

par exemple). Mais il laisse ensuite les collectivités et autres acteurs locaux porter les projets. Et ses moyens humains et financiers modestes limitent sa capacité à animer de telles initiatives...

Les deux objectifs principaux du CDL demeurent, avant toute chose, la progression foncière vers la protection du tiers naturel d'ici 2050 et la bonne préservation / valorisation de son patrimoine. Sur ce dernier point se pose aujourd'hui la question de faire évoluer certains dispositifs de gestion de ses sites, en faisant « remonter » la gestion des communes vers les communautés de communes, agglomérations et métropoles, dans un souci de gestion plus efficace et intégrée de ces derniers, avec des moyens plus conséquents et des économies d'échelle. Ce processus, déjà à l'œuvre en certains endroits, nécessite de continuer à associer étroitement les communes au dispositif de gouvernance, pour être accepté. Dans un contexte en mutation, le CDL cherche à s'adapter à de nouveaux enjeux, à consolider et élargir ses partenariats. Si la légitimité qu'il a acquise lui permet aujourd'hui de peser plus fortement sur le devenir des territoires, elle est aussi suspendue à sa capacité à poursuivre correctement ses différentes missions, notamment sur le plan de la gestion patrimoniale. Outre la question des moyens financiers, se pose le défi de plus en plus complexe consistant à continuer à faire converger sur ses sites enjeux environnementaux et humains dans un sens durable, face à une demande sociale croissante de nature, ou encore la question des risques côtiers.

Bibliographie

- CONSERVATOIRE DU LITTORAL (CDL) (2015), *Stratégie d'intervention 2015-2050*, Document national.
- COUR DES COMPTES (2013), *Observations définitives – Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres – Exercices 2006 à 2010*.
- DATAR (1973), *Littoral français, perspectives pour l'aménagement*, rapport de Michel Piquard au gouvernement, La Documentation française, Paris.
- GÉRARD Y. (2009), « Une gouvernance environnementale selon l'État ? Le CDL entre intérêt général et principe de proximité », *VertigO*, vol. 9, n° 1, mai.
- LACOSTE J.-P. (1999), « Le CDL, 1975-1998. La politique de protection des espaces naturels en France », *Hérodote*, n° 93, vol. 2, p. 165-178.
- LE PENSEC L. (2001), *Vers de nouveaux rivages – La refondation du Conservatoire du littoral*, rapport au Premier ministre, La Documentation française, Paris, 207 p.

Écotaxe : retour sur l'échec d'une réforme environnementale

Pierre Van Cornewal¹ et Philippe Subra²

Le 9 octobre 2014, Ségolène Royal, ministre de l'Environnement, annonçait la « suspension *sine die* » de l'écotaxe. Deux ans plus tard, en novembre 2016, le dispositif était définitivement enterré sous la pression des organisations nationales de transporteurs routiers et par le biais d'un amendement du député socialiste du Finistère, Richard Ferrand. Clap de fin pour une réforme chahutée et qui, pourtant, avait été votée, huit ans plus tôt, sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy, et dans la foulée du Grenelle de l'environnement, par la quasi-totalité des députés³. La Cour des comptes dans son rapport de 2017 qualifie l'écotaxe de « projet ambitieux » et son abandon d'« échec stratégique » et de « gâchis », pointant à la fois le manque à gagner pour l'État et les collectivités territoriales (9,8 milliards d'euros par an) et le coût de l'indemnisation de l'opérateur, Ecomouv', qui avait été choisi pour installer et faire fonctionner le dispositif, et du démantèlement des portiques déjà installés (plus d'un milliard d'euros). Cet échec interroge d'autant plus qu'au même moment plusieurs autres pays européens ont adopté des dispositifs similaires sans qu'ils soient contestés.

Hérodote a déjà analysé le mouvement des Bonnets rouges, qui a joué un rôle décisif dans l'abandon de l'écotaxe [Loyer et Guyader, 2014]. Les premières manifestations, en février 2009, et la mobilisation d'un « Collectif des acteurs économiques bretons », regroupant le patronat régional, les chambres de commerce

1. Délégué général de l'association Transport, Développement, Intermodalité, Environnement (TDIE).

2. Professeur à l'Institut français de géopolitique, université Paris-VIII Saint-Denis.

3. Le 1^{er} volet de la loi Grenelle I, qui prévoyait entre autres la création de l'écotaxe, a été adopté par l'Assemblée nationale le 28 octobre 2008 par 526 voix contre 4 (et 21 abstentions).

et d'agriculture et deux groupes de la grande distribution (Leclerc et Système U), ont obtenu une exonération de 40 % pour l'ensemble des transporteurs bretons et une exonération totale pour les producteurs de lait et les usagers d'une partie du réseau routier breton (la route nationale 164 entre Rennes et Carhaix). Malgré ces concessions, la mobilisation est repartie en août 2013 lorsque sont installés les premiers portiques. La lutte contre l'écotaxe cristallise les angoisses de la population et des acteurs bretons confrontés à une crise sans précédent du modèle agro-industriel breton, symbolisée par la fermeture en quelques mois de plusieurs usines agroalimentaires (Doux, Gad, Tilly-Sabco, Marine-Harvest). Crise annoncée, puisque la fin du système des aides de l'Union européenne était connue depuis dix ans, mais à laquelle le patronat breton ne s'était nullement préparé. Cette fois, les syndicalistes agricoles et ceux, ouvriers, des usines agroalimentaires se joignent à la mobilisation, qui prit souvent un tour violent, avec le démontage ou l'incendie de douze portiques et des affrontements entre manifestants et forces de l'ordre.

L'objectif de cet article n'est pas de revenir sur ces événements et ce fait géopolitique régional qu'a été le mouvement des Bonnets rouges, mais d'aborder l'affaire de l'écotaxe sous un autre angle, celui de la fabrique⁴, puis de la déconstruction d'une réforme majeure, de sa place dans l'évolution des politiques publiques en matière de transport et d'environnement, des effets de son abandon, enfin des perspectives de relance de l'écotaxe, cette fois à un niveau régional.

Comment financer les infrastructures de transport ?

