THÈSE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE GRENOBLE

Spécialité : **Science Politique**

Arrêté ministériel : 7 août 2006

Présentée par

Sonia LEMETTRE

Thèse dirigée par **Alain FAURE** et
codirigée par **Philippe ZITTOUN**

préparée au sein du **Laboratoire PACTE**
dans **l'École Doctorale Sciences de l'Homme, du Politique et du Territoire (454)**

Gouverner le fret ferroviaire en France et en Allemagne (1990-2010)

Processus de diffusion d'énoncés réformateurs à l'ère du développement durable

Thèse soutenue publiquement le **29 novembre 2013**
devant le jury composé de :

M. Guillaume COURTY
Professeur de science politique, IEP de Lille, Rapporteur
Mme Anne-Cécile DOUILLET
Professeur de science politique, Université Lille 2, Rapporteur
M. Alain FAURE,
Directeur de recherche CNRS, PACTE-IEP Grenoble, directeur de thèse
M. Steven GRIGGS
Maître de conférences en science politique, Université De Montfort (Leicester, UK)
M. Patrick HASSENTEUFEL
Professeur de science politique, Université de Versailles St-Quentin en Yvelines
M. Philippe ZITTOUN
Chercheur senior HDR en science politique, LET-ENTPE, co-directeur de thèse

Remerciements

Voici enfin venu le temps des remerciements ! Quel plaisir de constater à quel point une thèse, malgré son caractère solitaire, est aussi l'occasion de tant de rencontres, qui contribuent un peu ou beaucoup à l'aventure, dans des moments-clés ou au quotidien.

Mon aventure a sans doute commencé il y a longtemps dans les salles de TD de l'IEP de Grenoble : merci à Philippe Veitl, Elsa Guillalot, Ewa Bogalska-Martin et Stéphane La Branche.
Merci à Philippe Zittoun et Alain Faure, deux encadrants « exigeants et bienveillants », selon la formule consacrée d'Alain, qui m'ont accompagnée dans ce long processus.
Cette thèse ne serait pas ce qu'elle est sans le Laboratoire d'Economie des Transports et l'ENTPE. Au-delà des conditions de travail confortables que ces institutions m'ont offertes, l'accueil humain dont j'ai bénéficié au LET a été d'une aide chaleureuse et a rendu l'expérience enrichissante. Merci Florent, compagnon d'aventure doctorale, pour les longues discussions partagées. Je ne peux tous vous citer mais vous vous reconnaîtrez : compagnons de bureau, doctorants et amis, figures historiques, post-doctorants, administratifs… merci à tous !
Les séjours en Allemagne ont été possibles grâce au soutien de plusieurs institutions (Université franco-allemande, UPMF, Centre Marc Bloch) et à l'aide précieuse de quelques chercheurs. Un grand merci à Dieter Plehwe et à toute l'équipe INTO du WZB pour leur accueil.
Des échanges avec les collègues du Collège Doctoral Franco-Allemand, je garde de beaux souvenirs, autour de l'écriture du dictionnaire des relations franco-allemandes.
Enfin, les collègues du CHERPA m'ont soutenue dans la dernière partie de l'aventure. Merci Camille, Elodie, Marine et Nicolas, pour votre bonne humeur et pour avoir rendu ces deux années à Aix si agréables ! Et merci à Aude Signoles pour les relectures de dernière minute.

Je souhaite aussi réserver une place dans les remerciements à tous mes interlocuteurs qui ont accepté de m'accorder de leur temps en entretien et sans qui le travail n'aurait pas été possible.

Enfin, une place toute particulière pour ceux qui m'ont apporté la force et l'équilibre pour aller jusqu'au bout :
Marylène et Audrey, mes amies, merci pour le coaching, le réconfort, votre présence et votre écoute.
Merci maman et papa, pour votre soutien inconditionnel et votre sens de l'humour!
Mickaël, toi tu as endossé tous ces rôles à la fois et c'est bien courageux ! Merci pour ta patience et ta force tranquille. Les amis, à quand une association pour les conjoints de thésards ?
Pardon à vous tous pour le temps passé loin de vous et pour les projets remis à plus tard. A charge de revanche !

Sommaire

Remerciements **0**

Sommaire **3**

Introduction générale **5**

Propos préliminaires .....

Fret ferroviaire et opérateurs historiques en France et en Allemagne (1830-1990) : de l'expansion au déclin *69*

A. Développement des chemins de fer en France et en Allemagne 71
B. Le déficit des opérateurs et la progressive « privatisation » de l'activité fret (1950-1990) 86
Conclusion 96

Chapitre 1 .....

Formation d'un énoncé de politique publique et verrouillage par le récit de sa « réussite » : la réforme allemande des chemins de fer *99*

A.Elaboration de la réforme au tournant des années 1980-1990: la formation d'un nouvel énoncé de politique publique 101
B. Le verrouillage de l'énoncé par la construction d'un récit de la réussite 136
Conclusion 160

Chapitre 2 .....

Bataille de mots dans le Masterplan : un énoncé de report modal qui peine à s'imposer 165

A. Un affrontement entre deux énoncés sur la politique de transport de fret ? 168
B. Comprendre le document final comme le résultat d'un conflit interne au Ministère des Transports 198
Conclusion 224

Chapitre 3 .....

Formulation d'un énoncé sous le Ministère Gayssot : le développement durable légitime la « politique de volume » *229*

A. De la difficile émergence du problème du fret ferroviaire à sa mise à l'agenda 231

B. La formulation progressive d'un énoncé contre l'administration de l'Equipement et avec le MATE ? 253
Conclusion 292

Chapitre 4 .....

Recompositions et conflits entre énoncés à l'ère de l'ouverture à la concurrence et du Grenelle de l'Environnement (2003-2010) *297*

A. De nouveaux énoncés à l'ère de l'ouverture à la concurrence 301
B. Le Grenelle de l'Environnement : une nouvelle scène de conflits entre énoncés 335
C. La diffusion de la solution OFP entre solution « miracle » et hybridation du « modèle » allemand … ou comment lier étude des énoncés et des circulations transnationales..... 368
Conclusion 396

Conclusion générale..... 401

BIBLIOGRAPHIE..... 427

SOURCES 458

ANNEXES 485

Liste des sigles et abréviations 515

Glossaire 519

TABLE DES MATIERES..... 521

Table des encadrés *526*

Table des tableaux, graphiques et illustration *527*

Introduction générale

Le fret ferroviaire, c'est le transport de marchandises par le train. Le transport de marchandises peut être ferroviaire, routier, aérien, maritime, fluvial (et souvent, il combine au moins deux modes de transport[1]). Le transport de marchandises est un maillon incontournable de l'économie : il nourrit l'activité économique du secteur industriel et agricole, se charge de l'approvisionnement des commerces en tous genres, et constitue une part de l'activité de tout un secteur, celui des transports et de la logistique.

La science politique a-t-elle des choses à dire sur le fret ferroviaire, puisque comme l'ont rappelé à plusieurs reprises nos interlocuteurs, « les marchandises ne votent pas »[2] ? Certes, les citoyens ne se demandent pas quotidiennement comment leurs céréales, leur voiture, leur meuble en kit, la matière première qu'ils transforment dans leur usine, sont arrivés jusqu'à eux. Ils se posent parfois la question le jour où ils râlent en voyant la file de camions leur obstruant la visibilité sur la voie de droite quand ils prennent la route du soleil. Le transport de marchandises implique des entreprises soumises à des réglementations (sociale, fiscale, de circulation, …) et des infrastructures qu'il faut financer.

Le train de fret que l'on voit et entend passer en attendant un train sur le quai d'une gare peut paraître bruyant et dangereux. Mais *a priori*, on associe aujourd'hui le fret

[1] En effet, la mondialisation de l'économie et les modes de production et de transformation des produits manufacturés ou alimentaires encouragent le recours aux transports ainsi que l'utilisation de plusieurs modes, dans la mesure où les marchandises peuvent venir de très loin. Si l'on ne pense qu'aux produits venant de Chine, on conçoit aisément que le transport soit opéré par plusieurs modes. Par exemple, pour arriver jusqu'à un port, un conteneur peut être transporté sur un camion, de même qu'il nécessitera d'être acheminé du port jusqu'à son point d'arrivée à l'aide probablement d'un transport terrestre.

[2] Nous reprenons ici cette formule entendue lors de plusieurs entretiens avec des haut-fonctionnaires et des cadres de Fret SNCF. Cette remarque visait en général moins pour eux à poser la question de la représentation de cet objet, de l'identification de ses porte-paroles (CALLON Michel, « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, 1986, p. 169-208; HOUDART Sophie, THIERY Olivier (coord.), *Humains non humains. Comment repeupler les sciences sociales*, Paris, La Découverte, 2011) qu'à opposer voyageurs et marchandises et à sous-entendre que le fret passait après les voyageurs dans l'ordre des priorités à divers échelons, les hommes politiques se souciant selon eux plus aisément de leur électorat.

ferroviaire à quelque chose de positif : images de camions sur des trains, « report modal »[3] sont généralement associés à l'image de quelque chose de plus « propre » et qui désencombre les routes. Le fret ferroviaire, ce n'est donc pas qu'une histoire de techniciens, de trains, de marchandises. Ce sont des organisations, des hommes, mais aussi des images et des formules.

Les politiques de transport en Europe paraissent être mues partout par le même objectif : celui de la réduction de l'impact des transports sur l'environnement et le changement climatique. Le transport fait partie des secteurs clé identifiés dans leur participation aux émissions de gaz à effet de serre, notamment dans les pays développés (avec l'industrie, le bâtiment et l'agriculture). Les transports composent une grande partie des émissions de CO_2 (un tiers en France, selon l'ADEME[4]). Dans ce secteur, le transport routier est le gros émetteur de gaz à effet de serre et les transports sont l'un des secteurs qui ont augmenté leurs émissions depuis 1990[5]. Ici le véhicule particulier contribue fortement aux émissions de CO2 en France métropolitaine, suivi du transport de marchandises par poids lourds[6].

L'augmentation de la part modale du fret ferroviaire est aujourd'hui au cœur des politiques de transport en France, en Allemagne, en Europe[7] et s'inscrit dans les stratégies de développement durable[8]. La croissance de la part modale du fer est ainsi souvent présentée comme un moyen pour attendre l'objectif d'une politique durable des transports, comme sur le site du Ministère allemand du Transport, de la Construction et du Développement urbain :

> « Le gouvernement fédéral poursuit l'objectif d'une politique des transports durable. Cela signifie que le transport se doit d'être respectueux de l'environnement et du climat, socialement responsable tout en étant économiquement efficient. […] Nous voulons apporter beaucoup plus de trafic vers le rail et les voies navigables et apporter une contribution significative à la protection de l'environnement et le climat de cette façon.»[9]

[3] Le report modal induit l'idée d'une modification des parts de marché des différents modes de transport. Couramment utilisé dans le sens de la promotion des alternatives à la route (reporter le fret de la route vers le rail et le fluvial).

[4] « Le secteur des transports est le premier émetteur de CO2 (34% des émissions de CO2) avec plus de 141 millions de tonnes des émissions de CO2 en France en 2005 devant le secteur résidentiel/tertiaire/agriculture (102 millions de tonnes) (Format CCNUCC). Le transport routier représente à lui seul plus de 131 millions de tonnes de CO2 émis en France en 2005, soit une augmentation de 18% depuis 1990 ». Source : http://www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?sort=-1&cid=96&m=3&catid=12576, visité le 27.09.2010.

