



Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Vol. 4, n°3 | Octobre 2013

Les conditions de production d'un transport durable

L'instauration d'une écotaxe sur les poids lourds en France : endurance technico-économique et impulsions politiques

The introduction of an environmental tax on heavy trucks in France: technico-economic endurance and political instigations

Marianne Ollivier-Trigalo



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/9983>

DOI : 10.4000/developpementdurable.9983

ISSN : 1772-9971

Éditeur

Association DD&T

Référence électronique

Marianne Ollivier-Trigalo, « L'instauration d'une écotaxe sur les poids lourds en France : endurance technico-économique et impulsions politiques », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 4, n°3 | Octobre 2013, mis en ligne le 30 octobre 2013, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/9983> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.9983

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.



Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

L'instauration d'une écotaxe sur les poids lourds en France : endurance technico-économique et impulsions politiques

The introduction of an environmental tax on heavy trucks in France: technico-economic endurance and political instigations

Marianne Ollivier-Trigalo

- 1 L'écotaxe est le nom donné à la redevance kilométrique que devront payer les poids lourds sur une partie du réseau routier français (hors autoroutes à péage). En principe, l'entrée en vigueur est prévue pour 2013. Derrière cet intitulé se trouvent deux taxes, une taxe alsacienne et une taxe nationale. Les acteurs alsaciens ont réagi aux conséquences de l'introduction de la taxe en Allemagne (Lkw Maut) le 1^{er} janvier 2005 et ont abouti au vote, dès 2006, d'une expérimentation en Alsace d'un instrument équivalent. L'insertion dans le format législatif, national et en conformité avec la directive européenne, a conduit à intégrer la taxe alsacienne aux autres taxes gérées par le code des Douanes. Le sillon était creusé pour la taxe nationale qui fut ensuite votée à l'occasion du Grenelle de l'environnement.
- 2 L'analyse de l'instauration de l'écotaxe en France doit nous permettre d'appréhender le changement d'action publique en matière de politique routière et environnementale, changement enjoint par la convocation de l'idée de développement durable. En nous intéressant à l'écotaxe, nous mobilisons la problématique des instruments d'action publique qui considère que les politiques publiques changent davantage par leurs instruments que par leurs objectifs (Lascoumes, 2003). Cette perspective nous permet de mettre en lumière les effets d'inscrire, par cet instrument, la politique routière et environnementale dans le domaine de la fiscalité. 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. Notre hypothèse est que cette double institutionnalisation est opérée par strates successives qui sont fondées d'une part, sur un travail de problématisations de longue haleine et régulièrement réactivé et d'autre part, sur des coups de pouce politiques liés à des acteurs saisissant les occasions qui se présentent.

- 3 Cette redéfinition de l'action publique est jalonnée de conflits qu'il convient d'analyser pour comprendre les conditions et les modalités du changement de politique (Halpern, 2007). Cette approche par les acteurs et leurs conflits s'inscrit dans la lignée des travaux qui mettent en évidence « l'État en action » (Jobert, Muller, 1987) ou « l'État au concret » (Padioleau, 1982) et donnent davantage d'importance à ses actes qu'à ses fonctions ou à ses structures (Duran, 1999). Ces travaux reposent sur l'hypothèse que l'État est multiple, constitué de différentes composantes (gouvernants, élus, administrations) dont les logiques d'action, les savoir-faire, les conceptions des problèmes et des solutions peuvent s'opposer, voire entrer en contradiction. Une « rationalité limitée » caractérise les acteurs qui contribuent à l'élaboration des politiques publiques (Lindblom, 1959, 1979 ; March, Simon, 1958 ; Dupuy, Thoenig, 1985). En outre, les composantes de l'État entretiennent des relations suivies avec divers groupes sociaux et les intérêts que ces derniers défendent : l'action publique est aussi le résultat de « l'État en interaction » (Hassenteufel, 1995). Ces interactions multiples permettent aux acteurs de confronter leurs connaissances et représentations des problèmes et fournissent aux acteurs bureaucratiques des ressources cognitives (en termes de connaissances techniques mais aussi de leurs interlocuteurs), qui les placent en position centrale dans ces processus. En particulier, les agents de l'État acquièrent un savoir transversal qui leur permet de dépasser le cloisonnement des services et la sectorisation des problèmes (Nay, Smith, 2002).
- 4 Cette problématique de l'action publique nous a conduit à identifier les catégories d'acteurs qui ont pris part au processus d'instauration de l'écotaxe : organisations socioprofessionnelles (transporteurs et chargeurs), associations écologiques, services techniques de l'État (central et local), des collectivités territoriales, acteurs politiques (élus aux échelles nationale, européenne, locale)¹. Deux sources de données ont été mobilisées pour caractériser ces acteurs et leurs interactions : d'une part, des sources documentaires et d'autre part, des entretiens semi-directifs. Les premières permettent de repérer la manière dont les protagonistes énoncent les problèmes d'action publique à laquelle ils entendent participer. Les seconds visent 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 capacité à agir.
- 5 Nous avons retenu deux 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 (March, Olsen, 1976 ; Parsons, 2001). Tout d'abord, nous présentons les processus de problématisations qui mettent en lumière les conflits de représentations du problème et des moyens de le traiter par l'écotaxe (1). Ensuite, nous revenons sur les processus de codifications de l'écotaxe, qui permettent de tracer les modalités d'implication du monde politique tant à l'échelle locale que nationale (2).

