question pour moi en tant que responsable de la commission et donc, de ces dossiers-là à l'Assemblée des départements de France, c'était de voir comment on ferait pour ne pas, nous, être trop victimes de la mise en place de la taxe. » (Yves Krattinger, entretien le 8 février 2011)

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.

> « J'ai été celui qui était président de commission au moment du transfert des routes et des personnels. On avait commencé ce dialogue, il a fallu capitaliser en interne avant de dialoguer ; ça a été un peu compliqué parce que la situation était vraiment très différente d'un département à l'autre, donc, le ressenti était très différent. Les départements avaient un sentiment unanime qu'on ne leur transférait que des crédits d'entretien et pas de crédits d'investissement et que le décroisement était un mensonge. Il faut bien reconnaître que le décroisement s'est avéré quand même un peu un mensonge parce que l'État est revenu demander des contributions sur les routes qu'il avait gardées, et donc, à partir de là, les gens étaient, ont toujours été assez à vif sur le sujet. Ce n'est pas qu'il n'y avait pas eu de dialogue, c'est que les conclusions du dialogue avaient été statiques, sinon 1500 kilomètres à peu près corrigés sur la copie, transférés en moins. C'est surtout les conditions financières qui n'avaient pas été acceptées par les départements. Et, sur le transfert des personnels, plutôt correcte l'ambiance, sur le transfert des parcs, il y a eu un vrai dialogue. Et je dirais presque que ça a duré trop longtemps du côté de l'État, mais du côté des départements, il y avait vraiment un transfert par départementale, par parc départemental, avec un projet stratégique, etc. Moi, j'ai toujours été dans cet esprit qu'il fallait essayer de trouver des éléments pour qu'il y ait un dialogue. Maintenant, sur le transfert des routes, la loi prévoyant le décroisement qui en fait n'a pas été décroisé vraiment, les départements restent fâchés là-dessus. » (Yves Krattinger, élu, entretien le 8 février 2011)

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.

> « Alors, Bursaux [DGITM] – je ne sais plus si j'ai commencé avec lui, mais il me semble que c'était lui ou son prédécesseur –, ou le directeur des infrastructures de transport m'a dit : je vais regarder avec le cabinet du ministre si on peut, mais je suis assez d'accord sur la méthode. C'est une méthode assez itérative, le ministère fait quand même son travail, mais il propose au département ce qu'il voit et demande aux départements : et vous, départements, qu'est-ce que vous voyez ? Donc, moi, je peux considérer que les départements ont pu vraiment s'exprimer. » (Yves Krattinger, élu, entretien le 8 février 2011)

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.

> « Et j'ai plaidé pour, disons, un dialogue entre les agents du ministère, les agents de l'État et les départements, en disant si on arrive avec un itinéraire, un dessin à nous et qu'on dit c'est ça, moi, je ne pourrai pas le valider parce que les élus me diront que je n'ai pas raison, et vous allez au-devant de plein de demandes qui vont être en contradiction avec tout ça, etc. » (Yves Krattinger, élu, entretien le 8 février 2011)

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

> « […] un processus où, c'est à noter aussi, par rapport à la question sur laquelle vous travaillez, où finalement les administrations centrales du ministère sont aussi venues nous chercher, ayant perdu un peu en interne leurs propres réseaux classiques de questionnements. C'est-à-dire que, on serait un peu remonté dans le temps, il y avait des DDE bien établies, en relation bien établie avec les départements, le circuit aurait été dans ce type de discussion. Avec la réorganisation de l'État sur le terrain, qui cherche à se stabiliser, finalement on s'aperçoit que ce type d'administration a perdu un petit peu ses réseaux et derrière, la fiabilité des contacts avec les départements. Donc, ils ont du coup jouer un petit peu le double réseau, en passant par les DREAL d'un côté, et en passant par les réseaux départementaux de l'autre, et au titre des techniciens, c'est effectivement notre association qui est un réseau reconnu comme plutôt assez performant. » (Patrick Diény, technicien, CG 69, entretien le 10 janvier 2011)

Au final, Yves Krattinger formule un *satisfecit*.

> « Alors, je vous l'ai dit comme ça en raccourci, mais je l'ai vécu, honnêtement, de façon positive. C'est-à-dire que je considère que l'État n'a pas été psychorigide, que les gens avec lesquels j'ai dialogué ont été ouverts et que, de ce fait, on a bien travaillé, et que, si un département se plaint aujourd'hui, eh bien, il faudra qu'il justifie qu'il n'est pas content. Ce qui peut se produire, ce sont des changements de président, des changements de majorité ou des changements d'opinion, qui fassent que ce qui était hier une vérité devienne demain autre chose, on peut l'imaginer ; mais en tous cas, dans la phase qui vient de se dérouler, honnêtement, ça s'est bien passé. » (Yves Krattinger, élu, entretien le 8 février 2011)

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.

> « On a délibéré mais, pour le département du Rhône, sous une approche assez pragmatique qui était celle-là ; il n'y a pas eu de discussion politique sur les conséquences en matière d'aménagement du territoire, de perte d'attractivité de zones rurales, de liens avec les professionnels. Pour le Rhône, ça s'est passé comme ça, assez simplement finalement, avec demande d'une extension du réseau taxé. » (Patrick Diény, entretien le 10 janvier 2011)

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.

> « Dans le courant de l'été 2009, la première consultation est partie... Les réponses finalement ont été formulées en janvier-février, les départements se sont quand même pas mal [impliqués], ont travaillé ensemble et puis finalement, on s'aperçoit que la réaction de l'État est le 6 mai [2010]. Tout le monde a pris son temps, on a travaillé, c'est une analyse section par section de toutes les contre-propositions avec les petits arbitrages. Ça s'est fait tout au niveau central, avec les modélisations du SETRA ; parce qu'ils ont modélisé toutes les propositions départementales pour regarder ce que ça donnait en termes de recettes et en termes d'évolutions de trafic. Parce que le problème, c'est que, si on taxe aussi des routes où il y a relativement peu de poids lourds, il y a des transporteurs qui vont prendre d'autres routes encore moins bien je dirais, et donc, on

> risque de dégrader autre chose, donc il vaut mieux ne pas taxer plutôt que de taxer. » (Thierry Cheynel, DREAL Rhône-Alpes, entretien le 14 juin 2010)

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.

> « Le cadre général était le même pour tous mais les situations étaient différentes selon les départements. Certains départements n'ont rien demandé de plus ou presque et puis, certains ont demandé beaucoup de réseau à être taxé, mais aucun ne demandait moins. Donc une réponse a été faite, une proposition nouvelle a été faite le 6 mai ; c'est une réponse adaptée à chaque département et qui parle de la fourchette 500 ou 1000 poids lourds. » (Thierry Cheynel, technicien, DREAL Rhône-Alpes, entretien le 14 juin 2010)

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.

> « Beaucoup de recherche et de mobilisation ont été faites au niveau central, avec plusieurs générations de réseaux, on en est à la sixième là, pour l'instant, et donc, on a eu quelques échanges avec la mission Tarification pour savoir ce qu'on pouvait penser du réseau taxé. Mais, je dirais que c'est presqu'une vérification de terrain par rapport à ce que racontait le modèle, puisque, pour taxer un itinéraire, il y a plusieurs critères dont un critère principal est le trafic poids lourds, le seuil est entre 500 et 1000 poids lourds/jour. En dessous, on ne se pose pas de question, au-dessus on ne se pose pas de questions non plus, entre les deux on peut se poser des questions. Et donc ensuite, aussi, il y a eu des interventions pour valider des propositions de sectionnement puisque le réseau est découpé en sections, et sur chaque section, il y aura un capteur pour taxer la section en question. Donc ça, c'est déjà des choses un petit peu plus pratiques sur la mise en œuvre de la taxe. » (Thierry Cheynel, DREAL Rhône-Alpes), entretien le 14 juin 2010)

Les techniciens des conseils généraux ont également contribué activement à la production de cette connaissance locale sur la circulation des poids lourds, comme en témoigne Emmanuel Kahl.

> « Ce premier épisode étant achevé, le Département [du Haut-Rhin] a été questionné le 23 décembre 2009, cette fois-ci par l'ADF – l'association des départements de France – pour fournir à la mission Tarification les sections de routes départementales où le trafic dépassait 500 poids lourds par jour. Tous les départements d'ailleurs ont été interrogés. Les données ont été transmises. » (Emmanuel Kahl, technicien, CG 68, entretien le 5 avril 2011)

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 par le processus de définition du réseau taxable. Afin qu'ils puissent préparer le travail des délibérations.

> « C'était par exemple, en début d'année quand le dossier a été réactivé, les prévenir que le dossier repartait, qu'ils allaient être attendus pour des délibérations, qui allaient arriver assez vite finalement, à mi-2010 ; en général, Olivier Quoy – mais c'est une méthode qu'on a vraiment depuis de nombreuses années avec ce ministère de l'écologie et avant le ministère de l'Équipement –, nous passe par exemple des documents, même s'ils ne sont pas encore finalisés, qui servent de documents de travail suffisamment en amont, pour qu'on ait de l'information, qu'on puisse la diffuser, que les collègues aient le temps de récupérer cette matière, de se l'approprier. On fonctionne beaucoup par mails, des collègues qui souhaitent poser des questions n'hésitent pas à les poser ; donc, il y a une certaine fluidité, finalement dans les deux sens. » (Patrick Diény, technicien, CG 69, entretien le 10 janvier 2011)

Par ailleurs, Patrick Diény, président de l'ADSTD, a veillé à tenir ce rôle de circulation de l'information en lien avec l'ADF.

> « On a essayé de faire en sorte que, dans les discussions avec le ministère, on soit bien en binôme, je dirais, politique/technique, avec l'ADF. Et après, notre rôle, c'est de croiser avec les collègues, c'est-à-dire avoir ces remontées de terrain ou leur donner suffisamment d'informations pour qu'ils puissent s'approprier des dossiers et ensuite faire en sorte que les délibérations puissent être faites en connaissance de cause. Donc, ça, on l'a fait aux deux époques où le dossier a été assez actif. Mais au niveau national, c'était chaque fois complètement en lien avec l'ADF, on n'a jamais travaillé dans notre coin sur ce type de dossier. » (Patrick Diény, technicien, CG 69, entretien le 10 janvier 2011)

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.