Les origines de l'écotaxe

Le projet de l'écotaxe est l'aboutissement malheureux d'une longue histoire de recherches et de tâtonnements des pouvoirs publics pour équilibrer les comptes des transports et répondre aux besoins d'équipement considérables du pays en matière d'infrastructures de transport. La tension principale vient de la nécessité d'assurer des recettes à long terme pour mettre en œuvre des chantiers pluriannuels et de les protéger de l'« annualité budgétaire ». Le financement des infrastructures de transport s'accommode mal, en effet, de cette règle qui veut que les priorités budgétaires de l'État soient redéfinies chaque année, lors du vote de la loi de finances.

En moins de cinquante ans (1951-1995) pas moins de trois dispositifs se sont succédé dans le but de mettre les grandes infrastructures de transport à l'abri

4. Pour une analyse du processus de constitution de l'écotaxe, voir en particulier Ollivier-Trigalo [2013].

des aléas du financement budgétaire annuel. En 1951 est créé un fonds spécial d'investissement routier alimenté par un prélèvement sur la taxe intérieure sur les carburants routiers. Mais le recours aux concessions pour la réalisation des autoroutes (rendu possible par une loi de 1955) a conduit l'État à détourner cette ressource pour alimenter son budget⁵. En 1982, le fonds spécial grands travaux (FSIR) lui succède pour financer transports publics, circulation routière et maîtrise de l'énergie. Mais il ne donne pas satisfaction et, treize ans plus tard, la loi Pasqua le remplace par le fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN). Alimenté par une taxe sur les sociétés d'autoroutes et les barrages hydroélectriques, il doit à la fois financer les projets structurants et stimuler les projets de transport combiné et fluvial. Cependant, comme le FSIR, le FITTVN est régulièrement mis à contribution pour combler le déficit du budget de l'État. Il ne survivra pas aux années 1990.

L'écotaxe, adoptée en 2009 sous le nom de « taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandise », est censée apporter une réponse définitive à ce problème. Malgré son nom, il s'agit en réalité d'une redevance d'usage et non d'une taxe⁶ à proprement parler. D'un montant de 8,8 à 15,4 centimes d'euro par kilomètre (selon la taille, le poids et le niveau de pollution du camion), elle doit être acquittée par les poids lourds (c'est-à-dire les véhicules de plus de 3,5 tonnes) utilisant les routes nationales (sauf celles à faible trafic) et une partie des départementales ; mais pas les autoroutes concédées et payantes. Le produit de cette redevance doit aller aux collectivités territoriales concernées (les départements gestionnaires du réseau routier utilisé) pour leur permettre d'entretenir et de moderniser le réseau, et à un établissement public national, l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), chargé depuis 2004 de financer les grandes infrastructures de transport. Avec la volonté de favoriser le report du trafic de marchandises vers d'autres modes plus durables, le fer et la voie d'eau : 70 % des financements de l'AFITF doivent aller à des projets ferroviaires, contre 25 % à des projets routiers et 5 % à des projets fluviaux.

5. Une « taxe à l'essieu » avait cependant été instaurée en 1968 pour compenser les dépenses d'entretien de la voirie occasionnée par la circulation de véhicules à fort tonnage.

6. Une redevance est la somme versée par un usager d'un service ou d'un ouvrage public. Seul l'usager paie la redevance. Le montant est proportionnel au service rendu. Le produit récolté sert uniquement au service. Une taxe est liée à une prestation de service public, mais son montant n'est pas proportionnel au service rendu et tous les contribuables doivent la payer, même s'ils ne bénéficient pas du service.

Un dispositif imposé par l'Europe ?

L'écotaxe est d'abord un enfant du « Grenelle de l'environnement », la grande concertation ouverte par le président Sarkozy au lendemain de son élection en 2007⁷, à l'occasion de laquelle s'est opéré un rapprochement entre des points de vue jusque-là opposés sur la politique des transports et son financement. La création d'une « écoredevance kilométrique pour les poids lourds sur le réseau routier non concédé » figure dans l'objectif 45 du texte adopté à l'issue du Grenelle. Sa mise en place effective est prévue pour 2010. Les ressources dégagées sont censées alors être affectées aux seules infrastructures ferroviaires, *via* l'AFITF. Quant au montant de la taxe, il doit être lié aux émissions polluantes, à la charge transportée et au kilométrage parcouru.

Le nouveau dispositif s'inscrit aussi dans une volonté de l'Union européenne d'harmoniser les conditions dans lesquelles les États peuvent imposer des taxes, des péages et des droits d'usage aux transporteurs routiers. Depuis 1999, en effet, la directive européenne dite « Eurovignette » autorise les États à percevoir des droits d'usage sur un certain nombre d'infrastructures routières (les autoroutes, les ponts, les tunnels et les routes de cols de montagne), tout en interdisant toute discrimination en fonction de la nationalité du transporteur ou de l'origine et de la destination du véhicule. Il s'agit de permettre aux États de financer les projets d'infrastructures nécessaires à la libre circulation des marchandises à l'intérieur de l'Union, de favoriser le report modal sur des modes plus vertueux que la route, tout en ne portant pas atteinte à l'égalité entre les acteurs économiques des différents pays. Mais cette directive de 1999 ne contraint nullement les États à instaurer cette eurovignette. Plusieurs pays européens, dans l'Union et en dehors, choisiront de la faire : la Suisse, dès 2001, à la suite d'un référendum organisé en 1998 et pour financer le gigantesque programme de tunnels et de nouvelles lignes ferroviaires (NLFA, 28 milliards d'euros) adopté lui aussi par référendum en 1992, l'Autriche en 2004, l'Allemagne en 2005 (c'est la LKW-Maut, littéralement « péage pour poids lourds », mise en place par le gouvernement Schröder), mais aussi la Suède (2006), la Slovaquie (2010), la Pologne (2011), la République tchèque (2012). Le Portugal suivra en 2013 et la Belgique en 2016. Mais d'autres se sont abstenus, comme l'Espagne et l'Italie. C'est seulement dans un deuxième temps, en 2011, sous la pression du gouvernement français et dans le prolongement du Grenelle de l'environnement français⁸, qu'une autre directive européenne imposera la

7. L'adoption de l'écotaxe constitue d'ailleurs une des principales dispositions (article 11) de la loi dite « Grenelle I » du 3 août 2009.