1. La stratification des problématiques

- 6 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 formatte l'action publique qui est censée le résoudre (Borraz, Guiraudon, 2009).
- 7 L'instauration de la taxe kilométrique sur les poids lourds en France est le fruit d'un tel travail de problématisation. Ce processus s'inscrit dans la durée et ses jalons sont notamment perceptibles à travers une importante production écrite de rapports. Cette production émane principalement des mondes administratifs (ministères des Transports, des Finances, DATAR) et politiques (parlementaires, collectivités alsaciennes), rejoints ces dernières années par le monde associatif (FNE). Les réactions du monde économique et professionnel (transporteurs et chargeurs) s'appuient essentiellement sur une activité de communication et de lobbying.
- 8 On peut tracer dans le temps une évolution des problématiques, sans que l'une ne chasse véritablement l'autre. On assiste à une accumulation, une superposition, un entrecroisement des arguments. De plus, ces processus ne sont pas finis mais réactivés selon les périodes et les agendas politiques. Pour les besoins de la présentation, nous distinguerons deux processus de problématiques : l'un se rapporte à l'internalisation des coûts externes ; l'autre renvoie à la transformation de la doctrine du péage des infrastructures. L'analyse diachronique permet en outre de mettre en lumière 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, Zaccai, 2010).

1.1. « Les transports routiers de marchandises ne couvrent pas leurs coûts ».

- 9 L'inspiration première de la taxe kilométrique sur les poids lourds est incontestablement économique. Ou pour le moins, l'inspiration la plus publicisée et la plus explicitée. Elle renvoie à la théorie des externalités élaborée, en période de crise économique, par l'économiste britannique Pigou : les externalités, qui découlent de l'existence d'une différence entre coûts privés et coûts sociaux d'une activité productive, constituent un dysfonctionnement du marché que la puissance publique doit corriger².
- 10 Selon Crozet (1995), si les économistes s'accordent sur l'idée qu'il existe un niveau optimal de nuisance, en revanche ils peuvent diverger considérablement sur l'évaluation de cet optimum et sur les méthodes d'internalisation³. Avec cette problématique, un quadruple enjeu est débattu : la définition des coûts (quoi payer ?) ; la valeur des coûts (combien payer ?) ; l'imputation des coûts (qui doit payer ?) ; 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.

- 11 Ici, c'est l'utilisation des infrastructures de transport routier qui produit des effets externes.
- 12 Cette problématisation est travaillée à l'échelle nationale par les ingénieurs des ponts et chaussées, qui exercent leur activité au sein de l'administration des Transports. Endossant leur costume d'économistes, ils mobilisent la théorie des externalités et ont ainsi forgé au fil du temps une doctrine française sur l'imputation des charges d'infrastructures⁴, qui postule un déséquilibre notamment entre la route et le chemin de fer. Ainsi, en 1968, la taxe à l'essieu est instaurée et correspond au coût d'usure des infrastructures empruntées par les poids lourds.
- 13 À partir des années 1990⁵, l'administration française des Transports, en son sein ou via le Commissariat du Plan, produit des rapports qui montrent une extension du domaine des coûts à prendre en considération. Plus largement, la doctrine française invoque le principe de l'internalisation des coûts externes (en sus des coûts d'infrastructures proprement dits). Au ministère de l'Équipement, le Conseil général des Ponts et Chaussées continue ainsi de forger la doctrine économique sous-jacente. Le rapport de 1999⁶ évalue que les poids lourds ne couvrent pas leurs charges d'infrastructures sur le réseau non concédé, prémisses nécessaires à l'idée d'instaurer un péage sur ledit réseau, gratuit. Ensuite, le rapport de 2009⁷ inscrit l'imputation des coûts d'infrastructures aux usagers dans la perspective européenne qui distingue les véhicules légers des poids lourds.
- 14 À l'échelle européenne, la question de la tarification des infrastructures est également travaillée à partir des années 1990, notamment par la Commission qui médiatise sa doctrine par les directives Eurovignette⁸. Deux principes fondent la doctrine européenne. D'une part, la tarification de l'infrastructure doit être en rapport avec son usage : l'instrument européen est une redevance kilométrique (pour service rendu). Ce qui s'apparente aux péages autoroutiers en France. 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.
- 15 La révision de la directive Eurovignette de 2006 réactive la problématisation par l'internalisation des coûts externes et s'appuie sur une mobilisation active des environnementalistes auprès des institutions européennes. La montée des préoccupations environnementales a été portée et structurée d'abord à l'échelle internationale (Dezalay, 2007) et les élus des partis écologistes sont actifs au Parlement européen. Le mode de fonctionnement européen, qui met sur pied tout un dispositif de concertation et d'expression des intérêts (livre vert), a permis aux défenseurs de l'environnement de faire entendre leur intérêt pour l'internalisation des coûts externes au moment même où la commissaire européenne des transports, Loyola de Palacio⁹ (PPE), lance un vaste travail de réflexion de réorientation politique dans son domaine de compétence qui se traduit par le Livre blanc produit en 2001¹⁰.
- 16 À l'époque, la réflexion sur la politique des transports est façonnée par le débat sur le découplage entre taux de croissance économique et taux de croissance des flux de transport. Le Livre blanc prône 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 de freiner l'expansion du mode routier d'une part, en portant attention au développement des autres modes de transport et, d'autre part, en ouvrant la voie à l'internalisation des coûts externes (négatifs).

- 17 « 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 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)
- 18 La révision de la première directive Eurovignette est enclenchée par la suite. 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 effectivement¹¹. Ces conflits de définition des coûts externes et de méthodes d'internalisation mettent en exergue des options d'imputations concurrentes.
- 19 Par exemple, les émissions de CO₂ n'ont pas été considérées comme devant être couvertes par Eurovignette, l'argument étant que les accises sur les produits pétroliers (comme la TIPP en France) jouent déjà le rôle d'internalisation par la 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 argumentations et actions, qui cherchent à défendre une problématisation environnementale alternative, en s'appuyant sur le développement de solutions technologiques (économies d'énergie, normes Euro ou véhicules de grande dimension) et en s'alliant à l'ADEME (charte des engagements volontaires).
- 20 Le coût de la congestion peut aussi être pris en considération parmi les coûts externes. Mais, cet aspect est sujet à controverse. Selon Crozet (1996), la congestion est définie par certains 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 français¹². 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. Les transporteurs reprennent à leur compte l'idée qu'ils sont eux-mêmes victimes de la congestion et que son internalisation correspondrait à une « double imposition ».
- 21 « 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, Délégué au développement durable et à l'action professionnelle, FNTR, entretien le 7 juin 2010)