> « Sinon, on a des contacts réguliers avec la DGITM, avec Daniel Bursaux, et la direction des infrastructures de transport – DIT, avec Christophe Saintillon, qui dépend de la DGITM. C'est vrai qu'on a des contacts à tous les échelons. Alors, c'est vrai que quand c'est avec Daniel Bursaux, c'est souvent un contact plus politique, c'est-à-dire que c'est parce qu'on accompagne Yves Krattinger dans un contact de type ADF. » (Patrick Diény, entretien le 10 janvier 2011)

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.

> « Moi, j'avais cette expérience et je savais que je n'étais pas le seul. Les départements, on a des services techniques, la plupart de nos services techniques sont quand même performants, souvent d'ailleurs, les responsables, un certain nombre de responsables sont des anciens fonctionnaires d'État et avec une grande qualité, et donc, on sait, nous, quel est l'impact d'un poids lourd sur une route, et quel est l'impact d'une voiture. Et on sait bien que, si le trafic voiture peut embouteiller une route, il a quand même du mal à l'abîmer. Alors qu'un poids lourd, c'est un peu différent, il peut embouteiller et abîmer. Donc, les services ont immédiatement attiré l'attention des présidents, en disant : attention, si tel itinéraire est taxé, Président, on va peut-être se retrouver avec un afflux de camions supplémentaires. Donc, un certain nombre de présidents de conseils généraux, ou de vice-présidents peut-être dans des gros départements, ont été sensibles à l'argumentation. Moi, ce que je ne voulais pas, c'est que les départements passent à côté, c'est-à-dire ne se posent pas la question. Après, la réponse, elle pouvait leur appartenir et à certains endroits, elle leur a appartenu. » (Yves Krattinger, entretien le 8 février 2011)

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)[128].

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

[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.

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[129]).

> « On a négocié ce chiffre avec Faugère, le Préfet de région, en 2007, montant de la répartition entre la Région et les départements. C'était un petit 50% pour la Région et le reste, ça se répartissait autour de 25% par département. [Pourquoi 10 millions?] Ça, c'est l'État qui avait fait une estimation, ils estimaient le montant de coût d'exploitation, la part d'investissement à amortir. » (François Bouchard, DGS, Région Alsace, entretien le 19 juillet 2010)

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.

> « D'ailleurs, le retour sur les fameux 10 millions, on n'a jamais dit qu'on le consacrerait au routier, ça viendrait contribuer à notre budget transport globalement... parce que s'il y a un budget qui augmente inéluctablement chaque année, c'est bien les transports parce qu'on a quand même le TER… » (François Bouchard, DGS, Région Alsace, entretien le 19 juillet 2010)

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. Cependant les acteurs alsaciens restent soucieux de récupérer cette recette particulière.

> « Des discussions assez poussées ont eu lieu sur la répartition d'un retour financier exceptionnel de l'État qui était de 10 millions d'euros réservés aux trois grandes collectivités pour expérimenter un an la taxe alsacienne. Depuis, ce sujet n'est plus évoqué mais, c'est un point sur lequel nos élus sont attentifs. Les 10 millions d'euros devaient être un retour pour cette seule année d'expérimentation, et maintenant la durée de l'expérimentation est réduite à 3 mois. On espère tout de même qu'il y aura un retour financier de l'État. » (Emmanuel Kahl, technicien, CG 68, entretien le 5 avril 2011)

Par suite, ce souci singulier conserve l'échelle régionale et la Région en tant qu'acteurs de l'écotaxe. Néanmoins, si Claire Chaffanjon (DREAL Alsace) rappelle bien l'existence de la compensation financière dans une note au Préfet datée du 7 mai 2010[130] et

---

[129] Voir le témoignage de Hubert Haenel, père de la régionalisation ferroviaire : Haenel H., 2011, *Régionalisation ferroviaire : les clés d'un succès. Entretiens avec Ève-Marie Zizza-Lalu*, *op. cit.*

[130] Note au préfet signée par Claire Chaffanjon, adjointe au chef de service transport de la DREAL Alsace, datée du 7 mai 2010, « Le projet de taxe PL en Alsace : écoredevance nationale et taxe alsacienne. Conférence de presse du Préfet de région du 18 mai 2010, 3 p. (transmise par Cl. Chaffanjon, entretien du 31 mai 2010). La note comporte cinq points : l'actualité : la concertation avec les collectivités locales sur l'écoredevance poids lourd nationale (point sur les demandes des deux conseils généraux en réaction aux propositions de l'État, voir point ci-après sur la définition du réseau taxable) ; calendrier de la définition du réseau taxable pour l'écoredevance nationale (décret été 2010, mise en place de l'écoredevance en 2012 avec anticipation de quelques mois en Alsace) ; calendrier

la Région parmi les récipiendaires de cette compensation, le conseil régional se perçoit plus ou moins sorti des parties prenantes de la taxe.

> « Au début quand c'était alsacien, nous, on pensait en faire une recette alsacienne, si vous voulez, s'il y avait des recettes. Et finalement, maintenant que c'est l'État, l'État s'est complètement approprié la recette, il s'est complètement mis d'accord avec les départements pour répartir la part qui serait celle des routes départementales, et on nous avait dit que le un an de décalage entre l'installation en Alsace et l'installation dans le reste de la France pourrait générer des recettes, qui avaient été forfaitisées, de l'ordre de 10 millions d'euros qui seraient donnés aux collectivités alsaciennes, on avait même établi une répartition aux départements et à la Région, eu égard au fait que les routes ont été financées à 50% par les collectivités locales, statistiques depuis trente ans, cette fameuse autoroute nord-sud n'a pas été financée que par l'État. Donc, il y avait cet aiguillon ; on ne sait plus si il court toujours dans la mesure où il n'y a plus d'écart entre les deux. On a des lettres, on attend des réponses, c'est un petit sujet, mais ça sera quand même un petit sujet d'ambigüité entre l'État et la Région. » (François Bouchard, DGS, Région Alsace, entretien le 19 juillet 2010)

L'expérimentation n'ayant pas été mise en œuvre, l'échelle d'action alsacienne 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. Ainsi, 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.

> « […] évidemment sur les axes routiers départementaux qui pourraient être concernés, il fallait faire un investissement et il y avait un retour sur investissement au travers de la taxe. Autrement dit, le surplus, c'est pour les départements de toute façon. Mais en dehors, la plupart de ces routes nationales avaient été cofinancées par les départements et les Régions. Donc, ce n'est pas uniquement à l'État de toucher la taxe, il doit aussi y en avoir une part pour la Région et les départements. Auquel cas, j'ai dit à l'État, encore récemment, pour le futur, cette taxe, si elle sert aux infrastructures locales, c'est bon pour nous. Donc, je souhaite que ces crédits, qui viennent de cette taxation de l'expérimentation, reviennent à l'Alsace, que ce soit l'État ou les collectivités, mais revienne à l'Alsace au niveau des transports. […] je pense, à titre personnel, en particulier, au niveau de la taxation perçue par l'État, de la mettre sur le grand contournement de Strasbourg. En particulier, pas uniquement, mais notamment. » (Philippe Richert, élu, entretien le 2 juin 2010)

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.

> « Ce qui devait être l'expérience alsacienne est ensuite devenue une installation un an plus tôt en Alsace d'un système national et aujourd'hui on ne parle plus de décalage du tout. Mais par contre, la fusion se fait dans le mauvais sens, ce n'est pas le niveau national qui s'accélère, mais la situation alsacienne qui recule. » (François Bouchard, DGS, Région Alsace, entretien du 19 juillet 2010)

Pour les acteurs nationaux, c'est une raison pratique.

> « Assez rapidement, et je suis convaincu que c'était le bon choix, on [l'État] a dit : pas deux systèmes. Déjà, c'est compliqué à mettre en œuvre et effectivement, à un moment la question, ça a été : est ce qu'on fait deux appels d'offre avec deux systèmes, d'abord

---

de la mise en place du prestataire ; rappel des enjeux et objectifs pour l'Alsace (au moment de la conférence de presse la taxe alsacienne est constituée en « première étape de l'écotaxe nationale décidée dans le cadre du Grenelle de l'environnement » (p. 2)) ; difficultés (temps écoulé depuis la loi de janvier 2006).

> l'Alsace et puis après le national, ou bien est-ce que l'on fait un seul système avec éventuellement une anticipation en Alsace et là, vu les complexités d'interfaces, on s'est dit, c'est quand même idiot, on aurait mis autant de temps à définir un système alsacien qu'un système national. Et si, après, on s'était retrouvé avec un système alsacien qu'il aurait fallu complètement redémonter pour mettre en place le système national, c'était vraiment une perte de temps. Donc là au moins, on a un seul dispositif technique et on demande une anticipation en Alsace, parce que, effectivement, vu les volumes, vu la configuration, on estime, – et ça, les candidats qu'on voit dans le cadre du dialogue en conviennent –, que c'est possible et que ça peut présenter un réel intérêt puisque ça permettra effectivement de faire tourner tous les systèmes avec un volume moindre, ça nécessite moins de portiques de contrôles automatiques, donc ils peuvent être anticipés, et moins d'équipements embarqués, etc.. » (Olivier Quoy, Mission Tarification, entretien le 13 juillet 2010)

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.

> « Et donc, on est dans une situation aujourd'hui où l'État ne cesse de dire que l'échéance recule, et où la population alsacienne dit : alors, cette écotaxe, où elle en est. Du coup, ça devient un peu difficile à expliquer au plan local et les élus locaux n'ont plus la main sur cette affaire, d'autant que l'État a bien pris soin de mener ces négociations pour savoir quelles routes étaient concernées, avec uniquement les départements, puisque ce sont les départements qui ont un réseau, la Région n'a pas de réseau routier et du coup, la Région, qui était un peu moteur dans le cadre de l'initiative initiale, est un peu en dehors maintenant de cette affaire. » (François Bouchard, DGS, Région Alsace, entretien le 19 juillet 2010)

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 partir du moment où il y a l'amendement Bur, nous, on a défendu l'idée alsacienne... Concrètement, quel que soit ce que vous allez mettre en place au niveau national, mettez en place une expérience alsacienne, selon l'étude de la SETEC, et vous en tirerez les enseignements au niveau national. À partir du moment où ils ont commencé à en parler au niveau national, il est évident que les Bretons n'ont pas du tout envie de faire ça, les gens du massif central qui se sont bagarrés pour avoir des autoroutes gratuites, l'A115, l'A20, voire l'A88 dans les années qui viennent, pour traverser le massif central, pour attirer du monde, ils n'ont pas envie qu'on pénalise les poids lourds, donc ce n'est pas du tout la même logique en Alsace. Et l'État, lui, a dit, je veux faire un truc national. » (François Bouchard, DGS, Région Alsace, entretien le 19 juillet 2010)

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[131]. 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). 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.