[5] Source ADEME.

[6] Document « CO2 et énergie, France et Monde », édité par le MEEDDAT et La Caisse des Dépôts, 2009, p.27 (http://www.statistiques.equipement.gouv.fr, consulté le 27.09.2010)

[7] Livre Blanc, Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources, COM(2011) 144, mars 2011.

[8] Voir les stratégies nationales pour le développement durable en France (adoptées en 2003 et 2010) et en Allemagne (adoptée en 2002) ; la stratégie européenne de développement durable.

[9] Extrait du site du Ministère fédéral allemand du Transport, de la Construction et du Développement urbain, onglet « Politique des transports » (www.bmvbs.de, consulté le 09.02.2009; traduction personnelle).

En France aussi, la politique de développement du fret ferroviaire paraît liée à la lutte contre le changement climatique qui est devenu l'un des enjeux d'un développement durable :

> « Le Grenelle Environnement a pour ambition de porter la part des transports de marchandises alternatifs à la route de 14 % à 25 % à l'horizon 2022. C'est un effort certes considérable, mais indispensable dans le choix fait par le pays d'une économie décarbonée. Notre politique de fret doit être la traduction sectorielle de cet engagement fort. »[10]

Déjà en 2000, J.-C. Gayssot, alors Ministre de l'Equipement, des Transports et du Logement, déclarait lors de la clôture des Etats généraux du fret ferroviaire :

> « La prise de conscience des dangers résultant de l'effet de serre, les crises pétrolières successives, la saturation des axes routiers, posent aujourd'hui avec force et de façon légitime la nécessité d'un rééquilibrage rail-route, ainsi qu'une prise en compte des coûts environnementaux et sociaux réels pour chaque mode de transport. »[11]

A côté de cette préoccupation commune réaffirmée régulièrement par des gouvernements différents, d'un report modal au service de la lutte contre le changement climatique et du développement durable, le fret ferroviaire a connu des évolutions divergentes depuis quelques années en France et en Allemagne.

Cette activité a globalement été en déclin depuis les années 1950 en France et en Allemagne[12]. Par « déclin », on peut comprendre deux tendances qu'on n'observe pas partout et qui ne sont pas nécessairement concomitantes : la baisse de la part du fer par rapport à d'autres modes de transport[13] et la baisse des volumes transportés[14] (pour le dire vite, le train transporte moins de marchandises – phénomène apparu récemment).

En France, la relance du fret ferroviaire a beau être affirmée sans relâche par la plupart du personnel politique depuis le milieu des années 1990, comme un *leitmotiv* de la politique

---

[10] Extrait du communiqué de presse présentant l'Engagement national pour le fret ferroviaire, Cabinet du Ministre d'Etat Jean-Louis Borloo, 16 septembre 2009.

[11] Discours de clôture des états généraux du fret ferroviaire de Jean-Claude Gayssot, Ministre de l'Equipement, des Transports et du Logement, 12 décembre 2000.

[12] CARRÈRE Gilbert, *Le transport en France*, Paris, PUF, 1997 ; GALL Lothar, POHL Manfred (dir.), *Die Eisenbahn in Deutschland, Von den Anfängen bis zur Gegenwart*, München, Beck, 1999.

[13] Par exemple, notamment dans un contexte de croissance du trafic de marchandises, les volumes transportés par le train peuvent stagner ou augmenter, mais si d'autres modes, comme le transport routier, ont une croissance plus importante, la part du fer décline dans la répartition modale. Ce n'est plus le mode de transport privilégié.

[14] Le plus souvent calculé en tkm (tonnes-kilomètres). Cette unité de mesure est utilisée depuis longtemps car elle permet de combiner les masses transportées aux distances parcourues. Mais son utilisation est parfois controversée, notamment pour les études sur le temps long, car elle ne permet pas de considérer les évolutions de l'économie (allégement des produits, dématérialisation partielle, fractionnement des lots, …). Pour des réflexions sur les unités de mesure, voir les travaux de Patrice Salini (économiste des transports et ancien cadre du Ministère des Transports), notamment : http://patrice.salini.free.fr/stat2.html, consulté le 16/02/2011 ; CEMT, *Transport et développement économique*, Rapport de la 119ème table ronde d'économie des transports tenue à Paris les 29 et 30 mars 2001, Paris, CEMT, OCDE, 2002.

des transports (développement du « ferroutage », du « report modal » [15]), sa part de marché diminue inexorablement depuis des décennies, jusqu'à tomber en-dessous des 10 % en 2010[16]. Le volontarisme politique seul, au sens de déclarations politiques fortes portant sur des objectifs à atteindre, a rarement des effets sur l'action publique[17].

A côté de ce qui apparaît de plus en plus comme une spirale du déclin, le cas allemand offre de stimulantes pistes de réflexion : après une longue période de baisse semblable à ce qui s'est passé en France, le fret ferroviaire connaît une inversion de tendance nette à partir des années 2000. Il a connu une croissance forte entre 2002 et 2007[18]. En 2010, sa part modale se situe aux alentours de 18 %[19].

Ces deux éléments nous ont intrigués au départ : pourquoi, si les gouvernements successifs affirmaient sans relâche la nécessité de relancer le fret ferroviaire dans un contexte qui lui paraissait favorable (développement durable), le fret ferroviaire français ne décollait-il pas ? D'autre part, comme cela paraissait possible ailleurs, qu'est-ce qui expliquait ce redémarrage en Allemagne ?

L'étude exploratoire a montré que l'action publique mise en œuvre depuis le début des années 1990 était différente en bien des points. En Allemagne, le fret ferroviaire a été ouvert à la concurrence en 1994 et le statut de l'opérateur historique a été transformé en société par action (création de la *Deutsche Bahn Aktiengesellschaft*). Depuis 1999, les activités ont été filialisées sous la holding *DB AG*, dont les actions sont cependant jusqu'à aujourd'hui toujours détenues à 100 % par l'Etat fédéral. En France, la SNCF est un Etablissement Public à Caractère Industriel (EPIC). L'Etat a à plusieurs reprises financé des plans de relance de Fret SNCF (en 1998 avec les investissements engagés par J.-C. Gayssot, en 2004 avec le financement du Plan Véron). La réforme de 1997 a créé un nouvel EPIC, Réseau Ferré de

[15] Voir par exemple : Discours de clôture des états généraux du fret ferroviaire de Jean-Claude Gayssot, Ministre de l'Equipement, des Transports et du Logement, 12 décembre 2000 ; Déclaration de M. Gilles de Robien sur les mesures envisagées dans le secteur des transports pour lutter contre le changement climatique annoncé, Intervention à la Semaine du développement durable à Paris, 17 juin 2004. J.-C. Gayssot annonce un objectif de doublement du fret ferroviaire d'ici 10 ans en 1998, N. Sarkozy annonce dès le début du Grenelle de l'Environnement vouloir augmenter de 25 % la part du fret non routier d'ici 2012.

[16] 8,3 % (en tkm) du trafic intérieur. MEDTL, *Chiffres clés du transport. Edition 2012*, MEDTL, 2012, p. 11 (source : SOeS, rapport à la Commission des comptes des transports de la Nation, juillet 2011).

[17] « Le volontarisme politique est souvent une façade, parfois une mise en scène qui n'explique pas ce qu'est l'action publique » (LASCOUMES Pierre, LE GALÈS Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2007, p. 16). Voir cependant l'ouvrage de P. Bezès qui avait engagé une réflexion stimulante sur le volontarisme politique à partir de l'analyse de la délocalisation du CEREQ au début des années 1990 : BEZÈS Philippe, *L'action publique volontariste, Analyse d'une politique de délocalisation*, Paris, L'Harmattan, 1994.

[18] + 40 % (en tkm). Sources : *Bundesnetzagentur, Statistisches Bundesamt* (*Destatis*).

[19] En tkm, Source : *Destatis.*

France, qui devient le gestionnaire d'infrastructures. Le fret ferroviaire est depuis mars 2006 entièrement ouvert à la concurrence[20].

Progressivement, ce qui nous a intriguée, c'était l'omniprésence dans les discours politiques d'un lien établi entre le fret ferroviaire et le développement durable sur les deux terrains, des objectifs de la politique des transports apparemment semblables, mais de instruments de politique publique distincts et des calendriers différents pour les atteindre. Comment des objectifs semblables pouvaient-ils se traduire par des mesures d'action publique si différentes ? Nous constations par ailleurs que des acteurs se battaient non seulement sur la définition du problème et l'adéquation des mesures, mais aussi sur le sens du « transport durable » ou de la « mobilité durable ». Des conflits étaient repérables non seulement sur le terrain français, mais aussi sur le terrain allemand, alors que la politique mise en œuvre à partir de 1994 semblait avoir démontré ses effets bénéfiques dans les années 2000 Notre questionnement s'est alors attaché non pas à évaluer si ces différents instruments expliquaient la part modale différenciée en France et en Allemagne (en somme à évaluer la pertinence des mesures engagées), mais à comprendre comment ces deux Etats – dont la politique des transports s'inscrit depuis deux décennies dans des objectifs apparemment semblables de report modal – ont mis en œuvre des politiques différentes pour y parvenir.

Nous avons cherché à repérer ce que recouvrait l'apparente répétition d'objectifs (relance du fret ferroviaire, report modal, intermodalité) semblables dans le temps et sur les deux terrains étudiés : Quand et comment l'évidence de la nécessité de relancer le fret ferroviaire s'était-elle imposée ? Quand le lien entre fret ferroviaire et développement durable était-il apparu et dans quelles circonstances ? Depuis quand les difficultés du fret ferroviaire étaient-elles formulées comme un problème devant être traité par les pouvoirs publics ? A partir de quand et comment le problème public était-il défini? Quelles causes étaient identifiées, quelles solutions préconisées et quelles évolutions étaient observables ?

Nous avons d'abord tenté de repérer dans la littérature, la presse spécialisée et les premiers entretiens exploratoires réalisés (avec des cadres de la SNCF, des hauts-fonctionnaires, des chercheurs en économie des transports) les raisons données aux difficultés du fret ferroviaire. Un diagnostic sur les difficultés du fret ferroviaire par rapport au fret routier était relativement bien partagé concernant le décrochage entre les deux modes de

[20] Conformément aux directives européennes adoptées entre 2001 et 2004 (« paquets ferroviaires »), par étapes : de la libéralisation de certains trafics internationaux en mars 2003 à la libéralisation complète en mars 2006. Voir l'annexe chronologique.

transport. Dans l'ensemble des pays européens, la route avait remplacé le fer par la conjonction de plusieurs facteurs[21] dans les années 1960-1970 : transformations de l'industrie (déclin de l'industrie lourde) et de la logistique (notamment zéro stock, zéro délai ; développement de la messagerie), développement des autoroutes et globalement, amélioration en quantité et en qualité des infrastructures routières. Il apparaissait que l'ensemble des acteurs rencontrés s'accordaient à trouver le camion plus adapté aux nouvelles caractéristiques de l'économie, dans une période où le développement des infrastructures routières avait accompagné son expansion. Ces explications données au déclin du fret ferroviaire par rapport à la vitalité du transport routier ont été évoquées dans quasiment chaque entretien et sont souvent rappelées dans les rapports[22] et les ouvrages pédagogiques[23]. Les lectures sur l'Allemagne et les entretiens exploratoires indiquaient que le transport de marchandises s'était développé de façon similaire à la France et que l'évolution de l'économie avait eu les mêmes impacts sur le moindre attrait pour le fer chez les chargeurs et sur une inadéquation du fret ferroviaire aux biens transportés avec cette nouvelle économie.