- 22 Dans l'histoire de l'instauration d'une taxe kilométrique sur les poids lourds en France, les élus locaux ont contribué à la problématisation par la congestion. Ce registre a été particulièrement mobilisé en Alsace à l'occasion de la mise en place de la Lkw Maut et du report de trafic de poids lourds expérimenté dans les tout premiers mois de sa mise en service. Dans cette problématisation territoriale, les élus locaux défendent la préservation du cadre de vie en opérant une différenciation de traitement politique entre les poids lourds, qui constituent le problème, et les automobilistes (également riverains, habitants), qu'il faut protéger des embouteillages mais aussi des risques d'accidents liés à la circulation accrue des poids lourds.
- 23 La traduction en France de ces problématizations économiques et environnementales par l'instauration d'une taxe sur les poids lourds est passée par l'adjonction de celle qui concerne plus proprement le financement des infrastructures et la recherche de recettes.

1.2. « Les infrastructures de transport ont besoin de sources de financement nouvelles et pérennes ».

- 24 La question du financement des infrastructures constitue un enjeu permanent de la politique des transports. 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.
- 25 C'est ce que la doctrine nomme le péage de financement. Nous faisons l'hypothèse que 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. Les deux mondes, administratif et politique, se sont emparés de l'enjeu et ont construit des problématizations un peu différentes, notamment à partir du retour aux affaires de la droite en 2002 et le lancement d'une révision des schémas de services¹³. En outre, ces problématizations vont être formatées par la privatisation des autoroutes engagée à partir de mi-2005 et finalisée en 2009, qui, plus qu'un contexte, constitue un élément structurant de ces problématizations.
- 26 On peut distinguer deux périodes où ces problématizations sont travaillées parallèlement par les mondes administratif et parlementaire, qui signent le retour d'une politique des grands projets d'infrastructures.
- 27 Au cours de la première période (2002-2007), l'année 2003 est particulièrement remplie. Tout d'abord, du côté des élus, un débat parlementaire sur l'avenir des infrastructures est organisé. La tenue de ce débat doit beaucoup à l'activisme de l'ancien sénateur Jacques Oudin qui avait déployé moult actions visant à argumenter sur l'enjeu du financement des infrastructures¹⁴, tout particulièrement à l'encontre de l'élaboration des schémas de services (Ollivier-Trigalo, 2002). Au cours du débat parlementaire, l'idée de faire payer les routes gratuites est énoncée. Mais elle ne trouve pas de concrétisation devant la levée de bouclier des parlementaires bretons. Le CIAT qui s'ensuit et porte essentiellement sur des

mesures de financement pour les infrastructures, entérine les conclusions du débat parlementaire en ne retenant pas l'écoredevance.

- 28 Dans le même temps, l'administration propose également une taxe sur les poids lourds comme source de financement des infrastructures. Ainsi, la DATAR l'inscrit dans un rapport¹⁵ qui met en perspective une politique des transports française en Europe. Mais, ce sont surtout deux missions, associant l'Inspection des Finances et le Conseil général des Ponts et Chaussées¹⁶, qui formalisent la nature budgétaire de l'enjeu : leur objet est de trouver des sources de financement et qui ne seraient plus liées directement au coût d'utilisation des infrastructures. La première mission a d'abord évalué la faisabilité de grands projets d'infrastructures¹⁷ ; la deuxième a ensuite explicitement émis des propositions de ressources nouvelles destinées à financer les infrastructures de transport¹⁸. Trois ressources nouvelles sont analysées : outre l'instauration d'un prélèvement kilométrique sur les poids lourds, sont formulés le rapprochement pour les véhicules légers de la TIPP gazole et de la TIPP essence, et la mise en place d'une taxe pour la traversée des Alpes.
- 29 Une deuxième période s'ouvre en 2007. D'un point de vue strictement chronologique, c'est d'abord l'administration des Transports qui énonce la possibilité d'une taxe d'usage du réseau routier pour le transport de marchandises¹⁹. Cette énonciation est produite par une mission administrative placée sous la houlette du CGPC, qui est mise sur pied début 2007 dans le cadre de la mise en œuvre de l'expérimentation alsacienne (votée en janvier 2005) et de son éventuelle extension sur tout ou partie du réseau routier non concédé dans le contexte de la directive Eurovignette de 2006.
- 30 Le rapport de mission (juin 2007) contient les éléments de caractérisation de la taxe kilométrique sur les poids lourds, qui la donnent à voir comme péage de régulation : le préambule du rapport 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 à l'époque, vignette), les auteurs considérant que ces objectifs à l'origine de financement ont pu atteindre des objectifs d'orientation des comportements qui n'auraient touché 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 et une contribution aux recettes pour développer le réseau.
- 31 Des sénateurs vont également travailler cette question des recettes, sollicités en juillet 2007 par Dominique Bussereau (secrétaire d'État aux Transports) sur les ressources de l'AFITF après 2009, date à laquelle se termineront les ressources propres affectées à l'agence après le CIADT de 2003. Cette sollicitation intervient au tout début du Grenelle de l'environnement, qui est identifié comme une source d'inspiration et également comme programme accru d'investissement en infrastructures. Le rapport de mission requalifie la taxe sur les poids lourds en « outil moderne de fiscalité écologique » (Reiner et alii, 2008, p. 35)²⁰.
- 32 Cette recette, qui est instaurée par et dans le cadre du Grenelle de l'environnement, doit servir le développement des infrastructures alternatives à la route, mais également la route. 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.