[131] 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.

Annexes

A1. 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. François Bouchard, DGS, Conseil régional d'Alsace, et Floriane Torchin, directrice des Transports et Déplacements, entretien du 7 juillet 2010, Strasbourg, 11h-11h45

7. Daniel Bursaux, 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, 9h-10h (avec Olivier Quoy)

8. Claire Chaffanjon, Adjointe au chef du pôle Transport, DREAL Alsace, entretien du 31 mai 2010, Strasbourg, 14h-15h30

9. Thierry Cheynel, Chef du service Développement durable, Grenelle et partenariat, DREAL Rhône-Alpes, entretien du 14 juin 2010, Lyon, 10h-11h30

10. Patrick Diény, DGA Pôle Infrastructures et Déplacements, président de l'ADSTD, Conseil général du Rhône, entretien du 10 janvier 2011, Lyon, 9h45-11h

11. Jérôme Fournel, Directeur général, Direction générale des Douanes et Droits Indirects, et Henri Havard, Sous-directeur des Droits Indirects, DGDDI, entretien du 4 février 2011, Montreuil, 17h15-18h30

12. Emmanuel Kahl, Chef du Service Politiques Routières, Direction des Routes et des Transports, Conseil général du Haut-Rhin, entretien du 5 avril 2011, téléphone, 14h-15h

13. Olivier Quoy, 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, 10h15-12h

Sphère professionnelle

14. Fabrice Accary, Délégué au développement durable et à l'action professionnelle, FNTR, entretien du 7 juin 2010, Paris 17, 16h30-17h30

15. Martine Bensa, Secrétaire générale, URTA, entretien du 1er juin 2010, Strasbourg, 10h-11h

16. Emmanuel De Bienassis, Secrétaire général, TLF Rhône-Alpes / Auvergne / Bourgogne, entretien du 14 juin 2010, Corbas, 14h-15h

17. Christian Dupuy, Président, O.T.R.E. Alsace, entretien du 26 mai 2010, Bischheim (entreprise de transport TDI), 14h15-15h

18. Nicolas Paulissen, Délégué général adjoint, FNTR, entretien du 21 mai 2010, Paris 17, 15h-16h15

19. Christian Rose, Délégué général adjoint, AUTF, entretien du 8 novembre 2010, Paris 8, 8h30-9h30

Sphère expertise/études

20. Claude Abraham, consultant, entretien du 22 septembre 2010, Saint-Cloud, 14h-15h30

Sphère associative

21. Michel Dubromel, Pilote du Réseau Transports et Mobilité Durables, FNE, entretien du 28 avril 2010, Paris, Port-Royal, 14h45-16h

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, 14h20-16h

b. Thierry Gindre, Directeur, Service Économie et Professions, DRE Alsace, entretien du 2 juin 2005, Strasbourg, 10h-12h

c. Georges Klaerr-Blanchard, chef du service de l'Aménagement et de la Prospective, et Olivier Quoy, chef du service des Interventions Territoriales, DRE Alsace, entretien du 24 mars 2005, Strasbourg, 14h-16h30

A2. Directives européennes

La directive « Eurovignette »

- La directive 1999/62/CE du 17 juin 1999, relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures.

Elle s'applique aux taxes sur les véhicules, aux péages et aux droits d'usage imposés aux véhicules destinés au transport de marchandises par route et ayant un poids total en charge autorisé d'au moins 12 tonnes.

Elle précise, pays par pays, quelles sont les taxes visées. Chaque Etat membre arrête les procédures de perception et de recouvrement de ces taxes qui sont perçues par l'Etat membre dans lequel le véhicule est immatriculé. Les Etats membres ne peuvent fixer des taux de taxes sur les véhicules inférieurs aux taux minimaux définis dans la directive. Celle-ci prévoit également la possibilité pour tous les Etats membres d'appliquer, dans certains cas et sous certaines conditions, des taux réduits ou des exonérations. La directive énumère enfin les conditions que doivent remplir les Etats membres afin de pouvoir introduire et/ou maintenir des péages ou introduire des droits d'usage (la perception concerne exclusivement l'utilisation d'autoroutes ou de routes analogues, de ponts, de tunnels et de routes de montagne franchissant des cols ; l'application du principe de non-discrimination en raison de la nationalité du transporteur ou de l'origine ou de la destination du transport ; l'absence de contrôle aux frontières intérieures...)

- La directive 2006/38/CE du 17 mai 2006 modifie la directive 1999/62/CE en instaurant un nouveau cadre communautaire relatif à la tarification de l'usage des infrastructures routières.

Elle fixe des règles pour le prélèvement par les Etats membres des péages ou des droits d'usage pour l'utilisation de routes, y compris les routes du réseau transeuropéen et les routes dans les régions montagneuses. A partir de 2012, elle s'appliquera aux véhicules entre 3,5 et 12 tonnes. Les Etats membres ont la possibilité de différencier les péages en fonction du type de véhicule, sa catégorie d'émissions, le degré de dommages qu'il occasionne aux routes, ainsi que le lieu, le moment et le niveau de l'encombrement. Cela permet de lutter contre les problèmes causés par la congestion du trafic, y compris les dommages causés à l'environnement sur la base des principes de «l'utilisateur payeur» et de «pollueur payeur».

Cette directive doit être transposée dans les Etats membres avant le 10 juin 2008.

Source : Commission européenne

Encadré tiré de : 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), p. 39.

A3. Amendement « Bur »

LOI n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports (1)

NOR : EQUX0500211L, JORF du 6 janvier 2006

Article 27

Après l'article 285 *sexies* du code des douanes, il est inséré un article 285 *septies* ainsi rédigé :

« *Art. 285* septies. − A titre expérimental, dans la région Alsace et pour une durée de cinq ans, les véhicules utilitaires dont le poids total en charge est égal ou supérieur à 12 tonnes peuvent être soumis, lorsqu'ils empruntent des routes ou portions de routes d'usage gratuit à proximité d'axes autoroutiers à péage situés ou non sur le territoire français, à une taxe non déductible dont le montant est compris entre 0,001 et 0,015 € par tonne et par kilomètre.

« Cette taxe est perçue au profit de la collectivité propriétaire de la voie routière. Elle est décidée par décret en Conseil d'Etat lorsque la voie appartient au domaine public de l'Etat et par l'organe délibérant de la collectivité territoriale lorsque la voie appartient au domaine public d'un département ou d'une commune.

« Elle est acquittée par le propriétaire du véhicule ou, si le véhicule fait l'objet d'un contrat de crédit-bail ou d'un contrat de location, par son locataire.

« La taxe est prélevée lors de chaque passage sur les voies concernées ou mensuellement par les services de la direction générale des douanes et droits indirects sur la base des relevés kilométriques fournis par les transporteurs. Elle est recouvrée selon les mêmes règles et sous les mêmes garanties, sanctions et privilèges qu'en matière de droits de douane. Les infractions sont constatées et réprimées, et les instances instruites et jugées, conformément aux dispositions du présent code.

«Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article et détermine les conditions dans lesquelles il sera procédé à une évaluation au terme de la période d'expérimentation. »

(version d'origine, disponible en ligne : http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=20060106&numTexte=1&pageDebut=00217&pageFin=00229, consulté le 25 février 2011)

A4. Loi Grenelle 1

LOI n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (1)

NOR: DEVX0811607L

TITRE IER : LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

CHAPITRE III : TRANSPORTS

SECTION 1 : DISPOSITIONS RELATIVES AUX OBJECTIFS

Article 10

I. — La politique des transports contribue au développement durable et au respect des engagements nationaux et internationaux de la France en matière d'émissions de gaz à effet de serre et d'autres polluants, tout en limitant la consommation des espaces agricoles et naturels. L'objectif est de réduire, dans le domaine des transports, les émissions de gaz à effet de serre de 20 % d'ici à 2020, afin de les ramener à cette date au niveau qu'elles avaient atteint en 1990.

L'Etat veillera à réduire les pollutions et les nuisances des différents modes de transport. Il favorisera l'adoption de comportements responsables au regard des exigences écologiques, incitera les entreprises du secteur des transports à améliorer leur performance environnementale et encouragera le renouvellement des matériels de transport et les projets innovants de transports favorisant la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

La politique de réduction des pollutions et nuisances fera, tous les cinq ans, l'objet d'une évaluation et d'un programme d'actions sur la base d'objectifs chiffrés.

Dans une logique de développement des transports multimodale et intégrée, l'Etat veillera à ce que l'augmentation des capacités routières soit limitée au traitement des points de congestion, des problèmes de sécurité ou des besoins d'intérêt local en limitant les impacts sur l'environnement.

Les fournisseurs de carburant devront conduire des actions visant à en maîtriser la consommation.

II. — L'Etat met à l'étude la possibilité de créer un fonds de capitalisation, regroupant des actifs et des participations de l'Etat dans le capital des sociétés dont il est actionnaire, qui pourrait, le cas échéant, être géré dans le cadre des missions de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France. Le capital de ce fonds serait ouvert à des investisseurs institutionnels et à des collectivités territoriales.

Ce fonds de participation aurait notamment pour objet de financer la réalisation des objectifs visés au I. En outre, cette étude proposera différents dispositifs permettant de financer les grands projets d'infrastructures de transport. Le Gouvernement en présentera les conclusions au Parlement au plus tard six mois après la promulgation de la présente loi.

Les projets permettant d'achever les grands itinéraires autoroutiers largement engagés seront menés à bonne fin dans les meilleurs délais et dans le respect de normes environnementales conformes au développement durable.