Cependant, il apparut rapidement que différentes formulations du problème du fret ferroviaire coexistaient. Le problème du fret ferroviaire était-il principalement lié à Fret SNCF (organisation de la production, manque de compétitivité, gestion du conflit social, investissements et priorité accordés au voyageur) ou à une politique de marchandises qui ne se préoccupait pas de la concurrence entre les modes de transport ? Il existait des controverses sur la nature du problème, sur les solutions appropriées, sur les éventuels « coupables » (responsabilité causale), ou encore les autorités responsables du problème (responsabilité politique)[24].

En Allemagne, on pouvait avoir l'impression qu'il n'y avait plus de débat sur la relance du fret ferroviaire, tant les récents résultats paraissaient légitimer la réforme des chemins de fer de 1994 et établir un lien entre la libéralisation de l'activité et la vitalité récente du fret ferroviaire. Cette évolution encourageante « gommait-elle » des débats

[21] Voir aussi le chapitre préliminaire.

[22] La liste est loin d'être exhaustive: HAENEL Hubert, GERBAUD François, *Fret ferroviaire français : la nouvelle bataille du rail*, Rapport au Premier Ministre, La Documentation Française, 2003 ; ASSEMBLEE NATIONALE, « Remettre le fret sur les rails : un défi économique, social et environnemental », Rapport d'information déposé le 17 juin 2009, présenté par Y. Paternotte, en conclusion des travaux du comité de suivi sur les questions ferroviaires présidé par P. Ollier ; CGEDD, *Evolution du Fret terrestre à l'horizon de 10 ans*, MEEDDAT, juillet 2010.

[23] Comme dans un « Que sais-je ? » sur les transports : CARRÈRE Gilbert, *Le transport en France*, Paris, PUF, 1997. Voir aussi SAVY Michel, *Le transport de marchandises*, Paris, Eyrolles, 2006.

[24] Nous reprenons ici les catégories identifiées par Gusfield sur la construction des problèmes publics (GUSFIELD Joseph, *La culture des problèmes publics, L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Economica, 2009, 354 p. (traduction de l'anglais, *The Culture of Public Problems. Drinking-Driving and the Symbolic Order*, The University of Chicago Press, 1981)).

existants sur la politique des transports ? Il apparut en fait, notamment dans le débat entourant l'élaboration d'un plan directeur pour le transport de marchandises et la logistique, qu'il existait de vives controverses autour des mesures et des objectifs de la politique des transports, alors que les différents protagonistes intégraient dans leur argumentation l'enjeu du développement durable.

L'objet « politique de fret ferroviaire » entre politique sectorielle et développement durable

L'objet « politique de fret ferroviaire » ne va pas de soi. On peut d'ailleurs douter, en tant qu'observateur, de son existence, au sens où il existerait une politique cohérente, avec des objectifs relativement définis et des mesures précises accompagnées de crédits budgétaires. Il existait bien des actions spécifiques pour le fret ferroviaire, ou qui en tout cas étaient présentées comme telles : plans de soutien à Fret SNCF, ouverture du marché, engagement national pour le fret ferroviaire, … Pouvait-on alors identifier (désigner le contenu), caractériser (la classer par exemple dans la typologie de Lowi) la politique publique de fret ferroviaire ? Tenter d'identifier les éléments classiques[25] pour saisir (et évaluer l'existence de) cette politique nous a posé plus de questions que fourni des réponses. Le repérage des définitions de l'action publique dans les manuels laisse souvent le jeune analyste dans un questionnement insurmontable : des définitions les plus restrictives[26] aux plus larges[27], laquelle doit-il choisir ? Nous avons ainsi douté de la possibilité de mobiliser une catégorie « politique publique de fret ferroviaire », au risque de créer un artefact, d'autant que certains interviewés doutaient de l'existence d'une telle politique. Qu'observait-on sur nos deux

[25] MENY Yves, THOENIG Jean-Claude, *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989; SUREL Yves, *L'Etat et le livre. Les politiques publiques du livre en France (1957-1993)*, Paris, L'Harmattan, 1997.

[26] Notamment celles qui définissent une politique publique comme un programme d'action gouvernementale (THOENIG Jean-Claude, « L'analyse des politiques publiques », *in* GRAWITZ Madeleine, LECA Jean (dir.), *Traité de science politique*, volume 4, Paris, PUF, 1985 ; ROSE Richard, DAVIES Phillip, *Inheritance in Public Policy : Change without Choice in Britain*, New Haven, Yale University Press, 1994).

[27] LASSWELL Harold D., *A Preview of Policy Sciences*, New York, Elsevier, 1971; DYE Thomas R., *Understanding Public Policy*, Prentice-Hall, 1972. Voir aussi le recensement de quelques définitions dans LASCOUMES Pierre, LE GALÈS Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2007.

terrains ? Des politiques de lutte contre le déficit des opérateurs historiques ou des politiques de report modal ?

Par ailleurs, nos interlocuteurs français mettaient eux aussi l'existence de cette politique en doute[28], ou soutenaient que la définition de cette politique avait longtemps été laissée à la SNCF[29]. Pour certains, cette politique publique est en construction progressive. Par exemple, ce jeune chef de bureau à la DGITM, considérant que certaines choses étaient en train de changer, soulignait l'idée qu'une politique publique était en train de se constituer, faite de «petites briques », voire d'éléments « inconscients » et déclarait :

« on voit que les incantations sur le fret par exemple, quand même ça commence à devenir un peu plus du concret quoi. On n'est pas encore dans des politiques publiques, qui sont claires, définies tout ça, mais on est quand même dans l'idée que… on essaie de se mettre en… en capacité de… »

Et un peu plus loin :

« Bah si y a quand même une politique de, si si, le truc massif, la sous tarification des infrastructures, c'est en soi une vraie politique ! […] c'est la politique de soutien au fret ferroviaire ! Mais c'est ça qu'est incroyable c'est qu'on… c'est tout juste si les gens en sont conscients. Y a une politique massive de soutien au fret ferroviaire…[…] Y a ça qu'est une politique générale et puis après y a des choses … sur des projets concrets. Y a par exemple mettre en œuvre, la première autoroute ferroviaire, la ligne d'expérimentation dans les Alpes et maintenant la deuxième qu'on est en train de préparer entre l'Ile-de-France et l'Aquitaine, euh … y a tout ce qui est un programme sur les trains longs, y a la mise en place de l'ERTMS, en particulier les corridors ERTMS, ça c'est des politiques plus locales, mais ça c'est un faisceau de trucs qui vont pour faciliter les choses. Euh y a une question qui est posée par la publication du rapport Haenel justement, qui est l'avenir de l'organisation du système aussi, ça aura un impact très important pour le fret. Donc… y a quand même, y a beaucoup de petites briques, mais y en a une qu'est essentielle, tellement essentielle que finalement personne ne la voit, c'est le truc de la tarification, aujourd'hui. »

L'extrait cité plus haut ainsi que les commentaires recueillis en entretiens sur l'existence d'une politique publique nous ont paru bien plus devoir être étudiés en tant qu'éléments constitutifs de la dynamique de l'action publique que comme donnant des éléments de réponse à la question « existe-t-il une politique de fret ferroviaire ? ». Ce que nous souhaitons souligner ici, c'est que nous n'envisageons pas notre travail comme l'identification exhaustive de ces « briques », l'évaluation de leur cohérence ou encore de leur adéquation aux objectifs. Bien au contraire, c'est l'observation du travail des acteurs (et ses effets) qui participent au quotidien aux processus de définition et de reformulation des problèmes publics, des objectifs de l'action publique, des mesures adéquates, à la mise en récit de la cohérence (ou de l'incohérence) de l'action publique, qui nous paraît participer à la

[28] Entretien du 09.09.2008 avec un représentant de FNE.

[29] *« A partir des années 81, 82, où on a créé l'EPIC, c'est le moment où formellement on lui a donné le monopole. […] On est dans un schéma où c'est la SNCF qui a de fait défini la politique. C'est clair. En tout cas en matière de fret ferroviaire. »* (entretien du 30.10.2008 avec un sous-directeur de la DGITM). Or, comme le rappellent Kübler et de Maillard, la stratégie d'une entreprise ne constitue pas une politique publique (KÜBLER Daniel, de MAILLARD Jacques, *Analyser les politiques publiques*, Presses universitaires de Grenoble, 2009, p. 9).

compréhension de l'action publique en train de se faire. Ainsi, l'objectif n'est pas de répondre à la question « y a-t-il une politique publique de fret ferroviaire en France et en Allemagne, et en quoi consiste-t-elle ? », mais de comprendre comment les acteurs travaillent à lui donner sens et à la construire, en portant des propositions de réforme, en justifiant leurs décisions ou au contraire en dénonçant leur absence. Si la démarche de repérage systématique des éléments qui fondent l'action publique, par l'identification des mesures, des budgets, des acteurs, des institutions, des normes, qui encadrent, définissent et mettent en œuvre la politique publique ont le mérite d'être un outil heuristique dans les premières phases d'une recherche, elle nous paraît avoir une limite majeure. Elle tend à ignorer le travail de contestation, de dénonciation, par des acteurs, de l'adéquation de la définition du problème, des mesures, éventuellement de leur absence, et qui fait pourtant partie intégrante du processus de l'action publique. Moins qu'un ensemble d'éléments qu'on peut identifier ou compter (mesures, objectifs, acteurs, ...), une politique publique peut s'entendre comme un processus qui lie et délie des acteurs, des instruments, des représentations[30]. Nous ne pouvions ainsi comprendre l'omniprésence d'un discours sur la nécessité du fret ferroviaire et les différents instruments mis en œuvre sur les deux terrains qu'en saisissant le sens qui était donné à ces instruments et la nature du lien entre fret ferroviaire et développement durable qui partout semblait suffire à justifier sa relance.

Si le but de la recherche n'est pas d'évaluer une politique publique (en qualifiant la justesse du diagnostic, en évaluant si les mesures sont adaptées aux objectifs etc.), le chercheur peut s'intéresser bien plus aux processus concrets qui rythment son élaboration progressive, sa vie plus ou moins chaotique, ses transformations. Ce tournant de l'analyse des politiques publiques a été largement engagé en France depuis les années 1980-1990. L'identification des mesures nous ont principalement permis de repérer l'imbrication du fret ferroviaire dans un ensemble d'objectifs éventuellement contradictoires, au sein même des opérateurs historiques, de la politique ferroviaire, de la politique des transports. Le fret ferroviaire est en effet un sujet encastré dans une série de politiques existantes, plus ou moins anciennes (politique de transports vs politique de développement durable), qui font intervenir des échelons d'action publique différents, des acteurs divers (opérateurs de transport, ministères, chargeurs, syndicats, associations), qui portent des propositions éventuellement divergentes.

[30] L'image du pentagone utilisée par Lascoumes et Le Galès nous paraissent en ce sens bien plus appropriés pour comprendre l'action publique (LASCOUMES Pierre, LE GALÈS Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2007, p. 13).

Si l'on ne s'attarde, dans l'exemple suivant, qu'au cas du fret ferroviaire en France, on peut détailler quelques imbrications du fret ferroviaire avec des problématiques et des acteurs différents, soulignant la diversité des questionnements que l'identification d'une politique de fret ferroviaire peut poser.