- 33 « *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, sénateur de la Haute-Saône, président du conseil général, PS, entretien le 8 février 2011)

1.3. Les paradoxes de la régulation par la fiscalité environnementale

- 34 Les problématiques 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. Or, sa mise en œuvre n'est pas dénuée d'ambiguïté.
- 35 « *En revanche, ce qui a permis son avènement, c'est l'habillage environnemental. C'est ça la vraie nouveauté, issue du Grenelle, qui d'ailleurs est à manipuler avec précaution, parce qu'en fait la vraie composante environnementale, c'est la modulation selon la classe euro, et derrière, il faut être conscient que ce que l'on recouvre, ce sont les coûts d'usage et pas du tout les coûts externes. Cela étant, les outils que l'on met en place pourront sans aucune difficulté permettre le recouvrement des coûts externes, c'est plus après, une histoire de calcul de plafond et compagnie.* » (Adjoint au chef de la Mission Tarification, entretien le 13 juillet 2010)
- 36 Selon Sainteny (2010), il y a une opposition de définition selon que la fiscalité vise une diminution des atteintes à l'environnement ou une augmentation des recettes budgétaires. L'ancien directeur de la D4E (de 2005 à 2007) estime ainsi que « la plupart des taxes et redevances françaises à visée environnementale ont donc été calculées en fonction de leur rendement attendu » (p. 364). En l'occurrence, 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, par des exonérations. C'est en cela que l'auteur affirme que « la fiscalité des transports routiers ne permet pas l'internalisation des coûts externes » (p. 364). La taxe kilométrique sur les poids lourds entre bien dans cette évaluation et est caractérisée par un but mixte, environnemental et budgétaire.
- 37 Cette ambiguïté est clairement perceptible à travers une controverse sémantique à laquelle se sont livrés les protagonistes de la taxe poids lourds. Cette controverse porte sur la qualification de l'instrument fiscal – taxe-impôt ou taxe-redevance. Les acteurs gouvernementaux et administratifs vont déployer un travail 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 plus²¹ mais comme une taxe d'un nouveau genre ; ou plus exactement, une taxe qui, comme les autres, doit orienter les comportements des assujettis mais en l'occurrence, vers un comportement écologique. Bien évidemment, pour les acteurs économiques, l'usage du terme fiscalité étiquette directement la taxe sur les poids lourds comme une « charge » sur les entreprises. Pour les transporteurs, cet étiquetage fiscal est au fondement du principe de répercussion de la taxe sur les factures aux chargeurs. 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. À

l'occasion de la mise en service de la Lkw Maut, les collectivités alsaciennes ont cofinancé une étude de faisabilité d'une taxe équivalente en Alsace qui défendait une approche zonale à même de protéger les intérêts des acteurs économiques locaux et en faisant référence à la taxe suisse²².

- 38 L'exemple suisse est également la référence pour France Nature Environnement qui a œuvré pour conserver et expliciter la filiation écoredevance (Eurovignette) de la taxe kilométrique sur les poids lourds. En 2003-2004, FNE organise une réunion de travail sur les coûts du transport routier avec un représentant du ministère des Transports²³ et un associatif suisse²⁴, à laquelle participe Michel Dubromel, alors responsable du domaine des Transports à Alsace Nature. L'europanisation de la doctrine environnementale en France s'est nourrie d'un jeu d'interactions réciproques entre Alsace Nature et FNE. 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, en partenariat avec le ministère des Transports et l'ADEME (2006). La filiation de leur proposition avec la directive Eurovignette et l'écoredevance, qui renvoient à la notion de coûts d'usage et à la problématique de financement des infrastructures (autres que routières), est explicite.
- 39 « 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)

2. La stratification des codifications

- 40 L'événement fondateur de la codification de l'écotaxe en France est l'introduction de la taxe en Allemagne (Lkw Maut) le 1^{er} janvier 2005. Les acteurs alsaciens se sont montrés réactifs et ont abouti au vote d'une expérimentation en Alsace d'un instrument équivalent et ce, dès 2006²⁵. 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 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).
- 41 À l'heure actuelle, deux textes législatifs codifient l'instauration d'une taxe kilométrique sur les poids lourds en France (voir tableau 1). « 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 (voir tableau 2). Le choix de passer par la machine fiscale et douanière 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). Ce qui a bien été le cas.

42 L'analyse chronologique des processus de codification 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).

2.1. La taxe alsacienne : impulsion territoriale et coup politique

43 La mobilisation des élus alsaciens s'est véritablement concrétisée au moment où ils ont expérimenté, sur leurs territoires, un report de trafic de poids lourds, quasi immédiatement après l'installation de la Lkw Maut. Selon Michel Dubromel (FNE), 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 environmentalistes locaux²⁶ ont agi pour sensibiliser les élus comme les acteurs professionnels du secteur et défendre l'instauration d'un même type d'instrument en France en faisant référence à la régionalisation ferroviaire expérimentée en Alsace, à l'initiative de Hubert Haenel²⁷ (Barone, 2008), l'expérimentation constituant une marque de fabrique alsacienne (Ollivier-Trigalo, Zembri-Mary, 2006).

44 Mais, l'État ne veut pas entendre parler d'une taxe kilométrique sur les poids lourds : 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. Les Alsaciens ne vont pas en rester là : ils vont s'activer et obtenir, contre l'avis du gouvernement, le vote d'une expérimentation. Ce résultat a été obtenu par l'activisme de quelques acteurs locaux entraînés par Adrien Zeller, alors président de la Région²⁸.

45 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 va s'impliquer localement en mobilisant son institution (vote d'une motion) et en s'adressant directement aux transporteurs locaux. Pour conforter ses arguments, notamment à destination de l'État, il convainc les deux départements (Bas-Rhin et Haut-Rhin) de cofinancer une étude de faisabilité juridique et technique d'une taxe en Alsace²⁹, en prenant soin de mettre sur pied un comité de pilotage qui inclut la DRE (elle-même en interaction très régulière avec les transporteurs locaux). Mais l'action locale ne suffit pas.

46 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 au député Yves Bur (également vice-président de l'Assemblée nationale de 2004 à 2007) afin qu'il porte le projet d'expérimentation sur la scène nationale et parlementaire. Ce processus de formatage législatif va conduire le député 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.