Article 11

I. — Pour le transport des marchandises, le développement de l'usage du transport fluvial, ferroviaire, du transport maritime, et plus particulièrement du cabotage, revêt un caractère prioritaire. A cet effet, l'Etat accordera, en matière d'infrastructures, une priorité aux investissements ferroviaires, fluviaux et portuaires, tout en tenant compte des enjeux liés au développement économique et à l'aménagement et à la compétitivité des territoires. Il soutiendra le développement des trafics massifiés de fret ferroviaire et fluvial, du transport combiné ferroviaire, fluvial et maritime, des autoroutes ferroviaires et des autoroutes de la mer.

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.

Des dotations du budget de l'Etat encourageront le recours au transport combiné par des compensations tarifaires aux opérateurs, au moyen de conventions passées entre l'Etat et les opérateurs qui s'engagent sur des objectifs de développement et d'organisation.

II. — La politique durable des transports donne la priorité en matière ferroviaire au réseau existant. Cette priorité s'appuie d'abord sur sa régénération, puis sur sa modernisation.

A cet effet, il sera établi, avant la fin de l'année 2009, une cartographie des points de saturation et de ralentissement du réseau ferroviaire, actuels et prévisibles, à l'horizon 2020. Cette cartographie déterminera en outre les tronçons de lignes qui ne sont pas encore électrifiés.

Les moyens dévolus par l'Etat et ses établissements publics à la régénération du réseau ferroviaire seront accrus régulièrement pour atteindre en 2015 un niveau de 400 millions d'euros par an supplémentaires par rapport à l'actuel plan de renouvellement des voies ferrées 2006-2010, soit un montant deux fois et demi plus élevé que celui constaté en 2004. Les régions pourront contribuer à cet effort pour l'entretien et la régénération du réseau ferroviaire. Cet effort financier sera notamment destiné à des dépenses d'investissement et de fonctionnement sur les lignes qui jouent un rôle réel de désenclavement. L'extension progressive du réseau ferroviaire à grande vitesse et la création de lignes nouvelles mixtes libérera de la capacité pour le fret ferroviaire. Les deux principaux axes Nord-Sud du réseau seront aménagés afin de permettre la circulation de trains longs d'au moins 1 000 mètres.

Le réseau ferroviaire national sera modernisé pour permettre un système de transport de fret de qualité répondant à la demande en termes de fiabilité, de rapidité, de régularité et de souplesse. Dans cette perspective,

les investissements de l'Etat seront concentrés sur certains axes prioritaires de circulation importante, où le fret bénéficiera de sillons performants et stables, en prenant notamment en compte les intérêts des chargeurs.

Un réseau d'autoroutes ferroviaires à haute fréquence et de transport combiné sera développé pour offrir une alternative performante aux transports routiers à longue distance, notamment pour les trafics de transit. Dans une première phase, trois autoroutes ferroviaires seront mises en place : l'autoroute ferroviaire alpine, qui sera prolongée jusqu'à la région lyonnaise, l'autoroute ferroviaire entre Perpignan et Luxembourg et l'autoroute ferroviaire Atlantique entre le pays basque, la région parisienne et le nord de la France. L'adaptation des infrastructures fera l'objet d'un financement public complémentaire de 50 millions d'euros et la création des plates-formes multimodales de fret classique ou à grande vitesse de fret fera l'objet d'un financement de 50 millions d'euros. Dans une deuxième phase, l'objectif sera le transfert de 2 millions de camions ; enfin, dans une troisième phase, l'objectif sera d'assurer le trafic de transit de marchandises dans sa totalité par les modes alternatifs à la route. En outre, l'Etat étudiera la possibilité de mettre en place des prêts à long terme ou des garanties pour faciliter l'acquisition du matériel nécessaire par les opérateurs.

La création d'opérateurs ferroviaires de proximité sera encouragée afin de répondre à la demande de trafic ferroviaire de wagons isolés. La faculté de réserver des sillons sera donnée aux opérateurs de transport combiné. Enfin, les projets innovants, comme les projets de fret à grande vitesse, notamment en correspondance avec le mode aérien, seront encouragés par des dispositifs spécifiques.

Une instance de régulation des activités ferroviaires favorisera la croissance globale des trafics de marchandises tout en veillant au développement sans discrimination de la concurrence sur le marché du transport ferroviaire de fret classique et à grande vitesse.

La conservation des emprises des lignes ferroviaires désaffectées sera favorisée afin de permettre la mise en place ultérieure d'un système de transports de marchandises, de transports en commun ou de transports non motorisés, en concertation avec les autorités organisatrices de transports et les collectivités territoriales concernées.

Le Gouvernement présente un rapport au Parlement, au plus tard six mois après la promulgation de la présente loi, sur l'opportunité d'interdire, à partir du 31 décembre 2015, la circulation sur les lignes électrifiées des trains utilisant un mode de propulsion autre qu'électrique.

III. — L'amélioration de la compétitivité des ports maritimes français dans la concurrence internationale et de leur desserte multimodale permettra l'accroissement du transport de fret et des activités de logistique, créateurs d'emplois et respectueux de l'environnement. L'objectif est de doubler la part de marché du fret non routier pour les acheminements à destination et en provenance des ports d'ici à 2015.

A cette fin, l'Etat accompagnera le développement des capacités portuaires et créera les conditions d'une desserte terrestre efficace des grands ports maritimes français par les modes de transport massifiés, ferroviaire et fluvial, en respectant les milieux aquatiques continental et estuarien. La desserte ferroviaire entre les ports et leur arrière-pays devra ainsi être fortement améliorée par le développement de lignes dédiées au fret et par sa prise en compte dans le cadre de projets d'amélioration du réseau de grandes lignes ou la réalisation de sections nouvelles.

La desserte fluviale des ports maritimes sera significativement accrue par un traitement efficace des flux de transports fluviaux, l'optimisation des coûts de manutention, la révision des pratiques fiscales pénalisantes et la réalisation d'infrastructures assurant l'interface entre les voies d'eau et les zones portuaires.

IV. — L'Etat soutiendra, avec les différentes parties intéressées, le développement de lignes d'autoroutes de la mer sur la façade atlantique entre la France, l'Espagne et le Portugal et sur la façade méditerranéenne entre la France, l'Espagne et l'Italie, afin d'offrir des alternatives à la traversée des massifs pyrénéen et alpin. Elles auront pour objectif de permettre un report modal de 5 à 10 % des trafics concernés. L'Etat pourra soutenir ces projets notamment au travers d'obligations de services publics et, si nécessaire, par des financements pour un montant maximal de 80 millions d'euros. Les autoroutes de la mer sur la façade méditerranéenne contribueront au développement de l'Union pour la Méditerranée sans porter atteinte au littoral méditerranéen.

V. — Le réseau fluvial, dit magistral, et en particulier celui à grand gabarit, fera l'objet d'un plan de restauration et de modernisation dont le montant financier devra être clairement établi. Le canal à grand gabarit Seine-Nord-Europe, qui permettra le report vers la voie d'eau de 4,5 milliards de tonnes-kilomètres par an, soit l'économie de 250 000 tonnes de dioxyde de carbone par an, sera réalisé. Ce programme, présentant un coût de l'ordre de 4 milliards d'euros, sera cofinancé dans le cadre d'un contrat de partenariat public-privé, par la Communauté européenne, les collectivités territoriales et l'Etat, sur la période 2009-2020. Les études nécessaires à la réalisation d'une liaison fluviale à grand gabarit entre les bassins de la Saône et de la Moselle seront poursuivies et un débat public sera organisé d'ici à 2012. Ce débat envisagera également l'intérêt d'une connexion fluviale entre la Saône et le Rhin qui fera l'objet d'études complémentaires préalables. Un débat public sera en outre organisé avant la fin de l'année 2011 sur la liaison à grand gabarit de la Seine amont entre Bray-sur-Seine et Nogent-sur-Seine.

La modernisation des barrages de navigation s'accompagnera, lorsque cela est pertinent, de la construction de microcentrales hydroélectriques.

Dans ce cadre, le soutien de l'Etat à la batellerie sera maintenu et portera prioritairement sur la création d'entreprises et la construction et la modernisation de la flotte fluviale. A ce titre, l'Etat étudiera la possibilité de mettre en œuvre des prêts à long terme et des garanties pour faciliter l'acquisition du matériel nécessaire à l'activité des opérateurs.

En outre, l'Etat étudiera l'opportunité de donner à l'établissement public Voies navigables de France la pleine propriété du domaine public fluvial attaché au réseau magistral. Le Gouvernement présentera au Parlement les conclusions de ces deux études au plus tard six mois après la promulgation de la présente loi.

Le Gouvernement remet au Parlement, dans les six mois suivant l'adoption de la présente loi, un rapport sur la nécessité de rénovation des barrages manuels du réseau fluvial magistral, sur le coût global de ces interventions et les modalités de financement, ainsi que sur la régénération du réseau fluvial à vocation de transport de marchandises, et l'effort financier pluriannuel consenti à ce titre par l'Etat.

VI. — Des mesures seront mises en place afin d'améliorer les performances environnementales des poids lourds, notamment en termes de consommation de carburant. Dans cette optique, l'Etat encouragera la conduite respectueuse de l'environnement, dite « écoconduite », la mise en place des péages sans arrêt, ainsi que l'affichage des émissions de gaz à effet de serre des prestations de transports.

Une écotaxe sera prélevée sur les poids lourds à compter de 2011 à raison du coût d'usage du réseau routier national métropolitain non concédé et des voies des collectivités territoriales susceptibles de subir un report de trafic. Cette écotaxe aura pour objet de financer les projets d'infrastructures de transport. A cet effet, le produit de cette taxation sera affecté chaque année à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France pour la part du réseau routier national. L'Etat rétrocèdera aux collectivités territoriales le produit de la taxe correspondant aux sommes perçues pour l'usage du réseau routier dont elles sont propriétaires, déduction faite des coûts exposés y afférents. Cette redevance pourra être modulée à la hausse sur certains tronçons dans un souci de report de trafic équilibré sur des axes non congestionnés.

Cette taxe sera répercutée par les transporteurs sur les bénéficiaires de la circulation des marchandises. Par ailleurs, l'Etat étudiera des mesures à destination des transporteurs permettant d'accompagner la mise en œuvre de la taxe et de prendre en compte son impact sur les entreprises. Par exception, des aménagements de la taxe, qu'ils soient tarifaires ou portant sur la définition du réseau taxable, seront prévus aux fins d'éviter un impact économique excessif sur les différentes régions au regard de leur éloignement des territoires de l'espace européen.