8. Dont l'engagement 45, déjà cité, prévoit précisément de demander une révision de la directive européenne de 1999 pour que soient pris en compte les coûts environnementaux.

transposition du dispositif de l'eurovignette dans le droit des États membres, avec l'objectif de promouvoir des modes de transport durables.

À la recherche d'un « financement pérenne »

Curieusement, la politique des transports est une question assez peu débattue dans les débats électoraux des différentes élections présidentielles françaises des dernières décennies. Cela ne signifie pas, pour autant, que le transport soit absent du débat national. La question de la planification et de la programmation des infrastructures de transports appartient en effet à la geste très française de l'aménagement du territoire. On peut résumer rapidement les vingt dernières années à travers quelques grands moments législatifs et politiques. Chaque mandat présidentiel possédant « son » moment dédié aux transports. À chaque fois, quatre questions sont en débat : 1. la nature de la programmation (quels investissements ?); 2. le rôle de l'État dans la définition des orientations; 3. l'horizon de la planification et les moyens du financement; 4. la place à accorder aux pouvoirs locaux, notamment les régions appelées à jouer un rôle de plus en plus important avec la décentralisation.

La définition de cette politique d'infrastructures représente un exercice difficile pour les élus qui la portent. D'abord, parce que la raréfaction des fonds publics rend plus douloureux le choix des priorités d'investissements. Ensuite, parce que les décisions annoncées et mises en scène sont rarement mises en œuvre à l'échelle d'un mandat, tant les procédures préparatoires et les travaux sont longs et coûteux. Il s'agit donc d'une politique un peu particulière, où l'on gage des crédits publics pour plusieurs années, et pour des montants qui dépassent le sens commun. Ainsi, la nouvelle LGV Tours-Bordeaux réalisée dans le cadre d'un partenariat public-privé (PPP), qui sera mise en service le 2 juillet 2017, a été lancée en 2008 et a coûté 7,6 milliards d'euros pour 302 kilomètres. En Suisse, le tunnel du Saint-Gothard, 57 kilomètres, inauguré à l'été 2016, a nécessité quinze ans de travaux, trente années d'études et 11 milliards d'euros. Lors de l'inauguration de la rocade de 9,7 kilomètres, la L2, à Marseille en décembre 2016, *Les Échos* titraient : « François Hollande inaugure une rocade attendue depuis 80 ans⁹ ».

Cette politique française des transports s'incarne dans une succession de grands textes législatifs. Un schéma directeur routier national est adopté en 1972. En 1982, la loi d'orientation pour les transports intérieurs (LOTI) institue le principe d'une programmation par schémas sectoriels pour les infrastructures routières, ferroviaires

9. « 1,25 milliard d'euros, soit 15 fois plus que le montant d'un kilomètre standard d'auto-route », *Les Échos*, 8 décembre 2016.

et navigables. Le schéma directeur fluvial sera présenté en 1985 et le schéma ferroviaire en 1992. À partir de 1995, orientation, planification et programmation de la politique d'infrastructure seront portées par les lois relatives à l'aménagement (LOADT, puis LOADDT) puis à l'environnement (Grenelle). La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1995, dite aussi loi Pasqua, les confirme et y ajoute les ports, aéroports et plates-formes multimodales. Elle est adoptée sous le gouvernement de cohabitation d'Edouard Balladur, au moment où Jacques Chirac développe sa campagne présidentielle sur la thématique de la fracture sociale. La LOADT portait deux idées principales en matière de transport. La première consistait à actualiser les schémas nationaux déclinés mode par mode ; la deuxième postulait l'articulation entre ces schémas et un objectif politique simple : garantir à tous les Français l'équité en termes d'accessibilité au transport¹⁰. Un schéma national d'aménagement et de développement du territoire (SNADT) devait regrouper ces différents « schémas directeurs ». La dissolution de l'Assemblée nationale au début de l'année 1997 n'allait pas laisser le temps au gouvernement Juppé de terminer la préparation de ce schéma.

L'impact des alternances de 1997 et 2002

La victoire de la gauche plurielle en 1997 constitue un tournant. Dans le gouvernement Jospin qui s'installe en juin 1997, ce sont Les Verts qui héritent du ministère de l'Aménagement du territoire. La nouvelle ministre, Dominique Voynet, avait obtenu lors de la négociation de l'accord Verts-PS l'abandon du projet de canal Rhin-Rhône au motif de son coût (estimé à l'époque selon un rapport de l'Inspection des finances en 1996 à 50 milliards de francs) et de son inutilité économique. Le rejet des grands projets se traduit dans la LOADDT (loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire) adoptée en juin 1999 qui portera son nom et modifie la loi Pasqua. Son article 9 substitue en effet aux schémas directeurs des « schémas de services collectifs » définis à un horizon de vingt ans. Deux sont consacrés aux transports, l'un pour les voyageurs, l'autre pour les marchandises. Ils comportent le même qualificatif : ils sont « multimodaux ». Il s'agit de donner « la priorité à la qualité des services et à la recherche d'une meilleure utilisation des réseaux existants, avant d'envisager la création de nouvelles infrastructures. La démarche est d'abord

10. Son article 17-1 qui ouvre la section 3 relative aux schémas de communication précise : « En 2015, aucune partie du territoire français métropolitain continental ne sera située à plus de cinquante kilomètres ou de quarante-cinq minutes d'automobile soit d'une autoroute ou d'une route express à deux fois deux voies en continuité avec le réseau national, soit d'une gare desservie par le réseau ferroviaire à grande vitesse. »

fondée sur un rééquilibrage de l'offre entre les différents modes de transport¹¹ ». Jean-Claude Gayssot, ministre communiste des Transports, annonce l'objectif de doubler le fret ferroviaire « à l'horizon 2010 ». Les intentions sont claires et militantes : priorité aux transports collectifs et volonté de contenir le développement du transport routier. Autrement dit : passer d'une politique de l'offre d'infrastructures à une politique de réponse aux besoins. La LOADDT utilise l'expression « développement durable » en de très nombreux endroits et contribue à le faire entrer dans les codes de l'urbanisme et des transports. L'ambiance n'est plus aux grands projets.