- 47 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.
- 48 *« 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 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, député, maire de Lingolsheim, UMP, entretien du 16 septembre 2010)

2.2. La taxe nationale : les transports routiers oubliés de l'écologie gouvernementale

- 49 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 ministère de l'Écologie rassemble Environnement et Équipement et reprend à son compte la mise en œuvre de la directive Eurovignette.
- 50 Dès son élection, le président Sarkozy lance l'idée d'un « Grenelle de l'environnement »³⁰. Jean-Louis Borloo, nouveau ministre de l'Écologie après les élections législatives de juin 2007³¹, a donc mis sur pied un vaste dispositif de réflexion et de concertation destiné à préparer les lois environnementales du nouveau gouvernement³². Le nom du dispositif constitue à lui seul un programme politique fortement chargé en symbole, signifiant 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 et la rupture qui est censée la fonder ont été traduites dans des groupes de travail thématiques³³, composés de participants non sectoriels³⁴, suivis d'un vaste processus de consultation du public.
- 51 On peut questionner ce qui semble constituer une novation politique dans la mesure où le domaine de l'environnement n'avait jusqu'à présent en France pas été traité de manière aussi vaste et systématique par l'État (Boy, 2010). Ce qui nous intéresse ici est comment l'écotaxe sur les poids lourds a été intégrée aux mesures énoncées à l'occasion du Grenelle³⁵.
- 52 Il semble que ce soit 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 a failli rester sur le pas de cette porte. Selon les environnementalistes comme selon nos interlocuteurs sectoriels, le domaine du transport routier a été une sorte d'impensé du Grenelle de l'environnement.

- 53 « On était dans le groupe Climat et le sous-groupe Transport, et le principe de fonctionnement de tous les groupes du Grenelle était qu'il n'y ait pas quelqu'un qui tire la couverture à lui. C'est-à-dire qu'il fallait que ce soit le débat qui amène à une solution, à une solution consensuelle en quelque sorte. Donc, c'était des quelques points et enjeux identifiés qu'on proposait des solutions. Une semaine avant les conclusions du Grenelle, tout avait été dit en transport sauf le transport de marchandises. On ne sait pas pourquoi, le dossier avait été occulté. Le problème ne devait pas être important. Et comme il fallait rattraper le temps perdu, en une séance, le président de séance a demandé à France Nature Environnement de présenter son projet. (...) Tout était dedans. Il n'y a pas eu de contestation, à notre grande surprise. » (Michel Dubromel, Pilote du Réseau Transports et Mobilités Durables, FNE, entretien le 28 avril 2010)
- 54 De leur côté, les acteurs sectoriels ont mobilisé des canaux détournés pour entrer dans les débats environnementaux. La FNTR est passée par l'intermédiaire de la CGPME. Pour l'AUTF, l'accès indirect au Grenelle de l'environnement est passé par TLF pour le MEDEF et par le CCFA. Toutefois, l'activité principale déployée par les acteurs sectoriels a été et reste le lobbying. Par exemple, à l'occasion des débats parlementaires sur les lois Grenelle, l'AUTF estime plus efficace de faire porter par des élus de la majorité des amendements que l'organisation a rédigés elle-même (sur la répercussion, les exonérations et l'efficacité environnementale des véhicules). Même si les amendements ont été en fin de compte retirés en séance – « c'est le jeu parlementaire » –, ils constituent un moyen de « faire passer quelques idées ». D'une manière générale, à partir de 2007, les acteurs sectoriels du transport routier se sont sentis marginalisés par l'administration et le gouvernement.
- 55 « 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, Délégué général adjoint, FNTR, entretien le 21 mai 2010)
- 56 Mais si l'écotaxe se retrouve dans la loi de Finances pour 2009 (décembre 2008) avant que la loi Grenelle 1 ne soit votée (août 2009), c'est parce que l'administration des Transports assure la continuité de l'État. Au sein du nouveau ministère de l'Écologie, 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. 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. La configuration du ministère Borloo n'a pas empêché cette même administration de recycler le travail déjà entrepris. L'administration des Transports va

travailler en suivant deux processus : un jeu d'allers et retours entre les lois de Grenelle et la LOTI qu'elle pensait réviser de manière plus ou moins autonome ; l'écriture de l'écotaxe, mesure qui avait déjà une existence avec l'expérimentation alsacienne et qui passait par les lois de Finances. La technique budgétaire influençait aussi l'activisme de l'administration des transports. L'objectif de l'administration des Transports était de saisir l'occasion la plus rapide pour récupérer des sources de financement pour l'AFITF dont le budget était au même moment en cours de programmation, et ce, pour trois ans. Et saisir l'occasion la plus rapide a bien consisté à passer par les lois de Finances pour l'écotaxe, qui a été sortie de la loi proprement Transports pour être intégrée au Grenelle.

- 57 « 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)

Conclusion. La stratification des échelles politiques.

- 58 Densité technique et régulations multi-niveaux constituent de nouvelles modalités de l'action publique (Borraz, Guiraudon, 2008). L'instauration de l'écotaxe en est une illustration.
- 59 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 pour la technocratie qui conserve un rôle central. 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 a ouvert la voie à une nouvelle façon de définir et de mener une politique routière. En retour, 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.
- 60 Par ailleurs, trois échelles politiques sont activées par les processus d'instauration de la taxe kilométrique sur les poids lourds. Indéniablement, l'inspiration est européenne. 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. 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 partis écologiques ont défendu le principe d'Eurovignette et politisé ainsi un débat qui pouvait rester technique (coût selon la position dans l'espace).