En outre, le Gouvernement présente au Parlement, au plus tard trois mois après la promulgation de la présente loi, un rapport sur les enjeux et les impacts relatifs, d'une part, à la généralisation de l'autorisation de circulation des poids lourds de 44 tonnes et, d'autre part, à la réduction de la vitesse à 80 kilomètres/heure pour tous les poids lourds circulant sur autoroute et à leur interdiction de se dépasser sur ces axes.

Cité par:
Décision n°2009-599 DC du 29 décembre 2009 - art., v. init.
LOI n°2009-1673 du 30 décembre 2009 - art. 94, v. init.
Saisine du - art., v. init.
Saisine du - art., v. init.
Arrêté du 16 décembre 2010 - art. 1, v. init.

Source :
http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=7686BAACBBE712E6DFA93DDFC1D00B7F.tpdjo03v_1?idArticle=JORFARTI000020949650&cidTexte=JORFTEXT000020949548&dateTexte=29990101&categorieLien=id

A5. Code des Douanes / Lois de Finances

Loi de finances pour 2009, JORF du 28 décembre 2008 (version d'origine) : taxe alsacienne et taxe nationale (pendant la concertation du Grenelle de l'environnement et avant la loi Grenelle 1)

LOI n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 (1)
NOR: BCFX0821595L
*SECONDE PARTIE : MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPECIALES
TITRE IV : DISPOSITIONS PERMANENTES

Article 153

I. — A. — L'article 285 septies du code des douanes est ainsi rédigé :

« Art. 285 septies.-I. — 1. Dans la région Alsace, les véhicules de transport de marchandises qui empruntent le réseau routier sont soumis à une taxe.

« 2. Le réseau routier mentionné au 1 est constitué par les autoroutes, routes nationales ou routes appartenant à des collectivités territoriales pouvant constituer des itinéraires alternatifs à des autoroutes à péage, situées ou non sur le territoire douanier, ou à des autoroutes et routes nationales soumises à la présente taxe.

« La liste des routes et autoroutes soumises à la taxe est déterminée par décret en Conseil d'Etat, pris après avis de leurs assemblées délibérantes pour les routes appartenant à des collectivités territoriales.

« Les routes et autoroutes mentionnées au premier alinéa sont découpées en sections de tarification.A chaque section de tarification est associé un point de tarification. Ces sections de tarification ainsi que les points de tarification associés sont définis par arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget. La longueur maximale des sections de tarification est de quinze kilomètres.

« 3. Les véhicules de transport de marchandises mentionnés au 1 s'entendent des véhicules seuls ou tractant une remorque, dont le poids total en charge autorisé, ou dont le poids total roulant autorisé pour les ensembles articulés, est égal ou supérieur à douze tonnes.

« 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.

« II. — La taxe est due par le propriétaire des véhicules mentionnés au 3 du I.

« Toutefois, lorsque le véhicule de transport de marchandises fait l'objet soit d'un contrat de crédit-bail, soit d'un contrat de location, la taxe est due par le locataire ou le sous-locataire. Le propriétaire est solidairement responsable du paiement de la taxe ainsi que, le cas échéant, de la majoration de retard applicable. Un décret précise les conditions particulières qui en découlent pour le loueur.

« III. — Le fait générateur intervient et la taxe devient exigible lors du franchissement, par un véhicule de transport de marchandises défini au 3 du I, d'un point de tarification mentionné au troisième alinéa du 2 du I.

« IV. — 1.L'assiette de la taxe due est constituée par la longueur des sections de tarification empruntées par le véhicule, exprimée en kilomètres, après arrondissement à la centaine de mètres la plus proche.

« 2. Pour chaque section de tarification, le taux kilométrique de la taxe est fonction de la catégorie du véhicule. Les catégories, qui reposent sur le nombre d'essieux des véhicules, sont déterminées par arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget.

« Le taux kilométrique est modulé en fonction de la classe d'émission EURO du véhicule, au sens de l'annexe 0 de 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, et, le cas échéant, en fonction du niveau de congestion de la section de tarification.

« Un décret précise les conditions dans lesquelles le niveau de congestion de la section de tarification est pris en compte.

« En cas de défaut de justification par le redevable de la classe d'émission EURO ou du nombre d'essieux du véhicule, le taux kilométrique est déterminé en retenant respectivement la classe ou la catégorie à laquelle correspond le taux kilométrique le plus élevé.

« 3. Le taux de la taxe est compris entre 0, 015 € et 0, 2 € par essieu et par kilomètre.

« 4. Un arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget fixe le taux de la taxe lorsque la voie concernée relève du domaine public de l'Etat. Lorsque la voie est la propriété d'une collectivité autre que l'Etat, le taux est fixé par arrêté conjoint des mêmes ministres sur avis de l'organe délibérant de la collectivité.

« 5. Pour chaque section de tarification empruntée, le montant de la taxe est égal au produit de la longueur de la section par le taux kilométrique déterminé conformément aux 2 à 4.

« V. — 1.A compter de l'entrée en vigueur de la taxe prévue au présent article, les véhicules de transport de marchandises mentionnés au 3 du I doivent disposer d'un équipement électronique embarqué permettant l'enregistrement automatique, à chaque franchissement d'un point de tarification, des éléments nécessaires à la liquidation de ladite taxe lorsqu'ils circulent sur le réseau mentionné au 2 du I.

« 2. La taxe due au titre des trajets effectués est liquidée à partir des informations collectées automatiquement au moyen de l'équipement électronique embarqué mentionné au 1 du présent V.

« 3. Lorsque le redevable a passé un contrat avec une société habilitée lui fournissant un service de télépéage, la taxe est liquidée et son montant est communiqué à cette société au plus tard le dixième jour de chaque mois, sur le fondement de l'ensemble des trajets taxables réalisés par le redevable au cours du mois précédent et pour lesquels il a utilisé l'équipement électronique embarqué fourni par la société habilitée.

« 4. Dans les autres cas, la taxe est liquidée et son montant est communiqué au redevable au plus tard le dixième jour de chaque mois, sur le fondement de l'ensemble des trajets taxables réalisés par le redevable au cours du mois précédent et pour lesquels il a utilisé l'équipement électronique embarqué.

« 5. 1° Un décret en Conseil d'Etat définit les modalités de communication du montant de la taxe aux sociétés habilitées fournissant un service de télépéage mentionnées au 3 ainsi que les conditions dans lesquelles le redevable peut avoir accès à l'état récapitulatif des trajets et au détail de la tarification retenue dans les cas visés au 4.

« 2° Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités, y compris financières, selon lesquelles les équipements électroniques embarqués mentionnés au 1 sont mis à disposition des redevables soumis au 4.

« 3° Un arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget fixe les caractéristiques techniques des équipements électroniques embarqués mentionnés au 1.

« 4° Un arrêté conjoint des ministres mentionnés au 3 définit les conditions dans lesquelles une société fournissant un service de télépéage peut être habilitée en vue de mettre à disposition des redevables mentionnés au 3 les équipements électroniques embarqués et d'acquitter la taxe pour leur compte.

« VI. — 1. Lorsque le redevable a passé un contrat avec une société habilitée lui fournissant un service de télépéage, la taxe est acquittée par cette société au plus tard le dixième jour du mois suivant la liquidation.

« Lorsque tout ou partie de la taxe n'a pas été payée à la date limite de paiement et en l'absence d'une réclamation assortie d'une demande de sursis de paiement, un avis de rappel, prévoyant une majoration de 10 % du montant de la taxe non acquitté, est adressé à la société habilitée lui fournissant un service de télépéage avant la notification du titre exécutoire.

« 2. Dans les cas prévus au 4 du V, la taxe est acquittée par le redevable au plus tard le dixième jour du mois suivant la liquidation.

« Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions dans lesquelles la taxe est acquittée. Il peut prévoir des mécanismes particuliers pour les redevables occasionnels.

« Lorsque tout ou partie de la taxe n'a pas été payée à la date limite de paiement et en l'absence d'une réclamation assortie d'une demande de sursis de paiement, un avis de rappel, prévoyant une majoration de 10 % du montant de la taxe non acquitté, est adressé au redevable avant la notification du titre exécutoire.

« 3. La taxe est recouvrée par l'administration des douanes et droits indirects selon les règles, garanties, privilèges et sanctions prévus par le présent code.

« VII. — 1. Les manquements au regard de la taxe sont réprimés, les poursuites sont effectuées et les instances sont instruites et jugées comme en matière de douane.

« Les propriétaires, utilisateurs ou conducteurs de véhicules doivent présenter, à première réquisition, aux agents des douanes, de la police nationale, de la gendarmerie nationale et du contrôle des transports terrestres, tous les éléments et documents susceptibles de justifier la régularité de la circulation desdits véhicules sur le réseau taxable.

« 2. Lorsqu'il est constaté une irrégularité ou une omission ayant pour but ou pour résultat d'éluder ou de compromettre le recouvrement de la taxe, le redevable en manquement au regard de ses obligations fait l'objet d'une taxation forfaitaire égale au produit du taux défini aux 2 à 4 du IV par une distance forfaitaire de 130 kilomètres. Le montant de la taxe forfaitaire est doublé en cas d'existence d'une autre irrégularité au cours des trente derniers jours.

« Le montant de la taxe forfaitaire prévue au premier alinéa est communiqué au redevable selon les modalités fixées par arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget. Elle est exigible dès sa communication au redevable.

« Lorsque l'irrégularité est constatée par des agents de la police nationale, de la gendarmerie nationale ou du contrôle des transports terrestres, ces derniers en informent les services des douanes qui mettent en œuvre la procédure de taxation forfaitaire.

« Le redevable dispose de la possibilité d'apporter la preuve de la distance réellement parcourue sur le réseau taxable par le véhicule en manquement. Lorsque cette preuve est apportée, la taxation forfaitaire est abandonnée pour une taxation réelle.

« 3. Sans préjudice des dispositions du 2, est passible d'une amende maximale de 750 € toute omission ou irrégularité ayant pour but ou pour résultat d'éluder ou de compromettre le recouvrement de la taxe.