Mais les schémas de services collectifs adoptés par décret, à l'issue d'une vaste concertation institutionnelle à l'échelon régional, trois jours seulement avant le premier tour de l'élection présidentielle 2002, sont rapidement remis en question par le gouvernement issu des élections présidentielle et législatives¹². Le nouveau Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, lance un audit des projets d'infrastructures, mené par une double mission de l'Inspection générale des finances et des Ponts et Chaussées. Ces rapports et le débat qui suit au Parlement aboutissent à un comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire (CIADT) en décembre 2003, qui retient, sous l'intitulé « 50 grands projets pour la France en Europe », un programme d'infrastructures extrêmement ambitieux en matière de transport, avec onze lignes nouvelles à grande vitesse¹³, douze grands projets routiers ou autoroutiers, trois grands projets fluviaux ou maritimes (dont le canal Seine-Nord Europe), deux projets aéroportuaires (dont Notre-Dame-des-Landes). La liste a tout du catalogue, elle ne prévoit ni échancier, ni priorités, pas davantage de plans de financement précis, mais elle signe indéniablement le retour des grands projets dans la stratégie nationale d'aménagement du territoire. Le relevé de décisions du CIADT comprend également une véritable nouveauté pour la politique d'infrastructures, la création d'une « agence de financement des infrastructures de transport de France » (AFITF). La future agence est dotée d'une source de financement pérenne : les dividendes que les sociétés d'autoroutes, qui

11. *Le schéma multimodal de services collectifs des transports (marchandises et voyageurs)*, publication ETD-Entreprise Territoire Développement, mai 2002, pp. 136-137, http://www.vie-publique.fr/documents-vp/ssc_transport.pdf

12. Les deux schémas consacrés aux transports seront supprimés par ordonnance en juin 2005.

13. LGV Bretagne-Pays de la Loire, Bordeaux-Toulouse, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Lyon-Turin, Sud Europe-Atlantique, Paris-Orléans-Limoges-Toulouse, Paris-Clermont-Ferrand, Paris-Normandie, achèvement des LGV Nîmes-Espagne et Rhin-Rhône, deuxième phase de la LGV Est jusqu'à Strasbourg et connexion avec le réseau à grande vitesse allemand, interconnexion sud de l'Île-de-France.

ont réalisé l'essentiel du réseau autoroutier français, commencent à distribuer à leurs actionnaires, au premier rang desquels l'État.

Mais l'idée de l'AFITF et le principe de lui affecter des recettes ne répondent pas à l'orthodoxie budgétaire. Lorsque Jean-Pierre Raffarin démissionne au printemps 2005, son successeur, Dominique de Villepin, est incité par Bercy, en quête de trésorerie, à annoncer la privatisation totale des sociétés d'autoroutes. Sur les 14,8 milliards dégagés par cette vente, 4 sont attribués à l'AFITF naissante. Celle-ci perd, dans l'opération de privatisation, un financement sanctuarisé et doit très rapidement (deux ans à peine après sa création) faire appel aux recettes budgétaires annuelles.

Une idée née en Alsace, reprise par Nicolas Sarkozy et Jean-Louis Borloo

Le Grenelle de l'environnement apporte un nouvel espoir. Il affiche une primauté au transport public et aux modes de transport alternatifs à la route, tout en reprenant à son compte l'ambition européenne de réduire de 20 % les émissions de CO₂ du transport routier, de fret et de passagers. Non seulement cette vaste consultation semble avoir contribué à rapprocher les points de vue, mais les travaux débouchent sur des annonces précises avec la création de l'écotaxe et la définition d'un programme de transfert modal. Le président de la République affiche son soutien au transport ferroviaire en annonçant notamment la construction de 2 000 kilomètres de voies nouvelles à grande vitesse.

L'écotaxe est ainsi le résultat d'un double mouvement pragmatique et institutionnel généré par les dynamiques de l'intégration du marché européen. Mais, fait remarquable, c'est une initiative régionale qui a déclenché le processus d'élaboration de la nouvelle redevance. Ce sont en effet des élus alsaciens, confrontés aux effets de la mise en place de l'écotaxe allemande, qui demandent en 2005 l'expérimentation d'une écotaxe régionale sur le réseau routier de leur région. Bien qu'aucune des deux n'ait été mise en œuvre, le projet d'une écotaxe alsacienne va largement inspirer le projet d'écotaxe nationale, portée par l'« esprit Grenelle ».

En 2005, le conseil régional d'Alsace et les conseils généraux du Bas et du Haut-Rhin financent une « étude de faisabilité d'une taxe en Alsace ». Ils souhaitent définir un outil qui permette de maîtriser les conséquences de la mise en œuvre de la LKW-Maut qui se traduit par le report sur le réseau alsacien d'une partie du trafic de poids lourds qui empruntait jusque-là le réseau autoroutier allemand, en rive droite du Rhin¹⁴. Un député UMP du Bas-Rhin, Yves Bur, propose

14. « En moyenne, chaque jour ouvré, quelque 1 700 poids lourds ont préféré passer par l'Alsace pour échapper au péage nouvellement appliqué. En 2006 on assiste un reflux partiel qui était déjà

d'expérimenter un système d'écotaxe en Alsace, en utilisant le cadre de la loi relative à la sécurité et au développement des transports. Son amendement est adopté à l'Assemblée nationale avec les voix de la gauche, contre l'avis du gouvernement.

Cependant, la mise en œuvre de l'expérimentation alsacienne nécessite une transposition de la directive Eurovignette dans le droit français. La préparation du Grenelle de l'environnement donne l'occasion à l'administration de travailler sur la généralisation du dispositif. Le gouvernement, qui prend la présidence de l'Union européenne pour le second semestre 2008, annonce préparer des propositions d'actualisation de la directive « afin de prendre en compte, dans le calcul des redevances et droits d'usage des infrastructures, les coûts externes d'impact sur l'environnement générés par les activités de transport ».