- 61 L'introduction de l'instrument européen dans les formats politiques et administratifs français a été faite par stratification des échelles locale et nationale. Deux singularités peuvent être soulignées. 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. 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.
- 62 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. 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 sa mise en œuvre 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 de mise en œuvre. Mais, c'est une autre histoire.
-

BIBLIOGRAPHIE

- Barone S., 2008, « Régionalisation des transports collectifs : la fabrication d'une réforme "consensuelle" », *Sociologie du Travail* 50, p. 471-488.
- Bonnafous A., 1992, « Transports et environnement. Comment valoriser et maîtriser les effets externes ? », *Économie et Statistique*, N° 258-259, oct-novembre, p. 121-128.
- Borraz O., Guiraudon V., 2008, « Introduction : comprendre les évolutions de l'action publique », in Borraz O., Guiraudon V. (sous la dir. de), *Politiques publiques 1, La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de SciencesPo, collection Gouvernances, pp. 11-26.
- Borraz O., Guiraudon V., 2009, « Introduction. Les publics des politiques », in Borraz O., Guiraudon V. (sous la dir. de), *Politiques publiques. 2, Changer la société*, Paris, Presses de SciencesPo, collection Gouvernances, p. 11-27.
- Boy D., 2010, « Le Grenelle de l'environnement : une novation politique ? », *Revue française d'administration publique*, n°134, pp. 313-324.
- Crozet Y., 1995, « L'internalisation des effets externes : méthodologie et expérimentations », in Stoffaes C., Richard J.-M., *Environnement et choix économiques d'entreprise*, Interéditions, p. 55-73.
- Crozet Y., 1996, « Peut-on évaluer les évaluations des effets externes ? », *Entretiens Jacques Cartier, "Mesurer et maîtriser les effets externes du transport"*, atelier n°10, Communication, 2, 3 et 4 octobre, Lyon.
-

- 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, p. 66-79.
- Dupuy F., Thoenig J.-Cl., 1985, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard.
- Duran P., 1999, *Penser l'action publique*, L.G.D.J., Série politique, droit et société, Maison des Sciences de l'Homme, Paris.
- 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*.
- Hassenteufel P., 1995, « Chronique politique – Les groupes d'intérêt dans l'action publique : l'État en interaction », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°74, 74 - Les juges, p.155-168.
- Jobert B., Muller P., 1987, *L'État en action, politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, Recherches politiques.
- Lacroix V., Zaccà E., 2010, « Quarante ans de politique environnementale en France : évolutions, avancées, constantes », *Revue française d'administration publique*, n° 134, p. 205-232.
- Lascoumes P., 2003, « Gouverner par les instruments. Ou comment s'instrumente l'action publique ? », in J. Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris : Belin, coll. Socio-histoires, pp. 387-401.
- Lascoumes P., 2008, « Les politiques environnementales », in Borraz O., Guiraudon V. (dir.), *Politiques publiques. 1, La France dans la gouvernance européenne*, Paris : Sciences Po Les Presses, collection Gouvernances, pp. 29-67.
- Lascoumes P., 2011, « Des acteurs aux prises avec le « Grenelle Environnement ». Ni innovation politique, ni simulation démocratique, une approche pragmatique des travaux du Groupe V », *Participations*, 2011/1 N° 1, pp. 277-310.
- Linblom C.E., 1959, "The science of muddling through", *Public Administration Review*, 19: 78-88.
- Linblom C.E., 1979, "Still muddling through", *Public Administration Review*, 39(6): 517-25.
- March J.-G., Simon H.-A., 1958, *Organizations*, John Wiley, New York.
- March J.-G., Olsen J.-P. (eds), 1976, *Ambiguity and Choice in Organizations*, Universitetsforlaget, Oslo.
- Nay O., Smith A., 2002, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions », in: *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Economica, coll. Études politiques, pp. 1-21.
- Ollivier-Trigalo M., 2002, *Instituer la multimodalité avec les schémas de services de transport*, Rapport n°246, Les collections de l'INRETS.
- Ollivier-Trigalo M., Bernat V., 1997, « Politique des transports en France – Processus de décision : discours et pratiques », *Policy assessment of transeuropean networks and common transport policy*, in Project EURO: TEN-ASSESS (Contract No. ST-96-AM.601), Deliverable (1) — Policy Issues and National Transport Policies, Work Package 6, INRETS, Mai.
- Ollivier-Trigalo M., Zembri-Mary G., 2006, « Le cas de l'Alsace. Une petite région transfrontalière agissante », in: *Transports : où en sont les Régions en matière de politiques régionales ET durables ?*, GO 11 PREDIT 2002-2006, Convention ADEME / ENPC N°0403C0060 du 10 décembre 2004, novembre.
- Padioleau J.-G., 1982, *L'État au concret*, Paris, PUF.

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

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

ANNEXES

Tableau 1. Redevance / taxe kilométrique sur les poids lourds : liste des textes réglementaires / législatifs (Europe, France)	
Europe	<p>. Directive 1993 (annulée par un arrêt de la Cour de justice en 1995)</p> <p>. 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)</p> <p>. 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)</p> <p>. Directive 2004/52/CE du 29 avril 2004 dite « directive interopérabilité » (télépéage)</p> <p>. 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</p> <p>. 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)</p>