« 4. Les agents mentionnés au deuxième alinéa du 1 et habilités par les textes particuliers qui leur sont applicables disposent des pouvoirs d'investigation et de constatation nécessaires à la mise en œuvre des contrôles prévus au même alinéa. Ces agents peuvent immobiliser le véhicule en manquement pour mettre en œuvre l'amende mentionnée au 3 dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

« 5. Les constatations d'irrégularités effectuées par des appareils de contrôle automatique homologués font foi jusqu'à preuve du contraire.

« VIII. — Aux fins d'établissement de l'assiette de la taxe, de son recouvrement et des contrôles nécessaires, un dispositif de traitement automatisé des données à caractère personnel sera mis en œuvre, conformément aux modalités prévues par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

« IX. — S'agissant des voies appartenant au réseau routier national, le produit de la taxe est affecté à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France.

« Par ailleurs, l'Etat rétrocède aux collectivités territoriales le produit de la taxe correspondant aux sommes perçues pour l'usage du réseau routier dont elles sont propriétaires, déduction faite des coûts exposés y afférents. Un arrêté conjoint des ministres chargés des transports, du budget et des collectivités territoriales fixe le montant de cette retenue. »

B. — Sauf dispositions contraires, les modalités d'application du A sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

C. — Le A entre en vigueur à une date fixée par arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget et au plus tard le 31 décembre 2010.

II. — A. — Le chapitre II du titre X du code des douanes est ainsi rédigé :

« Chapitre II

« **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.

« Section 2

« **Redevables**

« Art. 272.-La taxe mentionnée à l'article 269 est due par le propriétaire du véhicule de transport de marchandises.

« Toutefois, lorsque le véhicule de transport de marchandises fait l'objet soit d'un contrat de crédit-bail, soit d'un contrat de location, la taxe est due par le locataire ou le sous-locataire. Le propriétaire est solidairement responsable du paiement de la taxe ainsi que, le cas échéant, de la majoration de retard applicable. Un décret précise les conditions particulières qui en découlent pour le loueur.

« Section 3

« **Fait générateur et exigibilité de la taxe**

« Art. 273.-Le fait générateur intervient et la taxe est exigible lors du franchissement, par un véhicule de transport de marchandises mentionné à l'article 271, d'un point de tarification mentionné au II de l'article 270.

« Section 4

« **Assiette, taux et barème**

« Art. 274.-L'assiette de la taxe due est constituée par la longueur des sections de tarification empruntées par le véhicule, exprimée en kilomètres, après arrondissement à la centaine de mètres la plus proche.

« Art. 275.-1. Pour chaque section de tarification, le taux kilométrique de la taxe est fonction du nombre d'essieux et du poids total autorisé en charge du véhicule soumis à la taxe.

« Ce taux est modulé en fonction de la classe d'émission EURO du véhicule au sens de l'annexe 0 à 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 et, le cas échéant, en fonction du niveau de congestion de la section de tarification.

« Un décret précise les conditions dans lesquelles le niveau de congestion de la section de tarification est pris en compte.

« En cas de défaut de justification par le redevable de la classe d'émission EURO ou du nombre d'essieux du véhicule, le taux kilométrique est déterminé en retenant respectivement la classe ou la catégorie à laquelle correspond le taux kilométrique le plus élevé.

« 2. Par exception, les taux kilométriques sont minorés de 25 % pour les départements métropolitains classés dans le décile le plus défavorisé selon leur périphéricité au sein de l'espace européen, appréciée au regard de leur éloignement des grandes unités urbaines européennes de plus d'un million d'habitants.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe la liste de ces départements.

« 3. Le taux kilométrique est compris entre 0, 025 € et 0, 20 € par kilomètre.

« 4. Le taux kilométrique de la taxe et les modulations qui lui sont appliquées sont déterminés chaque année par un arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget.

« 5. Pour chaque section de tarification, le montant de la taxe est égal au produit de la longueur de la section de tarification empruntée par le taux kilométrique déterminé conformément aux 1 à 4.

« Section 5

« **Liquidation de la taxe**

« Art. 276.-1.A compter de l'entrée en vigueur de la taxe, les véhicules de transport de marchandises mentionnés à l'article 269 et immatriculés en France doivent disposer d'un équipement électronique embarqué permettant l'enregistrement automatique, à chaque franchissement d'un point de tarification, des éléments nécessaires à la liquidation de ladite taxe.

« A compter de la même date, les véhicules de transport de marchandises mentionnés à l'article 269 et immatriculés hors de France sont tenus de disposer d'un tel équipement lorsqu'ils circulent sur le réseau mentionné à l'article 270.

« 2. La taxe due au titre des trajets effectués est liquidée à partir des informations collectées automatiquement au moyen de l'équipement électronique embarqué mentionné au 1.

« 3. Lorsque le redevable a passé un contrat avec une société habilitée lui fournissant un service de télépéage, la taxe est liquidée et son montant est communiqué à cette société au plus tard le dixième jour de chaque mois, sur le fondement de l'ensemble des trajets taxables réalisés par le redevable au cours du mois précédent et pour lesquels il a utilisé l'équipement électronique embarqué fourni par la société habilitée.

« 4. Dans les autres cas, la taxe est liquidée et son montant est communiqué au redevable au plus tard le dixième jour de chaque mois, sur le fondement de l'ensemble des trajets taxables réalisés par le redevable au cours du mois précédent et pour lesquels il a utilisé l'équipement électronique embarqué.

« Art. 277.-1. Un décret en Conseil d'Etat définit les modalités de communication du montant aux sociétés habilitées fournissant un service de télépéage mentionnées au 3 de l'article 276 ainsi que les conditions dans lesquelles le redevable peut avoir accès à l'état récapitulatif des trajets et au détail de la tarification retenue dans les cas visés au 4 du même article.

« 2. Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités, y compris financières, selon lesquelles les équipements électroniques embarqués mentionnés au 1 de l'article 276 sont mis à disposition des redevables soumis aux dispositions du 4 du même article.

« 3. Un arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget fixe les caractéristiques techniques des équipements électroniques embarqués mentionnés au 1 de l'article 276.

« 4. Un arrêté conjoint des ministres mentionnés au 3 définit les conditions dans lesquelles une société fournissant un service de télépéage peut être habilitée en vue de mettre à disposition des redevables visés au 3 de l'article 276 les équipements électroniques embarqués et d'acquitter la taxe pour leur compte.

« Section 6

« **Paiement de la taxe**

« Art. 278.-Lorsque le redevable a passé un contrat avec une société habilitée fournissant un service de télépéage, la taxe est acquittée par cette société pour le compte du redevable au plus tard le dixième jour du mois suivant la liquidation.

« Le redevable ayant passé un contrat avec une société habilitée lui fournissant un service de télépéage bénéficie, dans la limite fixée par la directive n° 1999 / 62 / CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 1999, précitée, d'abattements sur la taxe due pour tenir compte de l'économie de gestion engendrée du fait de ce contrat. Les règles d'abattement applicables sont déterminées chaque année par un arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget.

« Lorsque tout ou partie de la taxe n'a pas été payé à la date limite de paiement et en l'absence d'une réclamation assortie d'une demande de sursis de paiement, un avis de rappel, prévoyant une majoration de 10 % du montant de la taxe non acquitté, est adressé à la société habilitée lui fournissant un service de télépéage avant la notification du titre exécutoire.

« Art. 279.-Dans les cas prévus au 4 de l'article 276, la taxe est acquittée par le redevable au plus tard le dixième jour du mois suivant la liquidation.

« Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions dans lesquelles la taxe est acquittée. Il peut prévoir des mécanismes particuliers pour les redevables occasionnels.

« Lorsque tout ou partie de la taxe n'a pas été payé à la date limite de paiement et en l'absence d'une réclamation assortie d'une demande de sursis de paiement, un avis de rappel, prévoyant une majoration de 10 % du montant de la taxe non acquitté, est adressé au redevable avant la notification du titre exécutoire.

« Art. 280.-La taxe est recouvrée par l'administration des douanes et droits indirects selon les règles, garanties, privilèges et sanctions prévus par le présent code.

« Section 7

« **Recherche, constatation, sanction et poursuite**

« Art. 281.-Les manquements au regard de la taxe sont réprimés, les poursuites sont effectuées et les instances sont instruites et jugées comme en matière de douane.

« Les propriétaires, utilisateurs ou conducteurs de véhicules doivent présenter, à première réquisition, aux agents des douanes, de la police nationale, de la gendarmerie nationale ou du contrôle des transports terrestres tous les éléments et documents susceptibles de justifier la régularité de la circulation desdits véhicules sur le réseau taxable.

« Art. 282.-Lorsqu'il est constaté une irrégularité ou une omission ayant pour but ou pour résultat d'éluder ou de compromettre le recouvrement de la taxe, le redevable en manquement au regard de ses obligations fait l'objet d'une taxation forfaitaire égale au produit du taux défini aux 1 à 4 de l'article 275 par une distance forfaitaire de 500 kilomètres. Le montant de la taxe forfaitaire est doublé en cas d'existence d'une autre irrégularité au cours des trente derniers jours.

« Le montant de la taxation forfaitaire prévue au premier alinéa est communiqué au redevable selon les modalités fixées par arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget. Elle est exigible dès sa communication au redevable.

« Lorsque l'irrégularité est constatée par des agents de la police nationale, de la gendarmerie nationale ou du contrôle des transports terrestres, ces derniers en informent les services des douanes qui mettent en œuvre la procédure de taxation forfaitaire.

« Le redevable dispose de la possibilité d'apporter la preuve de la distance réellement parcourue sur le réseau taxable par le véhicule en manquement. Lorsque cette preuve est apportée, la taxation forfaitaire est abandonnée pour une taxation réelle.

« Art. 283.-Sans préjudice des dispositions de l'article 282, est passible d'une amende maximale de 750 € toute omission ou irrégularité ayant pour but ou pour résultat d'éluder ou de compromettre le recouvrement de la taxe.

« Art. 283 bis.-Les agents mentionnés au second alinéa de l'article 281 et habilités par les textes particuliers qui leur sont applicables disposent des pouvoirs d'investigation et de constatation nécessaires à la mise en œuvre des contrôles prévus au même alinéa. Ces agents peuvent immobiliser le véhicule en manquement pour mettre en œuvre l'amende mentionnée à l'article 283 dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

« Art. 283 ter.-Les constatations d'irrégularités effectuées par des appareils de contrôle automatique homologués font foi jusqu'à preuve du contraire.