Résultat de ce travail, le dispositif français est décrit de manière très précise dans la loi de finances 2009. Le processus législatif accompagne un travail de fond de l'administration. Le consensus du Grenelle permet de légitimer la poursuite des travaux et l'enchaînement rapide des étapes. L'appel d'offres pour le partenariat public-privé (PPP) de gestion de l'écotaxe (le choix de l'opérateur qui fera fonctionner le système) est publié en mai 2009, alors que la loi Grenelle I n'est pas encore votée.

Le choix de l'opérateur

Pour la première fois depuis 1789, le gouvernement a choisi de déléguer la mise en œuvre de la gestion d'une redevance et l'a inscrit dans la loi. Ce choix s'explique d'abord par la volonté d'aller vite, alors que le coût de la construction des portiques est estimé à 1 milliard d'euros, et par la nécessité de choisir une technologie opérationnelle pour assurer le contrôle des camions. Les années 2009-2010 ont été consacrées par l'administration à la préparation et au suivi de l'appel d'offres. Le gouvernement a choisi de laisser au futur gestionnaire le choix de la technologie qui devra équiper les véhicules. Trois groupements se sont mobilisés, l'italien Autostrade qui gère près de 3 000 kilomètres d'autoroutes en Italie, le français Sanef qui en gère 2 000 en France, et Orange. Outre l'importance du marché, l'écotaxe constitue en effet un défi technologique pour trouver un moyen d'assurer l'interopérabilité des systèmes de contrôle des différents pays européens. Le marché français représente donc une étape importante dans la structuration d'un secteur appelé à se développer avec la multiplication des innovations numériques qui marquent le domaine de la mobilité. Ecomouv', la filiale d'Autostrade,

perceptible au deuxième semestre 2005. En définitive, le report s'est stabilisé autour de 1 400 poids lourds », INSEE, *L'Année économique et sociale 2006*, juin 2007, chiffres pour l'Alsace.

remporte l'appel d'offres, mais Sanef dépose un recours qui ralentit la procédure. Le marché est finalement attribué fin 2011 pour treize ans et 2 milliards d'euros. Contrepartie de la délégation de la perception, la part des frais de perception, qui vont à l'opérateur, est particulièrement élevée : 250 millions d'euros, soit un quart des recettes attendues.

L'échec de l'écotaxe

Un exercice de vérité, le rapport de la commission Mobilité 21
(automne 2012-juin 2013)

À l'automne 2012, le gouvernement de Jean-Marc Ayrault confie au député socialiste Philippe Duron, ancien rapporteur de la loi Voynet en 1999 et tout juste nommé président de l'AFITF, la tâche d'évaluer le projet de schéma national des infrastructures de transport (SNIT) préparé dans les années 2009-2011. Ce texte, inabouti, qui aurait dû être annexé à la loi Grenelle I après son adoption par le Parlement, se contentait, dans le prolongement du CIADT de 2003, de dresser une liste de soixante-dix projets, sans fixer de priorité ni d'échéances précises. L'ardoise totale était bien entendu colossale (245 milliards d'euros) et totalement impossible à financer à moyen terme par l'État et les collectivités territoriales, vu la situation actuelle des finances publiques. La commission que préside Philippe Duron, baptisée commission Mobilité 21, est chargée de « rendre crédible, réaliste et réalisable » le projet de SNIT en préparant une liste de priorités, afin de permettre une planification réaliste des projets. Le rapport remis au Premier ministre en juin 2013 propose une véritable rupture avec la politique d'investissements en matière d'infrastructures de transport menée jusque-là, en fixant deux grandes priorités : assurer les financements nécessaires à l'entretien et à la modernisation des réseaux existants (avec l'amélioration d'une série de nœuds ferroviaires problématiques, en particulier autour de Paris, Lyon et Marseille) et développer la qualité des « transports du quotidien », notamment par le renouvellement du matériel roulant. La majorité des projets du SNIT est renvoyée à un avenir relativement lointain (après 2035). C'est le cas notamment de la plupart des projets de lignes à grande vitesse.

Le message politique est difficile à faire passer auprès de nombreux élus qui tiennent à « leur projet » : compte tenu des recettes disponibles et de ce qu'on appelle « l'arrivée à maturité des réseaux structurants » (en clair : les réseaux sont assez développés), la priorité n'est plus aux grands projets, mais au défi, au moins aussi important en termes budgétaires et économiques, que constitue la remise à niveau ou la remise en état des réseaux existants. Présidée par un parlementaire

Hérodote, n° 165, La Découverte, 2^e trimestre 2017.

socialiste, mise en place par un gouvernement de gauche, la commission Mobilité 21 fait toujours référence, à gauche comme à droite, pour le sérieux de sa réflexion, l'équilibre des propos et la rigueur de la méthode. Cette opération de refonte stratégique est menée avec habileté. Le projet de ligne nouvelle Paris-Normandie, auquel Philippe Duron était particulièrement attaché en tant que maire de Caen et ancien président de la région Basse-Normandie (entre 2004 et 2008), fait partie des projets dont les études ne sont pas assez avancées pour qu'ils soient réalisables à court terme, ce qui protège le travail de la commission Mobilité 21 de tout soupçon de favoritisme. Le rapport remis en 2013 est signé par la totalité des membres de la commission, parlementaires de gauche et de droite et personnalités de la société civile, et symbolise la poursuite du consensus politique initié avec la loi Grenelle I, quatre ans plus tôt. Il propose deux scénarios, indexés sur le montant des recettes attendues pour l'AFITF : 8 à 10 milliards pour le premier scénario, 28 à 30 à l'horizon 2030 pour le second. Lors d'un discours en juillet 2013, à l'occasion de sa présentation du plan « Investir pour la France », Jean-Marc Ayrault se déclare favorable au second qui suppose une augmentation du budget de l'AFITF. Parmi les nombreux projets de LGV, seules la ligne Sud Europe-Atlantique et celles formant le « Grand projet Sud-Ouest » (GPSO : Bordeaux-frontière espagnole et Bordeaux-Toulouse) bénéficieront d'une programmation à court et moyen terme. Les autres sont renvoyées aux calendes grecques. Le projet de canal Seine-Nord et le projet ferroviaire Lyon-Turin ne faisaient pas partie du périmètre de la réflexion demandée à la commission. Pourtant, la première année du mandat venait à peine de s'achever que le Premier ministre met en péril l'outil de financement de la politique des transports attendu par tous les acteurs en abandonnant l'écotaxe.