Le premier niveau d'encastrement du fret ferroviaire se joue au sein même de la SNCF : les différentes branches d'activité (voyageurs proximité, voyageurs grandes lignes, infrastructures, ...) ne connaissent pas les mêmes problématiques, les mêmes besoins, n'ont pas les mêmes interlocuteurs publics. Or, ces différentes branches sont soumises à une direction générale qui doit procéder parfois à des arbitrages, définir des priorités. Il y a donc une politique interne à la SNCF et le fret ferroviaire est en partie dépendant de la stratégie de la SNCF.

Cette stratégie n'est pas indépendante de sa tutelle politico-administrative. Le CA de la SNCF compte notamment parmi ses membres représentants de l'Etat, des représentants du Ministère des Transports, de la Direction du Budget, de l'Agence des Participations de l'Etat, qui n'ont pas les mêmes préoccupations[31]. Concernant l'intervention de l'Etat sur la définition de la politique interne à la SNCF : longtemps des procédures de contrôle des tarifs ont existé pour les marchandises[32], et la politique de gestion des ressources humaines (retraites, temps de travail, embauches, ...) est fortement liée à des dispositions réglementaires et législatives. Beaucoup des réformes internes que la SNCF veut engager dépendent donc du soutien gouvernemental[33].

Qu'en est-il de l'intervention d'autres échelons d'action publique ? En France, les Régions interviennent encore assez peu sur la question du fret ferroviaire, dans la mesure où cela n'entre pas directement dans leur domaine de compétences. L'intérêt pour le sujet et l'implication varie en fait suivant les collectivités[34]. Certaines Régions interviennent notamment dans le financement d'études et d'infrastructures dans le cadre des Contrats de Projet Etat-Région. Par ailleurs, le sujet est nécessairement abordé dans le cadre régional dans la mesure où les Régions ont en charge les TER et que la problématique du fret fait intervenir la circulation des TER (notamment dans la mesure où les deux peuvent être en concurrence

[31] Entretiens à l'APE du 04.05.2009, à la DGTPE du 05.05.2009, au Budget du 11.05.2009.

[32] Tarifs réglementés pour la route et le rail. Ces mesures ont été d'abord assouplies dans les années 1970, avant d'être supprimées dans les années 1980. Voir le chapitre « Propos préliminaires ».

[33] La modification de la réglementation du travail liée au statut SNCF nécessite la parution d'un décret, consécutif à une négociation sociale tripartite (Etat, direction SNCF, représentants des organisations syndicales).

[34] DABLANC Laetitia, « Le fret vu par les régions », in OLLIVIER-TRIGALO Marianne (dir.), *Six régions à l'épreuve des politiques de transport, décentralisation, régionalisation ferroviaire et différenciation territoriale*, Arcueil, INRETS, 2007, p. 179-192.

sur certaines lignes[35]). Cependant, le fret ferroviaire reste encore majoritairement encadré par des politiques définies au niveau national et européen. L'échelon européen encadre et définit largement les politiques ferroviaires depuis les années 1990[36].

Le fret ferroviaire est par ailleurs fortement imbriqué dans les politiques d'infrastructures: ferroviaires, mais aussi routières et portuaires. On parle souvent dans le débat sur le fret de l'état des infrastructures ferroviaires. Par ailleurs, les décisions concernant d'autres infrastructures peuvent avoir des effets (la construction d'autoroutes a pu aider le développement du transport routier ; l'attractivité des ports et l'installation d'embranchements ferroviaires en leur sein peuvent avoir un impact sur le fret ferroviaire).

Enfin, on ne peut penser la question du fret ferroviaire sans envisager plus largement la politique de transport de marchandises. Nicolas Neiertz a étudié la politique de coordination des transports en France entre 1918 et le début des années 1990[37]. Cette coordination a été constituée de mesures de coordination technique, fiscale, etc. (par la création d'un contingentement sur les camions, par la réglementation des tarifs pratiqués, etc.) et a été pratiquée principalement dans les années 1930, puis s'est progressivement estompée, jusqu'aux mesures de déréglementation du transport routier de marchandises principalement intervenues dans les années 1980. Après cette période de déréglementation, les débats en France et en Allemagne se développent sur de nouvelles formes d'intervention sur la concurrence intermodale par l'internalisation des coûts externes (pollution, sécurité, …) et par le fait de rendre le transport routier plus cher.

Dans le foisonnement de ces enchevêtrements caractéristique de toute action publique, nous nous sommes concentrée sur les deux terrains sur les argumentations portées par les acteurs à l'échelon national (ce qui n'empêchait pas que les politiques menées à d'autres échelons soient abordées dans ces argumentations), en nous focalisant sur les conflits autour de mesures discutées à ce niveau de l'action publique.

Le fret ferroviaire se trouve au croisement de deux types de politiques publiques : l'une fortement sectorisée[38] (la politique des transports, et encore plus spécifiquement la politique ferroviaire), se rapprochant ainsi de secteurs étudiés en France par P. Muller comme

[35] Voir le débat en Rhône-Alpes sur l'utilisation de la ligne ferroviaire sur la rive droite du Rhône, ou encore les débats liés au projet de Contournement Ferroviaire de l'Agglomération Lyonnaise.

[36] PLEHWE Dieter, « Güterverkehr », *in* SCHÖLLER Oliver, CANZLER Weert, KNIE Andreas (Hrsg), *Handbuch Verkehrspolitik*, Wiesbaden, VS Verlag, 2007, p. 348-375. Voir aussi le chapitre 1.

[37] NEIERTZ Nicolas, *La coordination des transports en France, De 1918 à nos jours*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1999.

[38] MULLER Pierre, « Secteur », *in* BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline, (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de la FNSP, 2004.

l'aéronautique[39], structuré par une grande entreprise publique (pour nous la SNCF), dominé par un grand corps de l'Etat (les ingénieurs des Ponts et Chaussées[40], présents dans la SNCF et dans l'administration ministérielle chargée des Transports) et présentant ainsi des caractéristiques du « modèle français » d'action publique[41] ; l'autre transversale (à certains égards la politique environnementale[42] mais encore plus, de développement durable), internationalisée et européanisée, incluant une pluralité d'acteurs et autorisant de nouvelles formes d'expertise et de légitimité[43].

Ainsi, ce qui nous intéressait particulièrement, c'était de comprendre quels étaient les effets d'une légitimité grandissante du discours de développement durable et d'une intervention accrue des associations environnementales sur la définition du problème du fret ferroviaire et sur les solutions envisagées, dans un secteur historiquement marqué par la présence de grandes entreprises publiques de transport, dont les relations avec l'administration ferroviaire avaient longtemps été routinières en même temps qu'elles connaissaient de profondes transformations avec la libéralisation progressive du secteur. En somme, comment pouvait-on penser l'articulation du développement durable avec les débats sur le fret ferroviaire, et surtout, comment les acteurs se chargeaient-ils (ou non) de cette articulation ?

[39] MULLER Pierre, *Airbus, l'ambition européenne, Logique d'Etat, logique de marché*, L'Harmattan, Paris, 1989.

[40] Même si la présence des Mines n'est pas négligeable.

[41] Pour une réflexion sur le caractère mythique (au sens de croyance entretenue) du modèle français centralisé et dirigiste, voir BORRAZ Olivier, GUIRAUDON Virginie (dir.), *Politiques publiques. Tome 1, La France dans la gouvernance européenne*, Presses FNSP, 2008 et CULPEPPER Pepper D., HALL Peter A., PALIER Bruno (dir.), *La France en mutation 1980-2005*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006.

[42] Plusieurs auteurs ont en effet montré que l'environnement s'était constitué en secteur d'action publique, notamment dans les années 1990 : LASCOUMES Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre, *L'environnement ou l'administration des possibles : la création des directions régionales de l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 1997.

[43] LASCOUMES Pierre, « Les politiques environnementales », *in* BORRAZ Olivier, GUIRAUDON Virginie (dir.), *Politiques publiques. Tome 1, La France dans la gouvernance européenne*, Presses FNSP, 2008, p. 29-67 ; DUMOULIN Laurence, LA BRANCHE Stéphane, ROBERT Cécile (et al.), *Le recours aux experts : raisons et usages politiques*, Presses Universitaires de Grenoble, 2005 ; FISCHER Frank, *Citizens, Experts, and the Environment : The Politics of Local Knowledge*, Durham and London, Duke university Press, 2000.

Penser l'action publique avec les pratiques discursives

La question du transport de marchandises, *a fortiori* du transport ferroviaire de marchandises, a été saisie par les disciplines dont elle est un objet privilégié : l'économie des transports[44] et la géographie[45]. Si cette littérature nous a notamment aidés à maîtriser le « jargon » de ce secteur, d'autres portes bibliographiques nous ont permis de mieux connaître l'histoire des chemins de fer et des opérateurs historiques[46]. Quelques travaux nous ont été d'un apport précieux pour l'introduction à l'univers cheminot, son histoire, ses règles, mais aussi ses transformations : ceux du sociologue Philippe Charrier[47] et des historiens François Caron[48] et Georges Ribeill[49]. Enfin, l'ouvrage issu d'une thèse de N. Neiertz[50] a été pour nous un ouvrage de référence pour une compréhension large de l'histoire de la politique des transports.

[44] Voir par exemple l'article de deux chercheurs de l'INRETS, faisant une revue de littérature de quelques travaux en économie des transports et s'interrogeant sur les raisons de l'échec des politiques de report modal : SOPPÉ Martin, GUILBAULT Michèle, « Partage modal et intermodalité. Évolutions structurelles de l'économie », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n° 4, novembre 2009, p. 781-805. CROZET Yves, *Les réformes ferroviaires européennes : à la recherche des « bonnes pratiques »*, Institut de l'Entreprise, 2004 ; SAVY Michel, *Le transport de marchandises*, Eyrolles, 2007 ; SAVY Michel, *Le rail et la route : le commerce ou la dispute ?*, *Le transport intermodal en Europe*, Presses des Ponts et Chaussées, 1997.

[45] BAVOUX Jean-Jacques, BEAUCIRE Francis, CHAPELON Laurent, ZEMBRI Pierre, *Géographie des transports*, Paris, Armand Colin, 2005 ; ZEMBRI Pierre, « Pourquoi le fret ferroviaire va-t-il si mal en France ? Autour du Plan Véron (Fret 2006) », *Flux*, vol. 2, n° 56-57, 2004, p. 106-111.

[46] Sur l'histoire de la SNCF et son organisation : ETIEN Robert, SOREL Jean-Marc, *SNCF, histoire, organisation, perspectives*, Université Paris XIII, Centre d'Etudes et de Recherches Juridiques et Politiques, LycoFac Editions, 1991. Nous avons été un peu surpris de ne pas trouver littérature scientifique plus foisonnante et plus récente sur la SNCF. Beaucoup de livres sur la SNCF ont été écrits par d'anciens cadres dirigeants, des journalistes, parfois par des porteurs d'intérêts routiers et prennent souvent la forme d'essais, voire de pamphlets à charge contre la SNCF : GERONDEAU Christian, *Les danseuses de la République, SNCF, Transports publics et autres*, L'Harmattan, 2004 ; BEAU Nicolas, DEQUAY Laurence, FRESSOZ Marc, *SNCF : la machine infernale*, Le cherche midi, 2004. Un livre d'une journaliste écrit sous forme d'enquête plus ethnographique auprès de cheminots, certes peut-être un peu enchanté, équilibre quelque peu cette littérature : VERDEROSA Ariane, *Trains de vie : enquête sur la SNCF d'aujourd'hui*, Editions Autrement, 2004. Concernant l'histoire des chemins de fer allemands : GALL Lothar, POHL Manfred (Hrsg), *Die Eisenbahn in Deutschland, Von den Anfängen bis zur Gegenwart*, München: Beck, 1999. Voir aussi : ZIEGLER Dieter, *Eisenbahnen und Staat im Zeitalter der Industrialisierung*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 1996; KOPPER Christopher, *Die Bahn im Wirtschaftswunder. Deutsche Bundesbahn und Verkehrspolitik in der Nachkriegsgesellschaft*, Frankfurt/Main, Campus Verlag, 2007.