« Section 8

« **Affectation du produit de la taxe**

« Art. 283 quater.-Le produit de la taxe correspondant aux sommes perçues pour l'usage du réseau routier national est affecté à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France.

« L'Etat rétrocède aux collectivités territoriales le produit de la taxe correspondant aux sommes perçues pour l'usage du réseau routier dont elles sont propriétaires, déduction faite des coûts exposés y afférents. Un arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget fixe le montant de cette retenue.

« Section 9

« **Dispositions diverses**

« Art. 283 quinquies.-Aux fins d'établissement de l'assiette de la taxe, de son recouvrement et des contrôles nécessaires, un dispositif de traitement automatisé des données à caractère personnel sera mis en œuvre, conformément aux modalités prévues par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. »

B. — Sauf dispositions contraires, les modalités d'application du A sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

C. — 1. Le A entre en vigueur à une date fixée par arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget et au plus tard le 31 décembre 2011.

2.L'article 285 septies du code des douanes est abrogé à compter de la date d'entrée en vigueur de la taxe prévue au A.

III. — A. — Pour l'application de la taxe sur les poids lourds prévue aux articles 269 à 283 quinquies et 285 septies du code des douanes, l'Etat est autorisé, dans les conditions définies au B, à confier à un ou plusieurs prestataires extérieurs les missions suivantes :

1° Le financement, la conception, la réalisation, l'exploitation, l'entretien et la maintenance du dispositif technique nécessaire à la mise en œuvre de la taxe, y compris le dispositif de traitement automatisé et la mise à disposition des équipements électroniques embarqués ;

2° La collecte de l'ensemble des informations nécessaires à l'établissement de la taxe ;

3° La liquidation du montant de la taxe ;

4° La communication aux redevables et aux sociétés habilitées fournissant un service de télépéage, dans les conditions prévues par les décrets en Conseil d'Etat mentionnés aux 1 de l'article 277 et 4 du V de l'article 285 septies du code des douanes, du montant de taxe due ;

5° Le recouvrement des sommes facturées aux redevables ou aux sociétés habilitées fournissant à ces derniers un service de télépéage, l'administration des douanes et droits indirects restant seule compétente pour l'engagement des procédures de recouvrement forcé ;

6° La notification aux redevables et aux sociétés habilitées fournissant un service de télépéage de l'avis de rappel mentionné aux articles 278 et 279 ainsi qu'au VI de l'article 285 septies du code des douanes ;

7° Le financement, la conception, la réalisation, l'exploitation, l'entretien et la maintenance des appareils de contrôle automatique permettant de détecter les véhicules en infraction au regard des dispositions régissant les taxes visées au premier alinéa ;

8° La constatation des manquements au regard de la taxe détectés au moyen des appareils mentionnés au 7° et la notification aux redevables concernés ou, le cas échéant, à la société habilitée mentionnée au 3 de l'article 276 et du V de l'article 285 septies du code des douanes, de la taxation forfaitaire prévue à l'article 282 et au 2 du VII de l'article 285 septies du même code.

Pour l'application des 6° et 8° du présent A, le prestataire est autorisé à percevoir, en sus de la taxation forfaitaire, des frais de dossier dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat ;

9° Le recouvrement des sommes acquittées à la suite des procédures prévues aux 6° et 8° et des frais de dossier.

B. — 1. Le prestataire assure les missions énumérées au A sous le contrôle de l'Etat. Ce contrôle comporte des investigations dans les locaux du prestataire pour s'assurer notamment de la fiabilité du dispositif technique et des traitements mis en œuvre dans l'exercice des missions.

2. Les personnels du prestataire amenés à intervenir dans le cadre des missions prévues aux 5°, 6°, 8° et 9° du A sont agréés par le préfet du département du siège social du prestataire et sont tenus à l'obligation du secret professionnel définie aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal. Dans leurs relations avec les redevables ou leurs représentants, ces personnels indiquent agir pour le compte de l'Etat.

3. Le prestataire est titulaire d'une commission délivrée par l'administration des douanes et droits indirects dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Il est seul responsable de la collecte de la taxe vis-à-vis de l'administration des douanes et droits indirects. Il verse au comptable des douanes désigné à cet effet, par virement, le vingt-cinquième jour du mois suivant la liquidation, la taxe facturée accompagnée des données ayant permis la liquidation de cette taxe, ainsi que la taxe recouvrée à la suite des procédures prévues à l'article 282 et au 2 du VII de l'article 285 septies du code des douanes.

Le prestataire fournit une garantie financière assurant dans tous les cas le versement au comptable des douanes désigné des sommes facturées.

4. Les recettes collectées pour le compte de l'Etat font l'objet d'une comptabilité distincte retraçant l'ensemble des opérations liées aux missions qui sont confiées au prestataire. Elles sont versées sur un compte spécifique unique qui ne pourra être mouvementé que par des sommes relatives à la taxe. Ces recettes ne peuvent donner lieu à aucun placement par le ou les prestataires.

Le prestataire extérieur n'est pas soumis aux règles de la comptabilité publique pour les opérations afférentes aux recettes collectées dans le cadre des missions définies au A.

5. Lorsque les procédures prévues à l'article 282 et au VII de l'article 285 septies du code des douanes n'ont pas été suivies de paiement ou de contestation dans un délai de trente jours, le prestataire transmet aux agents des douanes les éléments permettant de mettre en œuvre les procédures de recouvrement forcé.

6. Les opérations afférentes aux recettes collectées dans le cadre des missions définies au A sont soumises à la vérification de la Cour des comptes.

C. — Un décret en Conseil d'Etat définit les modalités d'application des A et B.

IV. — Le I de l'article L. 330-2 du code de la route est complété par les 11° et 12° ainsi rédigés :

« 11° Aux fonctionnaires de la police nationale et du contrôle des transports terrestres ainsi qu'aux militaires de la gendarmerie nationale, aux seules fins de vérifier la régularité de la situation des redevables au regard des taxes sur les poids lourds prévues aux articles 269 à 283 quinquies et 285 septies du code des douanes et d'identifier les auteurs des manquements au regard de ces taxes ;

« 12° Aux personnels agréés du prestataire autorisé par l'Etat à exploiter les appareils de contrôle automatique et à procéder à la constatation des manquements au regard des taxes sur les poids lourds prévues aux articles 269 à 283 quinquies et 285 septies du code des douanes, aux seules fins de vérifier la régularité de la situation des redevables au regard de ces taxes et d'identifier les auteurs des manquements au regard de ces taxes. »

V. — L'article 24 de 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 est ainsi modifié :

1° Après le cinquième alinéa du I, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« — des charges acquittées au titre des taxes prévues aux articles 269 à 283 quater et 285 septies du code des douanes pour l'usage des voies du réseau routier taxable par les véhicules de transport de marchandises. » ;

2° Les III bis, IV et V deviennent respectivement les V, VI et VII ;

3° Le IV est ainsi rétabli :

« IV. — Le prix du transport est majoré de plein droit des taxes prévues aux articles 269 à 283 quater et 285 septies du code des douanes supportées par l'entreprise pour la réalisation de l'opération de transport. La facture fait apparaître les charges supportées par l'entreprise de transport au titre de ces taxes.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles cette majoration est établie, sur des bases réelles ou forfaitaires ainsi que les modalités d'application correspondantes. » ;

4° Au V tel qu'il résulte du 2°, le mot et la référence : « et III » sont remplacés par les références : «, III et IV » ;

5° Au VI tel qu'il résulte du 2°, le mot et la référence : « et III bis » sont remplacés par les références : «, IV et V ».

VI. — Le 10° de l'article 412 du code des douanes est abrogé.

VII. — Dans les douze mois suivant la promulgation de la présente loi, le Gouvernement présente un rapport aux commissions chargées des finances et à celles chargées des transports de chacune des deux assemblées parlementaires présentant l'état d'avancement et, le cas échéant, les résultats de l'expérimentation de la taxe due par les poids lourds à raison de l'utilisation de certaines infrastructures, et les études d'impact par région relatives à la généralisation de cette taxe à l'ensemble du territoire et au coût de sa collecte.

Cite:
Loi n°78-17 du 6 janvier 1978 (V)
Code de la voirie routière - art. L121-1 (M)
Code des douanes - art. 277 (Ab)
Code des douanes - art. 278 (Ab)
Code des douanes - art. 285 septies (M)
Code pénal - art. 226-13 (M)
Cité par:
Décret n°2009-345 du 30 mars 2009 - art. 1, v. init.
Décret n°2009-345 du 30 mars 2009 - art. 1 (V)

Source :
http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=6359841D84A7B0E1C3AB9696E59305FD.tpdjo03v_1?idArticle=JORFARTI000019996446&cidTexte=JORFTEXT000019995721&dateTexte=29990101&categorieLien=id

Version du Code des douanes en vigueur au 1er janvier 2011, article 285 septies (taxe alsacienne)

Code des douanes
Titre X : Taxes diverses perçues par la douane
Chapitre VI : Droits et taxes divers.

Article 285 septies

Abrogé par LOI n°2008-1425 du 27 décembre 2008 - art. 153 (V)
Modifié par LOI n°2008-1425 du 27 décembre 2008 - art. 153 (V)
Modifié par LOI n°2010-1658 du 29 décembre 2010 - art. 49

I. — 1. Dans la région Alsace, les véhicules de transport de marchandises qui empruntent le réseau routier sont soumis à une taxe.

2. Le réseau routier mentionné au 1 est constitué par les autoroutes, routes nationales ou routes appartenant à des collectivités territoriales pouvant constituer des itinéraires alternatifs à des autoroutes à péage, situées ou non sur le territoire métropolitain, ou à des autoroutes et routes nationales soumises à la présente taxe.

La liste des routes et autoroutes soumises à la taxe est déterminée par décret en Conseil d'Etat, pris après avis de leurs assemblées délibérantes pour les routes appartenant à des collectivités territoriales.

Les routes et autoroutes mentionnées au premier alinéa sont découpées en sections de tarification.A chaque section de tarification est associé un point de tarification. Ces sections de tarification ainsi que les points de tarification associés sont définis par arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget. La longueur maximale des sections de tarification est de quinze kilomètres.