L'abandon de l'écotaxe, un processus progressif et complexe

L'échec de l'écotaxe revient constamment dans les débats sur la politique et le financement des infrastructures de transport. Avec deux réactions récurrentes : l'incompréhension devant l'abandon du dispositif, et le regret de la disparition de cette martingale du financement des infrastructures de transport. Les arrière-pensées politiques ne sont jamais loin. La suspension, puis l'abrogation du dispositif sont considérées par les responsables de droite comme une des plus grandes erreurs politiques du mandat de François Hollande, signe de la faiblesse et de l'irresponsabilité des autorités, de leur incapacité à agir pour l'avenir du pays. Le sous-entendu est à peine voilé : la droite avait eu l'intelligence de fédérer les acteurs autour d'un projet fondé sur un principe et un ensemble d'objectifs partagés, un cadre européen, un mode opératoire ; la gauche a cassé le dispositif. L'incompréhension est facilement résumée par une question simple : pourquoi le gouvernement a-t-il suspendu la mise en œuvre d'une décision qui non seulement était prête à être

Hérodote, n° 165, La Découverte, 2^e trimestre 2017.

opérationnelle, mais qui rassemblait l'unanimité des parties prenantes à la politique des transports et qui faisait l'objet d'un contrat de PPP signé avec une société privée pour la perception de la redevance, malgré les sommes très importantes déjà engagées, les portiques installés et le risque de pénalités financières pour l'État français en cas d'abandon du dispositif ou même de simple remise en cause du calendrier? Les mêmes ou d'autres font la comparaison avec une autre réforme fiscale, celle-ci menée avec succès par Michel Rocard lorsqu'il était Premier ministre : la création de la CSG (contribution sociale généralisée) en 1990. Une réussite qui s'explique en partie par le vocabulaire utilisé (il n'est jamais question de taxe) et par la faiblesse du taux initial (1,1 %, taux augmenté progressivement jusqu'à atteindre 7,5 % en 1998).

La crise des Bonnets rouges et les bégaiements de la suspension du dispositif ont contribué à donner une image déplorable de cette « décision » qu'a constituée l'abandon de l'écotaxe. Cet abandon apparaît comme une capitulation à l'issue de la prise en otage d'une politique publique par une énième jacquerie des transporteurs routiers dont les mobilisations des années 1980 ont laissé un souvenir tenace [Courty, 2006]. Le face-à-face gouvernement-routiers est un des moments typiques de la fonction de ministre des Transports et la presse grand public peine à comprendre qu'on ait pu hypothéquer un dispositif d'envergure européenne de long terme pour un « mouvement d'humeur » régionaliste. Pour beaucoup d'observateurs, le sentiment dominant est que le résultat de ce bras de fer a été de manière évidente à l'opposé de l'intérêt général.

En réalité, l'abandon du projet d'écotaxe, qui se produit en plusieurs étapes (modification du projet, suspension provisoire, suspension *sine die*, effacement des traces du dispositif dans la loi française), relève d'une mécanique plus complexe, qui renvoie notamment à des facteurs et à des rapports de force économiques. La mondialisation des échanges et l'intégration du marché européen ont un impact très concret sur les dynamiques économiques du secteur des transports. Entre révolutions technologiques, qui permettent un accroissement de la vitesse moyenne, de la sécurité et de la capacité des véhicules, et ouverture des concurrences sociales, le coût du transport est devenu la marge d'ajustement des stratégies de compétitivité des chargeurs, industriels et grandes centrales d'achat. En 2012, plus de 41 % des entreprises de transport routier étaient déficitaires et la marge nette moyenne était de 0,6 %¹⁵ ! Le pavillon français a fait les frais de l'intégration européenne : le développement du cabotage, l'application de la directive « détachement des travailleurs » (1996) et la stratégie déterminée des nouveaux entrants de 2004

15. La situation s'est depuis améliorée avec, en 2015, 22 % d'entreprises déficitaires et une marge nette moyenne de 1,6 %.

(Pologne, Roumanie, Bulgarie), qui soutiennent leurs pavillons de manière très agressive sur le marché du transport routier international libéralisé, conduisent à un déficit concurrentiel. En outre, selon la Fédération nationale de transports routiers (FNTR), l'écotaxe pèserait essentiellement sur les transporteurs français et plus particulièrement sur les transports de proximité¹⁶.

Épreuve de force entre transporteurs et chargeurs

Les fédérations de transporteurs (la FNTR et Transport et logistique de France, TLF) et l'Association des utilisateurs de transport de fret (AUTF) se sont affrontées très tôt sur deux questions apparemment techniques mais aux répercussions importantes pour les entreprises concernées. D'abord celle de savoir qui, des entreprises de transport ou de leurs clients (les « chargeurs »), doit supporter le coût de l'écotaxe? Les transporteurs, arguant de la fragilité économique de leur secteur, ont obtenu, dans le cadre de la préparation du dispositif avec les services de l'État, le principe de la « neutralité » du dispositif sur leurs comptes : ils ont été autorisés à répercuter intégralement cette charge nouvelle que constitue l'écotaxe sur les prix facturés à leurs clients. Reste à savoir comment procéder. Il n'y a pas de problème quand le camion voyage pour le compte d'un seul client : à lui de payer l'intégralité de la redevance. Si le véhicule assure un service de messagerie, l'écotaxe est intégrée au barème des prix fixé par le transporteur. Mais un troisième cas de figure, qui correspond à la majorité des transports, a généré des débats sans fin : un véhicule peut transporter sur un même trajet des marchandises de chargeurs différents qui ne font pas toutes la totalité du trajet. Une commission mise en place par l'État a proposé l'application d'un forfait. Mais ce système présente deux inconvénients majeurs pour les chargeurs : ils ne peuvent pas anticiper le surcoût de l'écotaxe, puisque celui-ci dépend de la configuration de chaque transport, et ils n'ont pas de garantie de la « transparence » du coût, soumise à la responsabilité du transporteur. Le consensus sur le principe de l'écotaxe vole en éclats sur cette question : est-il possible d'identifier et de facturer le coût réel de l'écotaxe? Ce débat sur les modalités de la perception de l'écotaxe a remis en cause l'adhésion des professionnels au consensus politique. La mise en service de l'écotaxe, prévue au départ pour 2010, est repoussée une première fois d'un an. L'État propose alors de fixer lui-même le forfait mais se heurte aux chargeurs qui