[47] CHARRIER Philippe, *Sociologie des imaginaires professionnels : le cas des cheminots*, Paris, Editions Zagros, 2004.

[48] CARON François, *Histoire des chemins de fer en France. Tome premier, 1740-1883*, Fayard, 1997.

[49] LEMOINE Maurice, RIBEILL Georges, MALAN Anna, *Les cheminots, Que reste-t-il de la grande famille ?*, Syros, 1993. La lecture régulière des chroniques de G. Ribeill dans la revue *Le Rail* éclairait quant à elle l'actualité plus contemporaine.

[50] NEIERTZ Nicolas, *La coordination des transports en France, De 1918 à nos jours*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1999.

L'analyse des politiques publiques et les trains

La science politique s'est assez peu saisi du transport de fret. S. Barone, dans sa thèse sur les politiques ferroviaires régionales, constatait déjà que la science politique s'était globalement peu intéressée au transport ferroviaire, considérant peut-être ce domaine comme trop technique[51]. Le constat est d'autant plus vrai pour le fret. Il existe peu de travaux sur le transport de marchandises dans la science politique, française comme allemande[52]. Les chercheurs s'intéressant au transport étudient le plus souvent des politiques d'infrastructures et le transport de voyageurs[53].

En revanche, beaucoup de travaux en science politique ont porté sur les économies de réseaux et leurs transformations. Ces travaux s'inscrivent le plus souvent dans les approches néo-institutionnalistes ou dans les débats sur la gouvernance. Ils s'intéressent à la régulation et à la libéralisation des économies de réseaux[54], notamment dans le secteur des télécommunications[55], et interrogent l'européanisation de ces politiques[56]. Ces travaux ont

[51] BARONE Sylvain, *Le Train des régions : régionalisation des transports collectifs et recompositions de l'action publique*, Thèse de science politique, Université de Montpellier I, 2008. Nils Bandelow (BANDELOW Nils, KUNDOLF Stefan, "Governance of Transport Policy : an Introduction to the Special Issue", *German Policy Studies*, vol. 7, n° 2, 2011, p. 1-5) fait le constat du manque de politistes s'intéressant aux politiques de transport dans les pays germaniques (à l'exception en Allemagne de W. Canzler , A. Knie, D. Plehwe, D. Sack, O. Schöller-Schwedes, qui sont tous contributeurs dans un manuel paru en 2007 : SCHÖLLER Oliver, CANZLER Weert, KNIE Andreas (Hrsg), *Handbuch Verkehrspolitik*, Wiesbaden, VS Verlag, 2007).

[52] A noter en Allemagne les travaux de Detlef Sack (SACK Detlef, *Lokale Netzwerke im Stress, Güterverkehrszentren zwischen Kombiniertem Verkehr und Standortkonkurrenz*, Berlin, Sigma, 2002) et de Dieter Plehwe (PLEHWE Dieter, « Güterverkehr », *in* SCHÖLLER Oliver, CANZLER Weert, KNIE Andreas (Hrsg), *Handbuch Verkehrspolitik*, Wiesbaden, VS Verlag, 2007, p. 348-375).

[53] Quelques exemples de travaux récents : MAZOYER Harold, « Le rôle des expériences et méthodes étrangères dans la fabrication d'une expertise locale des transports collectifs urbains », *Métropoles*, n°6, 2009 ; DEMONGEOT, *Discuter, politiser, imposer une solution d'action publique, l'exemple du tramway*, Thèse de science politique, Université Pierre Mendès-France, 2011 ; AUDIKANA Ander, *La politisation de la grande vitesse espagnole (1986-2011) : construction d'un mythe, production d'un consensus, émergence d'une controverse*, Thèse de sociologie, Université Paris-Est, 2012 ; HURÉ Maxime, *Les réseaux transnationaux du vélo. Gouverner les politiques du vélo en ville. De l'utopie associative à la gestion par des grandes firmes urbaines (1990-2010)*, Thèse de science politique, IEP de Lyon, 2013. Beaucoup de travaux se sont intéressé aux infrastructures de transport au titre des conflits qu'elles ont engendrés et par le prisme des transformations de la démocratie : LOLIVE Jacques, *Les Contestations du TGV Méditerranée*, Paris, L'Harmattan, 1999 ; BLATRIX, Cécile, *La « démocratie participative », de Mai 1968 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, Thèse de science politique, Université Paris I, 2000 ; HOWARTH David, GRIGGS Steven, « Metaphor, Catachresis and Equivalence: The Rhetoric of Freedom to Fly in the Struggle over Aviation Policy in the United Kingdom », *Policy and Society*, Vol. 25, n° 2, 2006, p. 23-46 ; HALPERN Charlotte, « Le transport aérien à l'épreuve de ses conflits : les effets de la transformation du rapport public-privé sur les formes d'élaboration et de légitimation des choix aéroportuaires nationaux en France et en Allemagne », *Politiques et Management Public*, vol. 25, n° 3, septembre 2007, p. 169-184.

[54] GENOUD Christophe, « Libéralisation et régulation des industries de réseau : diversité dans la convergence ? », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 11, n° 2, 2004, p. 187-204 ; JORDANA Jacint, LEVI-FAUR David, *The Politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2004.

[55] THATCHER Mark, *The Politics of Telecommunications, National Institutions, Convergence and Change in Britain and France*, Oxford University Press, 1999 ;

[56] JORDANA Jacint, LEVI-FAUR David, PUIG Imma, « The Limits of Europeanization : Regulatory Reforms in the Spanish and Portuguese Telecommunications and Electricity Sectors », *Governance*, vol. 19, n°

notamment l'intérêt d'avoir montré pour la plupart que la politique européenne de libéralisation des industries de réseaux (télécommunications, électricité, transports) s'inscrivait dans des temporalités différentes et pouvait avoir des impacts différenciés au niveau national. Malgré une apparente convergence des politiques nationales dans le cadre européen, la politique communautaire a pu être une ressource et pas seulement une contrainte, faire l'objet de résistance et/ou d'adaptation pour les acteurs politiques nationaux[57].

Delphine Chabalier[58], qui s'est appuyée en partie sur ces différents travaux pour étudier dans une thèse les effets de la politique européenne sur la libéralisation du rail en France et en Allemagne, a montré qu'on ne pouvait saisir le changement – y compris radical, comme c'est le cas en France et en Allemagne pour ce qui concerne l'ouverture à la concurrence des chemins de fer – qu'en étudiant une période suffisamment longue (ici une quinzaine d'années) et en prenant en considération le moment où des réformes ont lieu, donc en tenant compte à la fois du temps sur la durée et du temps en termes de moment. Elle s'appuie notamment pour ce faire sur les travaux de Paul Pierson[59].

La libéralisation constitue sans aucun doute le cadre des politiques de transport et des politiques ferroviaires en France et en Allemagne. Cependant, comme divers travaux précédemment cités l'ont montré, les deux Etats se sont arrangés très différemment avec les directives européennes. Dans le cas allemand, les débats sont concomitants avec les débats européens sur la politique européenne du rail (voir chapitre 1). En France, la libéralisation est plus tardive et fait suite aux directives européennes. Cela n'a pas empêché des acteurs opposés à la libéralisation des réseaux de tenter de résister tout autant que d'influencer la politique européenne des transports. Si les hypothèses défendues par les auteurs néo-institutionnalistes sur les politiques de libéralisation sont stimulantes, en tant qu'elles cherchent le plus souvent dans les cadres institutionnels propres aux deux Etats les raisons des trajectoires nationales empruntées, elles nous ont paru insuffisamment attentives à un chaînon

---

3, 2006, p. 437-464 ; LODGE Martin, *On Different Tracks: Designing Railway Regulation in Britain and Germany*, London, Praeger, 2002; DOUILLET Anne-Cécile, LEHMKUHL Dirk, „Strengthening the Opposition and Pushing Change : The Paradoxical Impact of Europe on the Reform of French Transport", in HERITIER Adrienne (dir.), *Differential Europe: the European Union Impact on National Policy Making*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2001, p. 99-131.

[57] THATCHER Mark, « Winners and Losers in Europeanisation : Reforming the National Regulation in Telecommunications", in SCHMIDT Vivien A., RADAELLI Claudio M., „Policy Change and Discourse in Europe", *West European Politics*, Vol.27, n° 2 March 2004.

[58] CHABALIER Delphine, « Libéralisation des frets ferroviaires français et allemand : entre rémanence institutionnelle et contingence temporelle des réformes », *in* PALIER Bruno, SUREL Yves (dir.), *Quand les politiques changent : temporalités et niveaux de l'action publique*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 113-144.

[59] PIERSON Paul, "Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes", *Studies in American Political Development*, vol. 14, 2000, p. 72-92 ; PIERSON Paul, *Politics in Time, History, Institutions, and Social Analysis*, Oxford, Princeton University Press, 2004.

de l'articulation entre politique européenne et politiques nationales : celui de l'argumentation des acteurs nationaux, dont nous trouvions pourtant des traces fortes lors de l'enquête et même dans les travaux précédemment cités[60], sans que cette piste ne soit véritablement suivie.

Les travaux dirigés par A. Smith[61] ou S. Jacquot et C. Woll[62], notamment à travers l'idée d'usages différenciés de l'intégration et du travail politique déployé par les acteurs pour donner du sens à la politique européenne, nous ont inspiré des questionnements sur la nature de ce travail politique, qui pouvait passer en grande partie par un travail d'argumentation. Il s'agissait pour nous de réfléchir au rôle de l'argumentation dans le processus d'action publique à l'échelle nationale : quelles solutions étaient préconisées pour le fret ferroviaire, par quels acteurs, et comment étaient-elles justifiées dans la cadre de la politique européenne des transports en train de se constituer ?

Le changement dans l'action publique et les limites des approches cognitives

Les travaux portant sur les réformes des économies de réseau étaient fortement marqués par la question du changement de politiques publiques. En effet, les réformes de libéralisation étaient des cas d'étude permettant de saisir les conditions et les processus de changement. Plus encore, la réforme allemande des chemins de fer de 1994 était un véritable cas d'école pour observer un processus de changement à la fois radical, prenant la forme d'une rupture, tout en étant discuté et accepté par une large majorité des parlementaires (nécessité d'atteindre les 2/3 des voix au *Bundestag* et au *Bundesrat* pour réformer la Loi fondamentale) [63].

[60] LODGE Martin, 2002, *op.cit.*; DOUILLET Anne-Cécile, LEHMKUHL Dirk, 2001, *op.cit.*; TEUTSCH Michael, « Regulatory Reforms in the German Transport Sector : How to Overcome Multiple Veto Points », *in* HERITIER Adrienne (dir.), 2001, *op.cit.*, p. 133-171.

[61] SMITH Andy (dir.), *Politics and the European Commission. Actors, Interdependance, Legitimacy*, London, New York, Routledge, 2004.

[62] JACQUOT Sophie, WOLL Cornelia (dir.), *Les usages de l'Europe : acteurs et transformations européennes*, Paris, L'Harmattan, 2004.