3. Les véhicules de transport de marchandises mentionnés au 1 s'entendent des véhicules seuls ou tractant une remorque, dont le poids total en charge autorisé, ou dont le poids total roulant autorisé pour les ensembles articulés, est égal ou supérieur à douze tonnes.

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.

II. — La taxe est due solidairement par le propriétaire, le conducteur ou tout utilisateur des véhicules mentionnés au 3 du I.

Toutefois, lorsque le véhicule de transport de marchandises fait l'objet soit d'un contrat de crédit-bail, soit d'un contrat de location, la taxe est due solidairement par le locataire ou le sous-locataire, le conducteur ou tout utilisateur. Le propriétaire est solidairement responsable du paiement de la taxe. Un décret précise les conditions particulières qui en découlent pour le loueur.

III. — Le fait générateur intervient et la taxe devient exigible lors du franchissement, par un véhicule de transport de marchandises défini au 3 du I, d'un point de tarification mentionné au troisième alinéa du 2 du I.

IV. — 1.L'assiette de la taxe due est constituée par la longueur des sections de tarification empruntées par le véhicule, exprimée en kilomètres, après arrondissement à la centaine de mètres la plus proche.

2. Pour chaque section de tarification, le taux kilométrique de la taxe est fonction de la catégorie du véhicule. Les catégories, qui reposent sur le nombre d'essieux des véhicules, sont déterminées par décret en Conseil d'Etat.

Le taux kilométrique est modulé en fonction de la classe d'émission EURO du véhicule, au sens de l'annexe 0 de 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, et, le cas échéant, en fonction du niveau de congestion de la section de tarification.

Un décret précise les conditions dans lesquelles le niveau de congestion de la section de tarification est pris en compte.

En cas de défaut de justification par le redevable de la classe d'émission EURO ou du nombre d'essieux du véhicule, le taux kilométrique est déterminé en retenant respectivement la classe ou la catégorie à laquelle correspond le taux kilométrique le plus élevé.

3. Le taux de la taxe est compris entre 0, 015 € et 0, 2 € par kilomètre.

4. Un arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget fixe le taux de la taxe lorsque la voie concernée relève du domaine public de l'Etat. Lorsque la voie est la propriété d'une collectivité autre que l'Etat, le taux est fixé par arrêté conjoint des mêmes ministres sur avis de l'organe délibérant de la collectivité.

5. Pour chaque section de tarification empruntée, le montant de la taxe est égal au produit de la longueur de la section par le taux kilométrique déterminé conformément aux 2 à 4.

V. — 1.A compter de l'entrée en vigueur de la taxe prévue au présent article, les véhicules de transport de marchandises mentionnés au 3 du I doivent disposer d'un équipement électronique embarqué permettant l'enregistrement automatique, à chaque franchissement d'un point de tarification, des éléments nécessaires à la liquidation de ladite taxe lorsqu'ils circulent sur le réseau mentionné au 2 du I.

2. La taxe due au titre des trajets effectués est liquidée à partir des informations collectées automatiquement au moyen de l'équipement électronique embarqué mentionné au 1 du présent V, des informations déclarées lors de l'enregistrement du véhicule et des données paramétrées dans l'équipement électronique embarqué.

Les informations collectées au moyen des équipements électroniques embarqués, mis en œuvre dans une chaîne de collecte homologuée, font foi jusqu'à preuve du contraire.

3. Lorsque le redevable passe un contrat avec une société habilitée lui fournissant un service de télépéage, il lui donne mandat pour déclarer son véhicule et acquitter la taxe due pour son compte. La taxe est liquidée et son montant est communiqué à cette société au plus tard le dixième jour de chaque mois, sur le fondement de l'ensemble des trajets taxables réalisés par le redevable au cours du mois précédent et pour lesquels il a utilisé l'équipement électronique embarqué fourni par la société habilitée.

A titre dérogatoire, la taxe est liquidée et communiquée par anticipation dans les cas et selon les modalités définis par décret en Conseil d'Etat.

4. Dans les autres cas, préalablement à l'emprunt du réseau taxable, le redevable est tenu de constituer une avance sur taxe.

La taxe est liquidée et son montant est communiqué au redevable au plus tard le dixième jour de chaque mois, sur le fondement de l'ensemble des trajets taxables réalisés par le redevable au cours du mois précédent et pour lesquels il a utilisé l'équipement électronique embarqué.

La liquidation de la taxe et la communication du montant dû par le redevable sont effectuées lors de la restitution de l'équipement électronique embarqué, ou dès que l'avance est insuffisante pour couvrir les trajets taxables réalisés.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

5. 1° Un décret en Conseil d'Etat définit les modalités de communication du montant de la taxe aux sociétés habilitées fournissant un service de télépéage mentionnées au 3 ainsi que les conditions dans lesquelles le redevable peut avoir accès à l'état récapitulatif des trajets et au détail de la tarification retenue dans les cas visés au 4.

2° Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités, y compris financières, selon lesquelles les équipements électroniques embarqués mentionnés au 1 sont mis à disposition des redevables soumis au 4.

3° Un arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget fixe les caractéristiques techniques des équipements électroniques embarqués mentionnés au 1.

4° Un arrêté conjoint des ministres mentionnés au 3 définit les conditions dans lesquelles une société fournissant un service de télépéage peut être habilitée en vue de mettre à disposition des redevables mentionnés au 3 les équipements électroniques embarqués et d'acquitter la taxe pour leur compte.

VI. — 1. Lorsque le redevable a passé un contrat avec une société habilitée lui fournissant un service de télépéage, la taxe est acquittée par cette société au plus tard le dixième jour du mois suivant la liquidation.

2. Dans les cas prévus au 4 du V, la taxe est acquittée par le redevable lors de la liquidation.

Le paiement s'effectue par imputation de l'avance.

Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions dans lesquelles la taxe est acquittée. Il peut prévoir des mécanismes particuliers pour les redevables occasionnels.

3. La taxe est recouvrée par l'administration des douanes et droits indirects selon les règles, garanties, privilèges et sanctions prévus par le présent code.

VII. — 1. Les manquements au regard de la taxe sont réprimés, les poursuites sont effectuées et les instances sont instruites et jugées comme en matière de douane.

Est constitutive d'un manquement toute irrégularité ayant pour but ou pour résultat d'éluder ou de compromettre le recouvrement de la taxe.

La circulation du redevable sur le réseau taxable, alors que l'avance sur taxe est insuffisante, est constitutive d'un manquement.

Les propriétaires, utilisateurs ou conducteurs de véhicules doivent présenter, à première réquisition, aux agents des douanes, de la police nationale, de la gendarmerie nationale et du contrôle des transports terrestres, tous les éléments et documents susceptibles de justifier la régularité de la circulation desdits véhicules sur le réseau taxable.

2. Lorsqu'il est constaté un manquement, le redevable fait l'objet d'une taxation forfaitaire égale au produit du taux défini aux 2 à 4 du IV par une distance forfaitaire de 130 kilomètres ou d'une taxation au réel, lorsque les éléments de liquidation sont connus. Le montant de la taxe forfaitaire ou au réel est doublé en cas d'existence d'un autre manquement au cours des trente derniers jours.

Le montant de la taxe forfaitaire ou au réel prévue au premier alinéa est communiqué au redevable selon les modalités fixées par arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget. Elle est exigible dès sa communication au redevable.

Lorsque l'irrégularité est constatée par des agents de la police nationale, de la gendarmerie nationale ou du contrôle des transports terrestres, ces derniers en informent les services des douanes qui mettent en œuvre la procédure de taxation forfaitaire ou au réel.

Le redevable dispose de la possibilité d'apporter la preuve de la distance réellement parcourue sur le réseau taxable par le véhicule en manquement. Lorsque cette preuve est apportée, la taxation forfaitaire est abandonnée pour une taxation au réel.

3. Sans préjudice des dispositions du 2, tout manquement mentionné au 1 est passible d'une amende maximale de 750 EUR.

4. Les agents mentionnés au deuxième alinéa du 1 et habilités par les textes particuliers qui leur sont applicables disposent des pouvoirs d'investigation et de constatation nécessaires à la mise en œuvre des contrôles prévus au même alinéa. Ces agents peuvent immobiliser le véhicule en manquement pour mettre en œuvre et percevoir l'amende mentionnée au 3 dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

5. Les constatations d'irrégularités effectuées par des appareils de contrôle automatique ou manuel, mis en œuvre dans une chaîne de contrôle homologuée, font foi jusqu'à preuve du contraire.

VIII. — Aux fins d'établissement de l'assiette de la taxe, de son recouvrement et des contrôles nécessaires, un dispositif de traitement automatisé des données à caractère personnel sera mis en œuvre, conformément aux modalités prévues par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

IX. — S'agissant des voies appartenant au réseau routier national, le produit de la taxe est affecté à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France. La taxe forfaitaire due au titre du 2 du VII lui est également affectée.

Par ailleurs, l'Etat rétrocède aux collectivités territoriales le produit de la taxe correspondant aux sommes perçues pour l'usage du réseau routier dont elles sont propriétaires, déduction faite des coûts exposés y afférents. Un arrêté conjoint des ministres chargés des transports, du budget et des collectivités territoriales fixe le montant de cette retenue.

NOTA:

Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 art. 153 II :

C 1 : Le A entre en vigueur à une date fixée par arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget et au plus tard le 31 décembre 2010.

C 2 : L'article 285 septies du code des douanes est abrogé à compter de la date d'entrée en vigueur de la taxe prévue au A.

Cite:

Loi n°78-17 du 6 janvier 1978

Cité par:

LOI n°2008-1425 du 27 décembre 2008 - art. 153, v. init.
LOI n°2008-1425 du 27 décembre 2008 - art. 153 (V)
Décret n°2009-1589 du 18 décembre 2009 - art. 1 (V)
Décret n°2009-1589 du 18 décembre 2009, v. init.
Code des transports - art. L3221-2 (V)
Code des transports - art. L3222-3 (V)
Code de la route. - art. L330-2 (V)
Code de la route. - art. L330-2 (V)
Code de la route. - art. L330-2 (V)
Code des douanes - art. 412 (V)
Code des douanes - art. 412 (V)

Source :
http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=83AA214D024AF0BFC46A63AA0E6A260F.tpdjo03v_1?idArticle=LEGIARTI000023411742&cidTexte=LEGITEXT000006071570&dateTexte=20110225