16. « L'écotaxe portera à 80 % sur des entreprises françaises et à 20 % sur des entreprises étrangères puisque les étrangers empruntent surtout les autoroutes. D'où notre soutien à toute réflexion visant à réduire le périmètre taxé », Nicolas Paulissen, délégué général de la FNTR, lors de son audition par la commission Chanteguet, le 8 janvier 2014.

voient dans cette intervention une forme de régulation des coûts allant à l'encontre de la liberté du marché. Ce qui entraîne un nouveau report.

De leur côté, les fédérations de transporteurs abandonnent rapidement leur position constructive. Le mouvement des Bonnets rouges se structure plusieurs semaines après la destruction du premier portique. Contrairement à ce que donnent à penser les images de destruction de portiques, le mouvement ne s'est pas constitué pour s'opposer spécifiquement à l'écotaxe. Mais celle-ci devient rapidement un bouc émissaire. Le discours des initiateurs du mouvement recycle un certain nombre de représentations géopolitiques qui structurent les relations entre la Bretagne et l'État depuis les années 1960 sur les questions d'aménagement du territoire et de transport. « Les autoroutes sont gratuites depuis Anne de Bretagne¹⁷ » est devenu une forme de slogan ironique. Les portiques Ecomouv' symbolisent ainsi la remise en cause d'un accord politique et permettent de fédérer les mécontentements contre l'État.

Le 29 octobre 2013, alors que la tension monte avec les Bonnets rouges, le Premier ministre annonce par un tweet : « J'ai décidé de suspendre la mise en œuvre de l'écotaxe. » Surprise, la conférence des présidents de l'Assemblée décide de créer une mission de réflexion, à laquelle participent cinquante députés, un chiffre exceptionnellement élevé. Son rôle est « d'établir un état des lieux, de lever certaines incompréhensions voire de récuser quelques désinformations, (mais) aussi de resituer l'écotaxe dans une perspective rationnelle, de refonder sa légitimité au regard des orientations qui ont prévalu à sa conception¹⁸ ». Le rapport rendu en mai 2014 énonce treize « pistes d'évolution du dispositif d'écoredevance poids lourds ». Mais elles n'auront pas le temps d'être examinées.

En effet, les élections municipales du mois de mars 2014 se sont traduites par une défaite politique cinglante pour le gouvernement. Le président de la République procède à un remaniement ministériel important. Manuel Valls succède à Jean-Marc Ayrault et Ségolène Royal fait son entrée au gouvernement en tant que ministre de tutelle du secrétariat aux Transports. Une cacophonie étonnante s'installe alors au plus haut niveau des institutions françaises sur cette question de l'écotaxe. Quelques jours après son entrée en fonction, Ségolène Royal fait des déclarations favorables au mouvement des Bonnets rouges (« l'action des Bonnets rouges est tout à fait légitime et même plutôt saine »). Alors que le rapport Chanteguet n'est pas encore rendu public, elle annonce la mise en œuvre d'un dispositif de substitution, le « péage de transit poids lourds ». Pour faire face aux

17. Duchesse de Bretagne, dont le mariage avec le roi de France en 1491 a préparé l'intégration de la Bretagne au royaume de France.

18. Introduction du rapport rédigé par Jean-Paul Chanteguet, député socialiste de l'Indre, par ailleurs président de la commission du développement durable de l'Assemblée nationale.

revendications des Bonnets rouges, il est précisé que la Bretagne ne sera concernée qu'à la marge. Les professionnels du transport routier de marchandise s'insurgent. Ce qui va vite devenir la « ségo-taxe » est considéré comme une provocation par les petits transporteurs routiers.

Une tentative de rattrapage par le biais régional ?

L'écotaxe revient dans le débat public à l'été 2015, à la faveur de la préparation de la campagne des élections régionales des 30 novembre et 6 décembre, par la voix de Frédéric Cuvillier, maire de Boulogne-sur-Mer, tête de liste socialiste dans le département du Pas-de-Calais. Ministre délégué aux Transports, à la Mer et à la Pêche de 2012 à 2014, il a assisté impuissant à la suspension de l'écotaxe. Il quitte le gouvernement lors du remaniement ministériel du mois d'août 2014, en refusant un nouveau portefeuille allégé des transports, sous la tutelle de Ségolène Royal entrée au gouvernement en avril. Dans un entretien paru dans *Les Échos* le 7 août 2015, il propose que « l'écotaxe, qui a dû être abandonnée au niveau national, puisse renaître dans les régions ». Pour légitimer cette perspective, il développe un argumentaire qui rassemble tous les éléments du dossier. Les externalités négatives du transport routier tout d'abord : « 10 % à 15 % du transport routier de marchandises en France passent par la région Nord-Pas-de-Calais-Picardie. Nous devons bénéficier de ces circulations internationales, et non pas uniquement subir la pollution qui en résulte. » Les compétences de la région en matière de politique environnementale : la loi de transition énergétique qui vient d'être votée (promulguée le 17 août 2015) donne aux régions la responsabilité de mettre en œuvre un plan climat énergie territorial. Enfin, en rappelant que la Belgique voisine prépare la mise en œuvre de son écotaxe, il appelle à la cohérence territoriale dans une Europe de plus en plus ouverte et mentionne incidemment qu'en Belgique la mise en œuvre de la directive accorde une marge de manœuvre aux régions¹⁹. S'exprimant comme candidat, Frédéric Cuvillier peut faire passer un message sans donner l'impression de contester les décisions des gouvernements auxquels il a appartenu. Il propose de transférer la légitimité de la mise en œuvre du dispositif européen de l'État aux régions : les portiques, propriété de l'État depuis la rupture du contrat Ecomouv', sont installés. Pourquoi ne pas les utiliser dans un autre cadre ?