[63] C'est aussi pourquoi cette réforme a été si largement étudiée. Voir notamment l'excellent travail de Martin Lodge : LODGE Martin, 2002, *op.cit.* On trouve une littérature assez foisonnante (histoire, droit, science politique) sur la réforme des chemins de fer allemands et leur privatisation : REINKE Niklas, *Bahnstrukturreform. Politische Entscheidungsprozesse zur Deregulierung und Privatisierung der Deutschen Bahnen*, Bonn, Pro Universitate, 2001 ; ENGARTNER Tim, *Die Privatisierung der deutschen Bahn : Über die Implementierung marktorientierter Verkehrspolitik*, Wiesbaden, VS Verlag, 2008; DRAPATZ Christoph, *Die Zukunft der Deutschen Bahn. Alternative Wettbewerbs- und Privatisierungsszenarien zur Eisenbahnreform*, Baden-Baden, Nomos, 2008; DETTMERS Sebastian, *Unternehmenskommunikation bei Privatisierungen öffentlicher Unternehmen: Ein Beitrag zur Analyse der Akzeptanz des Privatisierungsvorhabens der Deutschen Bahn AG*, Wiesbaden, Gabler, 2008.

La question du changement est en effet au fondement de la plupart des travaux sur l'action publique[64]. Aussi bien les approches néo-institutionnalistes que cognitives, insistant certes plus ou moins sur la continuité ou le changement, mobilisent des concepts comme les idées, les institutions, les acteurs, les intérêts qui ne semblent cependant pas expliquer comment ces acteurs font tenir ensemble des solutions et des problèmes.

Comment comprendre que des acteurs se battaient en Allemagne sur la présence de certains mots dans le plan directeur pour le transport de marchandises ? Pourquoi représentants syndicaux, associations environnementales, groupes d'intérêt représentant les entreprises de transport travaillaient-ils à définir ce qu'était le « transport durable » ?

Les travaux de B. Jobert et P. Muller sur le référentiel[65] méritent un intérêt particulier. Le référentiel est fait de liens causaux et normatifs qui orientent l'action publique dans un secteur. Ils ont en même temps voulu éviter de tomber dans la cohérence présupposée du concept de paradigme (le référentiel se présentant davantage selon eux comme un système bricolé et contradictoire). Leurs travaux ont pu montrer que l'action publique devait être étudiée comme une construction du sens et d'un rapport au monde, permettant de limiter les dissonances entre les intérêts hétérogènes de la société. Les auteurs de *L'Etat en action* ont, entres autres défis, tenté de penser le lien entre la structure et l'acteur, en réintégrant notamment la question du pouvoir[66], trop absente pour eux des travaux issus de la sociologie des organisations, qui avait cependant permis d'ouvrir la boîte noire de l'Etat, de le penser dans toute son hétérogénéité, ses contradictions, ses concurrences internes entre administrations[67].

---

[64] FONTAINE Joseph, HASSENTEUFEL Patrick, *To change or not to change: Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Presses universitaires de Rennes, 2002 ; PALIER Bruno, SUREL Yves (dir.), *Quand les politiques changent : temporalités et niveaux de l'action publique*, L'Harmattan, 2010.

[65] JOBERT Bruno, MULLER Pierre, *L'État en action, Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987.

[66] Si les deux auteurs se sont quelque peu éloignés par la suite sur leur conception du référentiel, on peut consulter les articles de P. Muller parus dans les années 2000 qui tentent de renforcer et d'éclaircir la démarche qui a été la leur dans la conceptualisation du référentiel : MULLER Pierre, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de Science Politique*, vol. 50, n° 2, avril 2000, p.189-206 ; MULLER Pierre, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, 2005, p.155-187.

[67] Sur l'introduction de l'analyse des politiques publiques en France, voir par exemple : HASSENTEUFEL Patrick, SMITH Andy, « Essoufflement ou second souffle, l'analyse des politiques publiques « à la française » », *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 1, 2002, p. 53-73 ; DOUILLET Anne-Cécile, ZUANON Jean-Paul (coord.), *Quarante ans de recherche en sciences sociales. Regards sur le CERAT (1963-2003)*, Presses universitaires de Grenoble, 2004 ; LECA Jean, MULLER Pierre, « Y a-t-il une approche française des politiques publiques ? Retour sur les conditions de l'introduction de l'analyse des politiques publiques en France », *in* GIRAUD Olivier, WARIN Philippe, *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte, 2008, p. 35-72 ; GOURGUES Guillaume, HAMZAOUI Ouassim, « Les politiques publiques comme objet ou problème, le dilemme de l' « Ecole française » de l'analyse des politiques publiques », communication présentée au Congrès de l'AFSP, 7-9 septembre 2009, Grenoble.

On définit souvent les approches cognitives par leur prise en considération du rôle des idées[68], venant ainsi enrichir les approches du choix rationnel et les travaux néo-institutionnalistes[69]. P. Muller refusait cependant en 2000 que les approches cognitives soient qualifiées d'approche « par les idées » : il préférait parler d' « idées en action »[70]. Il ne s'agissait ainsi pas d'isoler les idées des acteurs qui les portaient, ni des contextes politiques et sociaux dans lesquels ils se déployaient. Des travaux ont d'ailleurs permis de montrer à quel point les idées n'étaient pas des éléments figés et qu'elles ne pouvaient pas être considérées qu'en tant que portées par des acteurs, eux-mêmes engagés dans des relations de pouvoir[71]. Les approches cognitives se sont construites dans l'opposition avec la réification des idées. Mais alors, comment ces idées circulent-elles, si elles ne « flottent » jamais dans l'air ? Comment, pour le chercheur, l'observateur, saisir les idées ? Comment sont-elles observables empiriquement, si ce n'est par le fait qu'elles sont énoncées, expliquées ? Les idées sont en effet difficiles à identifier, si ce n'est en s'intéressant à la façon dont les acteurs les énoncent. Elles ne peuvent être saisies qu'à travers les pratiques discursives qui leur donnent vie, qui existent et laissent des traces (discours publics, littérature grise, débats parlementaires, entretiens, discussions observées). Les actes de langage apparaissent comme le lieu véritable où les idées se déploient.

La plupart des critiques faites à l'approche par les idées mettent l'accent sur le fait que si elles sont nécessairement reliées aux acteurs et donc « partagées », elles sont aussi traduites et réappropriées, donc potentiellement transformées[72]. Cependant, cette critique ne mène pas selon nous à abandonner l'idée que la construction du sens ne compte pas dans l'action publique, elle révèle au contraire toute la difficulté à saisir le sens de l'action publique : l'activité même des acteurs d'une politique publique consiste à donner du sens pour

[68] SABATIER Paul A., SCHLAGER Edella, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, 2000, p. 209-234 ; MULLER Pierre, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de Science Politique*, vol. 50, n° 2, avril 2000, p.189-206.

[69] PALIER Bruno, SUREL Yves, « Les trois « I » et l'analyse de l'Etat en action », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, 2005, p. 7-32.

[70] MULLER Pierre, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de Science Politique*, vol.50, n°2, avril 2000, p.189-206.

[71] JOANA Jean, « La « condition militaire » : inventions et réinventions d'une catégorie d'action publique », *Revue française de science politique*, Vol. 52, n° 4, 2002, p. 449-467 ; FOUILLEUX Eve, « Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la Politique agricole commune », *Revue française de science politique*, Vol. 50, n° 2, 2000, p. 277-306.

[72] « Parce qu'elle ne s'apparente jamais à une transmission matérielle, la transmission des idées est soumise à des phénomènes d'altération et d'appropriations singulières. Il faut donc faire de la question de la circulation des idées dans ces forums un vrai problème de recherche. Les consensus nominaux et les déclarations à l'unisson recouvrent, à l'examen, bien des dissonances. » (DESAGE Fabien, GODARD Jérôme, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 4, 2005, p. 633-661).

convaincre, en même temps que ce sens est contesté par d'autres. La dynamique des politiques publiques peut sans doute être saisie par l'observation des batailles de sens, passant par des pratiques discursives comprises au sens large (communication écrite et orale, travail définitionnel, justification d'une mesure, construction de formules et d'images).

Les référentiels et les paradigmes partagent par ailleurs une limite empirique dans leur utilisation qui réside dans le flou concernant celui qui stabilise l'idée ou le référentiel en question : sont-ce les acteurs ou les chercheurs qui établissent quel est le référentiel qui compte ? Si pour tous les auteurs qui s'inscrivent dans les approches cognitives, les idées doivent être comprises en tant qu'elles font sens pour des acteurs spécifiques[73], les usages théoriques du référentiel, de la notion d'idée, ne peuvent s'empêcher d'induire l'impression que le chercheur participe à stabiliser voire à figer les idées comme des entités dont le sens est univoque. Mobiliser les pratiques discursives plutôt que les idées permet d'insister sur les transformations du sens, l'absence d'univocité, à l'inverse des idées qui apparaissent comme des entités données qu'il faudrait repérer.

Nous avions nous-mêmes cherché à interpréter les politiques observées sur nos terrains à l'aide du référentiel. Le concept paraissait heuristique pour analyser le changement intervenu en Allemagne à l'occasion de la réforme des chemins de fer de 1994 : celle-ci peut être lue comme un changement du référentiel de la politique ferroviaire, à l'issue d'un travail de traduction d'un référentiel de marché mené par des médiateurs s'appuyant sur les travaux d'économistes des transports important des thèses libérales portées au niveau européen et mondial (rôle de la Banque Mondiale sur la thématique des chemins de fer). Mais la réforme de 1994 en Allemagne était-elle « seulement » une réforme néolibérale dans la mesure où l'Etat allemand s'engageait financièrement de manière importante en reprenant la dette ferroviaire ? Concernant la situation française, la politique de relance du fret ferroviaire – par une politique d'embauche et d'investissements à la SNCF en 1998 par exemple – était-elle une politique de développement durable des transports ou une politique de soutien de l'Etat à une entreprise publique[74] ?

[73] « Toute l'attention aux dimensions cognitives des phénomènes sociaux, et notamment des politiques publiques, doit encore une fois être associée à une interrogation sur les individus et les groupes qui se reconnaissent, se nourrissent et défendent de tels schèmes » (SUREL Yves, *L'Etat et le livre, Les politiques publiques du livre en France (1957-1993)*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 176) ; « Les idées seront donc entendues comme désignant un ensemble de représentations, de grilles d'analyse et de schémas d'entendement divers, qui font sens à travers leur incarnation dans des communautés d'acteurs spécifiques » (FOUILLEUX Eve, 2000, *op.cit*., p. 278).

[74] Et comment comprendre alors l'éventuelle coexistence entre deux référentiels (modernisateur et de développement durable) ? Comment l'interpréter ?

Au-delà des critiques bien connues et énoncées dès les années 1990[75], des auteurs ont plus récemment remis en question l'approche par le référentiel du fait de l'incapacité à trancher la question de savoir à quel référentiel appartient un instrument de politique publique, à partir du moment où celui-ci donne lieu à des interprétations différentes ou peut changer de sens en fonction de l'usage qu'en fait une majorité politique puis une autre, ou un groupe d'acteur puis un autre. C'est notamment l'une des difficultés qu'a rencontré Philippe Zittoun au sujet de la mesure d'aide personnalisée au logement[76], mais aussi Bruno Palier avec la mise en place du RMI, de la CSG et la réforme des retraites[77]. Ces interrogations remettent moins en question les apports essentiels de *L'Etat en action* qu'ils ne mettent en lumière les difficultés à mobiliser le concept de référentiel[78]. Comme l'affirmait P. Muller lui-même en 2009, il est moins important de repérer un référentiel (avec un peu d'imagination on en trouve toujours) que de comprendre ce qui se joue dans les processus de médiation[79]. Nous soutenons qu'observer les pratiques discursives demeure un moyen heuristique d'observer ces processus et permet de mieux saisir ce qui se joue dans le travail définitionnel opéré par les acteurs en même temps que les effets d'ambiguïté qui apparaissent du fait qu'ils se saisissent parfois des mêmes termes en en faisant un usage différent.