France	<p>. Décret n° 2005-1499 du 5 décembre 2005 <i>relatif à la consistance du réseau routier national</i> + 2 cartes / France entière, Île-de-France (JORF du 6 décembre 2005)</p> <p>. Loi n°2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports (article 27)</p> <p>. Taxe alsacienne – Article 285 <i>septies</i> 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 2009 – art. 32 (V) (modifié par la loi n°2010-1658 du 29 décembre 2010 – art. 49)) (modifié par la loi n°2011-1978 du 28 décembre 2011 – art. 53).</p> <p>. Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 <i>de finances pour 2009</i>, Article 153 (Écologie, développement et aménagement durables)</p> <p>. Taxe nationale – Code des Douanes : Article 269 (modifié par la loi n°2008-1425 du 27 décembre 2008 – art. 153 (V)). Article 270 (modifié par la loi n°2010-1658 du 29 décembre 2010 – art. 49). Article 271 (modifié par la loi n°2008-1425 du 27 décembre 2008 – art. 153 (V)). Article 272 (modifié par la loi n°2008-1425 du 27 décembre 2008 – art. 153 (V)) (modifié par la loi n°2009-1674 du 30 décembre 2009 – art. 32 (V)). Article 272 (modifié par la loi n°2008-1425 du 27 décembre 2008 – art. 153 (V)) (modifié par la loi n°2009-1674 du 30 décembre 2009 – art. 32 (V)). Article 273 (modifié par la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 – art. 153 (V)). Article 274 (modifié par la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 – art. 153 (V)). Article 275 (modifié par la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 – art. 153 (V)) (modifié par la loi n°2011-1977 du 28 décembre 2011 – art. 92). Article 276 (modifié par la loi n°2008-1425 du 27 décembre 2008 – art. 153 (V)) (modifié par la loi n°2010-1658 du 29 décembre 2010 – art. 49). Article 277 (modifié par la loi n°2008-1425 du 27 décembre 2008 – art. 153 (V)). Article 278 (modifié par la loi n°2008-1425 du 27 décembre 2008 – art. 153 (V)) (modifié par la loi n°2010-1658 du 29 décembre 2010 – art. 49). Article 279 (modifié par la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 – art. 153 (V)) (modifié par la loi n°2010-1658 du 29 décembre 2010 – art. 49). Article 280 (modifié par la loi n°2008-1425 du 27 décembre 2008 – art. 153 (V)). Article 281 (modifié par la loi n°2009-1674 du 30 décembre 2009 – art. 32 (V)). Article 282 (modifié par la loi n°2009-1674 du 30 décembre 2009 – art. 32 (V)). Article 283 (modifié par la loi n°2009-1674 du 30 décembre 2009 – art. 32 (V)). Article 283 bis (modifié par la loi n°2009-1674 du 30 décembre 2009 – art. 32 (V)). Article 283 ter (créé par la loi n°2008-1425 du 27 décembre 2008 – art. 153 (V)) (modifié par la loi n°2010-1658 du 29 décembre 2010 – art. 49). Article 283 quater (modifié par la loi n°2010-1658 du 29 décembre 2010 – art. 49). Article 283 quinquies (créé par la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 – art. 153 (V)).</p> <p>. Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation <i>relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement</i> (art. 10 et 11) (« Grenelle 1 »)</p> <p>. 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)</p> <p>. 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)</p> <p>. 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)</p>
--------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tableau 2. Caractéristiques comparées de la taxe alsacienne et de la taxe nationale kilométrique sur les poids lourds	
<i>Taxe alsacienne</i>	<i>Taxe nationale</i>
Poids lourds \geq 12 t	Poids lourds \geq 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
	<i>Réduction de 25% pour les départements périphériques dans l'espace européen</i> (Minoration de 40% pour les régions qui ne disposent pas d'autoroute dont l'usage fait l'objet d'un péage : loi de finances rectificative pour 2011 n°2011-1977 du 28 décembre 2011 – art. 92)
Montant entre 0,015 euros et 0,2 euros par essieu et par kilomètre (la loi de finances rectificative pour 2010 n°2010-1658 du 29 décembre 2010 – art. 49 a supprimé « par essieu »)	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
<i>Source : D'après Loi n°2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, article 153</i>	

NOTES

1. Soit 23 personnes rencontrées entre avril 2010 et avril 2011. **Sphère politique** : Yves Bur, Député, maire de Lingolsheim (UMP) ; Yves Krattinger, Sénateur de la Haute-Saône, président du Conseil général (PS), 1^{er} adjoint au maire de Rioz, président de la Commission « Aménagement du territoire, transports et infrastructures, et NTIC » de l'Assemblée des Départements de France ; Gilles Savary, ancien député européen (1999-2009), Conseiller général du canton de Talence, Vice-président du Conseil général de Gironde (PS) ; Michel Vermeulen, Directeur adjoint de Cabinet (juin 2010), Secrétariat d'État chargé des transports, Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer ; 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 (décembre 2010-mai 2012). **Sphère administrative/technique** : Adjoint au chef de la Mission Tarification, DGITM, Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer ; Directeur général et Sous-directeur des Droits Indirects, Direction générale des Douanes et Droits Indirects ; 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 ; Directeur général des services, Conseil régional d'Alsace, et Directrice des Transports et Déplacements ; Adjointe au chef du pôle Transport, DREAL Alsace ; Chef du service Développement durable, Grenelle et partenariat, DREAL Rhône-Alpes ; Directeur général adjoint, Pôle Infrastructures et Déplacements, président de l'ADSTD, Conseil général du Rhône ; Chef du Service Politiques Routières, Direction des Routes et des Transports, Conseil général du Haut-Rhin ; **Sphère professionnelle** : Fabrice Accary, Délégué au développement durable et à l'action

professionnelle, FNTR ; Nicolas Paulissen, Délégué général adjoint, FNTR ; Martine Bensa, Secrétaire générale, URTA ; Emmanuel De Bienassis, Secrétaire général, TLF Rhône-Alpes / Auvergne / Bourgogne ; Christian Dupuy, Président, O.T.R.E. Alsace ; Christian Rose, Délégué général adjoint, AUTF. **Sphère expertise/études** : Claude Abraham, consultant. **Sphère associative** : Michel Dubromel, Pilote du Réseau Transports et Mobilité Durables, FNE.

2. Pigou A. C., 1920, *The Economics of Welfare*, London, Macmillan.

3. Voir aussi : Bonnafous, 1992.

4. La formulation est énoncée par le Sétra dans un rapport de juin 2009 dont l'annexe 1 (p. 52-56) établit la « bibliographie de base », qui comprend 8 rapports produits par l'administration dont le plus ancien date de 1970 : Laval, 1970, *Rapport sur l'imputation des charges d'infrastructures aux véhicules routiers de marchandises* ; Peyronne et Caroff, 1979, *Agressivité des diverses silhouettes de poids lourds. Aspects techniques et économiques* ; Josse, 1983, *Le coût des transports par route pour la collectivité - Affaire 86-60* ; Josse, 1988, *Actualisation de la taxe à l'essieu et adaptation de la fiscalité routière - Affaire 88-56* ; Brossier, Ayoun, Leuxe, 1991, *Nouvelle étude de l'imputation des coûts d'infrastructure de transports - Affaire 91-105* ; Brossier, Ayoun, Leuxe, 1996, *MAJ du rapport 91-105* ; Brossier, Leuxe, 1999, *Imputation des charges d'infrastructures routières pour l'année 1997* ; Gressier, Bureau, 2003, *Couverture des coûts des infrastructures routières. Analyse par réseaux et par sections types du réseau RN*. 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.