François Hollande lui-même, puis Ségolène Royal ont semblé encourager cette initiative. Le premier en déclarant, en novembre 2014, à l'occasion d'une rencontre

19. Wallonie, Bruxelles et Flandre n'ont pas choisi le même taux, ni les mêmes modalités de recouvrement. Mais il est vrai que la Belgique est un État fédéral.

avec les salariés d'Ecomouv', qu'« une expérimentation peut être envisagée si les élus en décident ainsi et si elle est compatible avec nos engagements européens ». La deuxième en répondant, en juin 2015, sur France 3, à une interpellation de la sénatrice Chantal Jouanno (UDI). L'ancienne secrétaire d'État au Développement durable du gouvernement Fillon proposait un moratoire sur le démantèlement des portiques afin de permettre aux régions qui le souhaiteraient de taxer les poids lourds en transit. « Je pense que c'est une bonne idée, non seulement pour la région Île-de-France mais également pour d'autres, comme par exemple la région Alsace qui subit un détournement des camions qui payent en Allemagne et pas en Alsace. [...] Il faudra que les élus régionaux assument leurs responsabilités, prennent des décisions, y compris financières », précise Ségolène Royal.

Mais le Premier ministre Manuel Valls ne souhaite pas rallumer la querelle de l'écotaxe et le fait savoir par un communiqué. La proposition de Frédéric Cuvillier reçoit en revanche le soutien de Claude Bartolone, président de l'Assemblée nationale depuis 2012 et tête de liste du Parti socialiste en Île-de-France. Se préparant à une campagne difficile, il doit envisager des passerelles avec les écologistes. Sans compter qu'il est l'élu d'un département, la Seine-Saint-Denis, où les besoins d'investissement dans les transports du quotidien sont très importants.

Ce débat sur l'instauration d'écotaxes régionales doit être resitué dans le contexte d'une montée en puissance des régions sur les questions de transport. Le transfert des routes départementales aux régions, évoqué lors de la discussion de la loi NOTRe (Nouvelle organisation territoriale de la République), n'a pas eu lieu devant la résistance des départements (qui y voyaient une attaque caractérisée) et le peu d'enthousiasme de certaines régions, inquiètes d'avoir à gérer de front cette nouvelle responsabilité et la mise en place des grandes régions, créées par la loi de janvier 2015, et soucieuses d'éviter l'intégration des milliers d'agents affectés à la gestion du réseau routier. Mais les régions ont pris indéniablement une place de plus en plus importante dans la définition de la politique des transports. Elles financent une part non négligeable des projets d'infrastructures en partenariat avec l'État par le biais des contrats de plan État-régions (CPER). Avec les lois MAPTAM (loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, janvier 2014) et NOTRe (août 2015), leurs compétences transports se sont précisées et élargies. Aux transports ferroviaires régionaux qu'elles gèrent depuis 2002 s'ajoutent désormais les liaisons interurbaines par autocar conventionnées, transférées des départements, et la responsabilité d'élaborer un schéma régional de l'intermodalité. L'Association des régions de France (ARF) estime que la compétence transport représente la première dépense des régions depuis 2012 avec 7,8 milliards d'euros par an. La campagne des régionales de 2015 a logiquement accordé une place importante aux transports. Au lendemain de son élection, la nouvelle présidente de la région Île-de-France, Valérie Pécresse (LR),

dont Chantal Jouanno est la vice-présidente chargée de l'écologie, a réclamé la mise en place d'une écotaxe régionale pour faire baisser le trafic de transit, dans une région confrontée à des pics de pollution récurrents, et financer de nouveaux investissements (100 millions d'euros de recettes supplémentaires attendues). Philippe Richert, président LR de la nouvelle région du Grand Est, a pris une position similaire. La porte n'est donc pas totalement fermée à un retour à terme de l'écotaxe dans quelques régions particulièrement concernées par le trafic de transit de poids lourds français et étrangers. Cependant, l'« acceptabilité sociale » du dispositif est à refonder : chaque prise de position d'un élu suggérant d'y réfléchir génère inmanquablement une déclaration d'opposition des fédérations professionnelles de transporteurs routiers.

Bibliographie

- ALBAGNAC G., BLEAU S., DUPUY T., ELIXE E. et KREMSKI A. (2016), *Retour sur l'écotaxe : les raisons de l'échec*, rapport TDIE-IFG.
- BANQUE DE FRANCE, *Panorama économique et financier du transport routier de marchandises 2010-2015*, <http://www.fntr.fr/sites/default/files/etude-bdf-panorama-economique-financier-transport-routier-marchandises-2010-2015.pdf>.
- CHANTEGUET J.-P. (2014), *Rapport d'information sur l'écotaxe poids lourds*, Assemblée nationale.
- COUR DES COMPTES (2017), « L'écotaxe poids lourds : un échec stratégique, un abandon coûteux », *Rapport public annuel 2017*.
- COURTY G. (2006), « Barrer, filtrer, encombrer : les routiers et l'art de retenir ses semblables », *Cultures & Conflits*, <https://conflits.revues.org/445>].
- LOYER B. et GUYADER B. (2014), « Les Bonnets rouges : un mouvement pour un projet politique », *Hérodote*, n° 154, France. *Pouvoirs et territoires*, troisième trimestre.
- OLLIVIER-TRIGALO M. (2013), « L'instauration d'une écotaxe sur les poids lourds en France : endurance technico-économique et impulsions politiques », *Développement durable et territoires*, vol. 4, n° 3, <https://developpementdurable.revues.org/9983>.