Ces remises en question de la capacité du chercheur à déterminer dans quel référentiel ou paradigme l'action publique s'inscrit, notamment par les usages multiples des instruments d'action publique, ont conduit plus récemment les chercheurs à repérer non plus *le* sens de l'action publique mais *les* sens[80] - certains remettant frontalement en question l'idée qu'il existerait un « sens commun partagé »[81]. Nous souhaitons prendre cette piste au sérieux, car elle nous paraît fondamentale. Chacun expérimente au quotidien l'impossible

[75] FAURE Alain, POLLET Gilles, WARIN Philippe, (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques, Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995.

[76] ZITTOUN Philippe, *La politique du logement, 1981-1995*, Paris, L'Harmattan, 2000.

[77] PALIER Bruno, « Gouverner le changement des politiques de protection sociale », *in* FAVRE Pierre, HAYWARD Jack, SCHEMEIL Yves (dir.), *Être gouverne. Etudes en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 163-179 ; PALIER Bruno, « De l'ambiguïté en politique », *in* GIRAUD Olivier, WARIN Philippe (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte, 2008, p. 93-107.

[78] Le même type de difficulté a été rencontré par Nicolas Maisetti sur l'usage de la Méditerranée dans l'internationalisation de Marseille (MAISETTI Nicolas, « Marseille en Méditerranée, Récit politique territorial et sociologie de l'action publique locale internationale », Thèse de doctorat de science politique, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2012) et dans une certaine mesure Sophie Jacquot sur la politique européenne d'égalité entre les femmes et les hommes (JACQUOT Sophie, « L'instrumentation du *gender mainstreaming* à la commission européenne : entre ' ingénierie sociale ' et ' ingénierie instrumentale ' », *Politique européenne,* vol. 3, n° 20, 2006, p. 33-54).

[79] MULLER Pierre, « Conclusion », Communication présentée au 10ème congrès de l'AFSP, section thématique n°28 (Acteurs, référentiels, instruments et énoncés : la spécificité d'une approche « francophone » des politiques publiques en débat), Grenoble, 2009.

[80] PALIER Bruno, « De l'ambiguïté en politique », *in* GIRAUD Olivier, WARIN Philippe (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte, 2008, p. 93-107.

[81] DESAGE Fabien, GODARD Jérôme, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, Vol. 55, n° 4, 2005, p. 633-661.

intersubjectivité, la sensation de ne pas se faire comprendre correctement. Qui n'a jamais pensé en discutant avec un autre que sous l'apparence de discuter « de la même chose » et d' « être d'accord », il existait toujours des points d'ombre, une sorte d'impossibilité à s'exprimer totalement ou à saisir toutes les dimensions de ce que dit l'autre ? Et pourtant, des acteurs se rassemblent autour d'identités et d'intérêts communs, qu'ils expriment par des idées, des propositions. Aussi, réfléchir à l'ambiguïté, à l'incertitude du sens, s'inscrit non dans l'objectif de révéler une hypocrisie, des stratégies de voilement du sens, mais constitue une tentative de comprendre l'un des effets mêmes du fait que nous ayons besoin de communiquer, dans la production de l'action publique comme dans d'autres activités politiques ou sociales. Si la production de l'action publique est le fruit d'interactions entre des acteurs (individuels et collectifs), il s'agit de saisir ce qui se passe lors de ces interactions. Les discours peuvent bien être envisagés comme des pratiques[82] auxquelles il est d'autant plus nécessaire de s'intéresser lorsque des acteurs cherchent à convaincre d'autres acteurs que le problème public est celui-ci ou que cette solution n'est pas la bonne, bref, qu'ils veulent agir.

L'intérêt porté aux effets des pratiques discursives nous a amenée vers des auteurs à la fois proches de « l'école française » des politiques publiques[83] tout en s'en démarquant : ceux du tournant argumentatif.

Le tournant argumentatif

V. Schmidt a investi les apports et limites des approches néo-institutionnalistes, qu'elle tente d'enrichir (ou de dépasser) avec l'institutionnalisme discursif[84]. Cette appellation

[82] KRIEG-PLANQUE Alice, *Analyser les discours institutionnels*, Paris, Armand Colin, 2012.

[83] Approches discursives et approches cognitives ont des préoccupations en commun. P. Muller, dans sa notice sur le référentiel dans le *Dictionnaires des Politiques publiques*, indique, après avoir rappelé la proximité entre le référentiel et les concepts de paradigme et de carte mentale : « La notion de référentiel rejoint également celle de discours, utilisée par Vivien A. Schmidt qui distingue le « discours de coordination » (*coordinative discourse*) des acteurs concernés directement par la politique publique et le « discours de communication » (*communicative discourse*) propre à des acteurs qui interviennent plus largement dans l'espace public, ou la notion de récit de politique publique (*policy narrative*), développée notamment par Claudio M. Radaelli, qui désigne les histoires causales mettant en forme de récits les contraintes et les enjeux qui doivent conduire à la décision. » (MULLER Pierre, « Référentiel », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline, (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2004). On peut penser que les travaux de V. Scmidt et C. Radaelli se situent à la croisée des travaux initiés par P. Muller et B. Jobert et des approches interprétatives et discursives. Voir aussi ZITTOUN Philippe, DEMONGEOT Benoît, « Debates in French policy studies : from cognitive to discursive approaches », *Critical Policy Studies*, vol. 3, n° 3-4, oct-déc 2009, p. 391-406.

[84] SCHMIDT Vivien A., "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse", *Annual Review of Political Science*, vol. 11, June 2008, pp. 303-326; SCHMIDT Vivien A., « Speaking of

vise en fait à rassembler sous une même bannière des approches diverses, qui se sont principalement développées dans les années 1990 en marge de la science politique anglo-saxonne dominante.

L'intérêt porté aux discours, aux formes narratives, à la rhétorique, à la sémiotique, marque de nombreuses disciplines des sciences humaines et sociales au XX^{ème} siècle. Les travaux portant sur le fait que « les mots comptent », mais aussi la façon de les dire, ne manquent pas. Les approches discursives sont issues des influences croisées de la philosophie pragmatique et de ses auteurs phares (Austin, Searle – sans compter la philosophie de Wittgenstein qu'on retrouve comme auteur cité par la plupart des chercheurs s'inscrivant dans les approches interprétatives et discursives), du développement des études de l'argumentation dans les sciences du langage et de la communication (voir par exemple le rôle de Marcel Pêcheux dans la constitution de l'Ecole française de l'analyse du discours), largement influencées par les travaux d'Althusser et de Foucault. De nombreux auteurs ont déjà retracé la genèse de l'intérêt porté aux discours et aux mots[85].

P. Bourdieu, avec *Ce que parler veut dire*[86], a institué le langage comme instrument du pouvoir[87]. M. Foucault, dont les travaux ont diversement inspiré son lectorat[88], a défendu que le langage ordonnait la réalité[89]. Le discours n'est pas simplement ce qui traduit les luttes ou les systèmes de domination, mais ce pour quoi, ce par quoi on lutte, le pouvoir dont on cherche à s'emparer. Tous les discours ne se valent pas, au sens où en fonction du rôle de celui qui l'énonce, il n'aura pas la même portée ni la même fonction. Au-delà de la richesse des travaux de M. Foucault, on doit à cet auteur des réflexions fondatrices visant à

---

change : why discourse is key to the dynamics of policy transformation », *Critical Policy Studies*, vol. 5, n°2, 2011, p. 106-126.

[85] De manière un peu différente en fonction de la discipline dont ils sont issus : voir notamment FISCHER Frank, FORESTER John (ed.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham and London, Duke University Press, 1993; HAJER Maarten A., LAWS David, « Ordering through discourse », in GOODIN Robert E. (ed.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2006, p. 251-268; ZITTOUN Philippe, DEMONGEOT Benoît, « Debates in French policy studies : from cognitive to discursive approaches », *Critical Policy Studies*, vol. 3, n° 3-4, oct-déc 2009, p. 391-406 ; DELORI Mathias, ZITTOUN Philippe, « Policy Arguments and Coalition Building », communication présentée à l'ECPR, Potsdam, 10-12 septembre 2009; KRIEG-PLANQUE Alice, 2012, *op.cit.*

[86] BOURDIEU Pierre, *Ce que parler veut dire, L'économie des échanges linguistiques*, Fayard, Paris, 1982

[87] Si cet ouvrage a l'immense intérêt d'inscrire le langage dans son contexte, en mettant surtout l'accent sur « qui parle », il conclue finalement à n'accorder aucun effet propre à ce dernier, le langage n'étant qu'une manifestation du pouvoir de celui qui parle dans un contexte donné.

[88] Les travaux de Foucault notamment, qui sont déjà difficiles à envisager comme une œuvre cohérente, tant sa pensée a évolué au fil des ouvrages – les nombreux colloques et ateliers organisés sur la compréhension de ses travaux en témoignent –, semblent avoir été diversement lus en France et dans le monde anglo-saxon (aux Etats-Unis, en Allemagne, …). Voir par exemple ANGERMÜLLER Johannes, "Introduction. L'analyse du discours en Allemagne et en France. Croisements nationaux et disciplinaires", *Langage et société*, n° 120, 2007, p. 5-16.

[89] FOUCAULT Michel, *Les mots et les choses*, Gallimard, 1966 ; FOUCAULT Michel, *L'ordre du discours*, Paris, Flammarion, 1971.

comprendre à la fois la multitude de discours et les dispositifs menant à leur raréfaction[90]. Pour Bourdieu comme pour Foucault, il ne s'agit pas d'étudier le texte en dehors de sa matérialité, et surtout pas en dehors de son contexte d'énonciation.

De nombreux auteurs ayant réfléchi au rôle des arguments et des mots ont non seulement montré que les mots avaient des effets propres mais qu'il était important de les saisir dans leur contexte d'énonciation. L'ouvrage d'Austin[91] qui a rendu célèbres les formules performatives avaient déjà montré que cette performativité ne fonctionnait que lorsque le contexte le permettait, qu'il n'y avait ainsi pas de magie propre des mots, les performatifs n'étant pas efficaces en eux-mêmes mais dans certaines conditions. Perelman[92] a, dès les années 1960, tenté de réhabiliter la notion de rhétorique en rappelant qu'argumentation et démonstration n'avaient pas grand chose en commun. Si la démonstration se doit d'être logique et peut être exprimée en langage mathématique, l'argumentation ne repose pas sur les mêmes ressorts : elle se doit d'être vraisemblable, ce qui n'implique pas les mêmes procédés rhétoriques. Par ailleurs, cette vraisemblance est moins liée au contenu même de la proposition, qu'au contexte dans laquelle elle est énoncée : énonciateur, destinataire et contexte de l'énonciation[93].