5. Sont par exemple listés : rapport de 1991 de l'administration et mise à jour mai 1996 (rapport n°91-105, *op. cit.*) ; rapports Boiteux 1994, *Transports : pour un meilleur choix des investissements* ; 2001, *Transports : choix des investissements et coût des nuisances* (Commissariat Général du Plan). Voir : 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).

6. Brossier, Leuxe, 2000, *op. cit.*

7. 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.*

8. 1999/62/CE ; 2006/38/CE ; 2011/76/UE du parlement européen et du Conseil relatives à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures. En réalité, une première directive avait été prise en 1993, mais avait été annulée en 1995 par un arrêt de la Cour de justice.

9. 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.

10. Livre blanc. La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix.

11. Lors de notre entretien (22 juillet 2010), Gilles Savary (député européen de 1999 à 2009, PSE) 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.

12. Crozet (1996) cite notamment Werner Rothengatter (1995, IWW, Universitaet Karlsruhe) et Émile Quinet (1994, École Nationale des Ponts et Chaussées).

13. Institués par la loi L 99-553 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire votée sous l'égide de Dominique Voynet, ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire (gouvernement Jospin 1997-2002). La loi supprime les schémas directeurs sectoriels et formule un principe d'action qui donne la priorité à l'optimisation de l'existant avant d'envisager toute nouvelle construction d'infrastructure (Voir : Ollivier-Trigalo M., 2002).

14. Oudin J. (sénateur), 2000, Rapport d'information sur *le financement des infrastructures de transport* (fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation), N°42, Sénat (session ordinaire de 2000-2001), 150 p. ; Oudin J. (sénateur), 2002, Rapport d'information sur *le financement des infrastructures de transport à l'horizon 2020* (fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation), N°303, Sénat (session ordinaire de 2002-2003), 84 p. (rapports transmis par l'Adjoint au chef de la Mission Tarification, entretien du 13 juillet 2010).

15. 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.

16. 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).

17. 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.

18. 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.

19. 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 l'Adjoint au chef de la Mission Tarification, entretien du 13 juillet 2010).

20. 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.

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

22. « 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 (transmis par Yves Bur, député-maire de Lingolsheim (UMP), ainsi que les documents de l'étude et les comptes rendus des comités de pilotage, entretien le 16 septembre 2010).

L'étude SETEC et Baker&McKenzie comprend un *Rapport de synthèse* (18 pages), Setec its, 30 juin 2006 + 10 annexes (documents transmis par la directrice des Transports et des Déplacements de la Région Alsace, mail du 24 août 2010).

23. 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.*

24. 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.

25. Article 27 de la loi du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports.

26. Nous avons interrogé 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).

27. 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.

28. De 1996 à sa mort en août 2009.

29. Étude SETEC et Baker&McKenzie (2005-2007).

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

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

32. 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.

33. 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.

34. 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.

35. Quelques 268 « engagements » sont formulés au total.

RÉSUMÉS

Une écotaxe sur les poids lourds en France entrera en vigueur en 2013. Son instauration est le résultat d'un travail de problématisations de longue haleine et régulièrement réactivé. Elle a également été permise par des impulsions politiques exercées par des acteurs saisissant les occasions d'agir. En s'appuyant sur une enquête documentaire et par entretiens auprès d'acteurs, cet article propose d'analyser ces processus, qui ont conduit à inscrire, par l'écotaxe, la politique routière et environnementale dans le domaine de la fiscalité. L'institutionnalisation de l'écotaxe vient ainsi illustrer une action publique, routière, fiscale et environnementale, par stratification et par sédimentation.

The introduction of an environmental tax on heavy trucks in France will take effect in 2013. This process is the result of a long-term and regularly reactivated problematization work. It has also benefited from helps of political actors exercised by seizing opportunities to act. Based on a survey of documentary and interviews with actors, this paper proposes to analyze these processes, that led to register road and environmental policy in the field of taxation. The institutionalization of the environmental tax has thus illustrating a road, tax and environmental public action, implemented by stratification and inadvertently.

INDEX

Mots-clés : action publique, problématisations, codifications, écotaxe, politique routière

Keywords : public action, problematizations, codifications, environmental tax, road policy

AUTEUR

MARIANNE OLLIVIER-TRIGALO

LVMT (Laboratoire Ville, Mobilité, Transport), Université Paris-Est, IFSTTAR / École des Ponts ParisTech / Université Marne-la-Vallée

École des Ponts ParisTech (LVMT), 6 et 8 avenue Blaise-Pascal, Cité Descartes - Champs sur Marne, 77455 Marne la Vallée Cedex 2, France

marianne.trigalo@ifsttar.fr

Marianne Ollivier-Trigalo est chercheure à l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR), membre du Laboratoire Ville, Mobilité, Transport (LVMT) de l'Université Paris-Est, et co-rédacteur en chef de la revue Flux. Ses travaux de recherche portent sur l'analyse des politiques publiques et des processus de décision en matière de politiques de transport. Dernièrement, elle a coordonné une recherche collective pluridisciplinaire : Bornes routières, cartes magnétiques, espaces portuaires : la décentralisation des transports à l'épreuve de la technique (2012, PREDIT 4, Convention de subvention n°09 MT CV 06, Ministère de l'Écologie, groupe Opérationnel 6).