On a souvent évoqué le « Linguistic Turn » des années 1960, ou encore décrit le XX^{ème} siècle comme celui du retour en force du langage. Les philosophes et sociologues cités plus haut ont sans doute apporté de l'eau au moulin de ce tournant linguistique, mais il ne faudrait pas construire une catégorie trop large avec l'ensemble de ces travaux. Ce ne sont en effet pas les textes dans l'absolu qui nous intéressent (fussent-ils discours publics, littérature grise, textes de loi, …), mais bien le sens que les acteurs leur donnent au moment où ils sont énoncés, voire l'intentionnalité avec laquelle ils en usent. Le lecteur ne trouvera ainsi pas d'analyse proprement lexicale dans ce travail, ni de travail quantitatif sur l'occurrence des mots ou des expressions[94]. Ce n'est pas l'agencement des textes ou des discours en eux-

[90] « Je suppose que dans toute société la production du discours est à la fois contrôlée, sélectionnée, organisée et redistribuée par un certain nombre de procédures qui ont pour rôle d'en conjurer les pouvoirs et les dangers, d'en maîtriser l'évènement aléatoire, d'en esquiver la lourde matérialité. » (FOUCAULT Michel, 1971, *op.cit*, p.11).

[91] AUSTIN John L., *Quand dire c'est faire*, Seuil, 1970.

[92] PERELMAN Chaïm, *L'empire rhétorique*. Paris, Librairie philosophique J. Vrin, 1997 (1977) ; PERLEMAN Chaïm, OLBRECHTS-TYTECA Lucie, *Traité de l'argumentation*, PUF, 1958

[93] Ces auteurs, comme les œuvres de Toulmin (TOULMIN Stephen, *The Uses of Argument*, Cambridge University Press, 2003 (1ère éd. 1958)) et de Searle (SEARLE John, *Les Actes de langage*, Paris, Hermann, 2008 (1ère éd. française 1972, traduit de l'anglais *Speech Acts: An Essay in the Philosophy of Language*, 1969)), ont inspiré les auteurs de l'*Argumentative Turn*.

[94] Nous n'avons ainsi pas mobilisé de logiciels d'analyse de contenu. Voir Krieg-Planque pour l'explication de la différence entre l'analyse des discours (analyse de contenu) et l'analyse du discours, trop souvent confondues, alors que le discours est considéré très différemment dans l'une et l'autre approche : dans la première, il est considéré comme « transparent », donc agissant comme un miroir de la réalité (et des

mêmes ou pour eux-mêmes qui nous intéresse, ni même l'étude des pratiques de ceux qui construisent un « bon » discours[95], mais bien de comprendre quels sont les effets d'arguments mobilisés par des acteurs identifiés pour construire le problème et adopter des solutions, et quel rôle jouent les processus de dramatisation et de mise en récit.

Nous nous sommes ainsi bien plus intéressés à l'*Argumentative Turn* des années 1990[96], plutôt qu'au *Linguistic Turn*,. Dans l'introduction d'un des livres fondateurs[97] des approches discursives, F. Fischer et J. Forester appliquent la question de l'influence du langage aux politiques publiques. Ils s'appuient sur les ouvrages de G. Majone[98] et D. Stone[99], parus quelques années plus tôt, qui ont montré que l'action publique résultait de véritables batailles argumentatives autour de la définition des problèmes, des solutions les plus appropriées, l'argumentation pouvant s'appuyer sur la mobilisation de « preuves » (données statistiques, résultats d'enquête) ou d' « histoires causales ». Les travaux qui s'inscrivent dans cette lignée postulent que l'action publique est faite de processus pratiques d'argumentation, qu'il faut donc étudier. Ces processus d'argumentation ne sont pas le reflet de ce qu'est l'action publique, mais la construisent :

> *"If analysts' ways of representing policy and planning issues must make assumptions about causality and responsibility, about legitimacy and authority, and about*

---

représentations), tandis que dans la seconde, il est « à la fois l'instrument (il opère) et le lieu (il est là où s'opère) de la division et du rassemblement » (p.41) (KRIEG-PLANQUE Alice, *Analyser les discours institutionnels*, Paris, Armand Colin, 2012). Ces deux conceptions de l'objet demandent des méthodes de recherche et d'analyse différentes. L'analyse de contenu risque de demeurer aveugle à l'émergence (et surtout à sa compréhension) de nouvelles catégories et à la façon dont les acteurs leur donnent du sens. Certes, il existe aujourd'hui des logiciels d'analyse de données textuelles et de corpus de plus en plus élaborés (on pense notamment au logiciel Prospéro développé par Francis Chateauraynaud, qui va plus loin que les analyses lexicales ou des figures discursives, en mettant l'accent sur les configurations dans lesquelles des acteurs, des événements, des dispositifs, des arguments sont déployés et mis en rapport). Voir aussi HOWARTH David, GRIGGS Steven, « Metaphor, Catachresis and Equivalence: The Rhetoric of Freedom to Fly in the Struggle over Aviation Policy in the United Kingdom », *Policy and Society*, Vol. 25, n° 2, 2006, p. 23-46.

[95] Même si ces études peuvent probablement être complémentaires de celle qui est menée ici. On pense par exemple aux travaux de Gilles Bastin : BASTIN Gilles, « Comment les mots viennent à Margot Wallström. Problèmes d'intermédiation de l'action publique européenne à Bruxelles dans les années 2000 », *in* de TERSSAC Gilbert, FILÂTRE Daniel (dir.), *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*, Toulouse, Octarès, 2005, p. 213-223.

[96] Pour une revue de littérature concise sur la question de la persuasion et de l'argumentation dans les travaux d'analyse des politiques publiques, voir DELORI Mathias, ZITTOUN Philippe, 2009, *op.cit.*

[97] FISCHER Frank, FORESTER John, *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham and London, Duke University Press, 1993.

[98] MAJONE Giandomenico, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Haven, London, Yale University Press, 1989. Rappelons ici les premiers mots de l'ouvrage : "As politicians know only too well but social scientists too often forget, public policy is made of language. Whether in written or oral form, argument is central in all stages of the policy process." Ces premiers mots ont l'avantage de mettre d'emblée le doigt sur une attitude qui nous a étonnée de la part de certains chercheurs : une aversion quasi physique envers l'idée que le langage, les pratiques discursives, font partie intégrante du processus de politique publique (« ce ne sont que des mots, quid des actes ? »). Il s'agit de considérer les discours comme des pratiques parmi d'autres qui fondent les pratiques politiques et professionnelles des acteurs que l'on étudie.

[99] STONE Deborah, *Policy Paradox and Political Reason*, Glenview, Scott Foresman, 1988.

interests, needs, values preferences, and obligations, then the language of policy and planning analysis not only depicts but also constructs the issues at hand." [100]

Vingt ans plus tard, si les éditeurs ont choisi de mettre l'accent sur les « pratiques communicatives » plutôt que sur le langage – permettant ainsi d'élargir ces pratiques à des formes non langagières (les images par exemple) et de mettre l'accent sur les pratiques et la dimension interactive plutôt que sur le contenu –, l'orientation théorique de *The Argumentative Turn* n'est pas démentie dans sa version « revisitée »[101].

Dans un article pédagogique revenant sur les approches en termes de *beliefs (ACF)*, de *frames* et de discours, M. Hajer et D. Laws distinguent ces concepts en les plaçant sur un continuum ontologique allant d'une ontologie individualiste dans laquelle l'ordonnancement du monde se fait à partir de compétences individuelles (*individual « beliefs »*) jusqu'à une ontologie relationnelle, qui s'intéresse aux interactions sociales qui caractérisent une situation particulière.

Hajer et Laws cherchent à répondre aux défis que posent les ambiguïtés introduites par les acteurs dans leurs usages des termes, dans les définitions des problèmes à résoudre, du sens des instruments, et l'incertitude à laquelle font face les décideurs. Selon eux, les approches narratives et discursives sont les plus à même d'aider à comprendre ce qui se joue dans ces situations incertaines lorsqu'il s'agit de construire de l'ordre et du consensus.

Par ailleurs, ils positionnent clairement les approches narratives et discursives du côté de la mise en lumière de processus plutôt que de l'édiction de lois générales. Par conséquent, il s'agit d'étudier des cas et de comprendre ce qui s'est joué dans des pratiques discursives, plutôt que d'énoncer des lois générales permettant de prévoir le succès ou l'échec d'une coalition discursive, ou d'expliquer comment il faut s'y prendre pour provoquer un changement de politique :

"Work in which discourses are seen as constraining, and are called upon to explain failure to influence the course of affairs, is markedly different in its analytical orientation from studies that try to illuminate how the very meaning of particular terms and categories is constantly contested and in need of social reproduction, and would even go so far as to illuminate misunderstandings and ambiguity can facilitate

[100] FISCHER Frank, FORESTER John, *op.cit.*, p. 1

[101] *"Recognizing that the policy process is constituted by and mediated through communicative practices, the argumentative turn therefore attempts to understand both the process of policy making and the analytical activities of policy inquiry on their own terms. Instead of prescribing procedures based on abstract models, the approach labors to understand and reconstruct what policy analysts do when they do it, to understand how their findings and advice are communicated, and how such advice is understood and employed by those who receive it. This requires close attention to the social construction of normative – often conflicting – policy frames of those who struggle over power and policy."* (FISCHER Frank, GOTTWEIS Herbert, "The Argumentative Turn Revisited" in FISCHER Frank, GOTTWEIS Herbert (ed.), *The Argumentative Turn Revisited : Public Policy as Communicative Practice*, Duke University Press, 2012, p. 2-3).

diplomatic success (Radaelli and Schmidt 2004) or explain cross-disciplinary learning (cf. the notion of "communicative miracle" in Hajer 1995). The insistence on the social relationality of power and meanings is typical for the analysis of narrative and discourse. Discourse analysis is most consistently positioned at the relational pole of the analytic continuum. Its epistemology is heavily focused on illuminating mechanisms in policy practice, rather than on trying to generate general laws." [102]

Pour comprendre de quelle manière les acteurs créent des espaces pour l'interprétation et l'ambiguïté, les auteurs plaident pour une étude précise de ces interactions.

Dans notre tentative de comprendre comment des mesures d'action publique ont été formulées et ont plus ou moins convaincus une large palette d'acteurs, nous mobiliserons la notion d'arguments. Nous adopterons ici une définition simple consistant à considérer comme argument tout élément qui appuie ou va à l'encontre d'une proposition. L'argument se présente en général sous forme de lien entre deux propositions, liées par un « parce que » plus ou moins explicite (par exemple : « il faut faire telle réforme parce que … »). Perelman[103] a mis l'accent sur le caractère relationnel de l'argument : tous les arguments ne se valent pas selon le contexte d'énonciation, selon l'auditoire, et il n'est pas possible de déterminer à l'avance si une structure de discours va jouer un rôle d'argument puisqu'elle est dépendante de sa réception. Comme le rappellent par ailleurs les auteurs de *The Argumentative Turn*, l'argumentation doit être considérée sous deux aspects : il s'agit de repérer l'argument en termes de contenu (« *what is argued* »), mais aussi l'articulation (comment l'auteur ou l'orateur s'y prend pour capter l'attention de son auditoire)[104]. Nous intéresser aux arguments contribuant à stabiliser la définition du problème et à favoriser l'adoption de telle ou telle solution ne signifie donc pas que nous voulons nous intéresser à des arguments en général, mais bien à des arguments situés, c'est-à-dire portés par des acteurs et énoncés dans certains contextes.

La boîte à outils conceptuels des approches interprétatives et discursives est bien fournie – peut-être trop: *frames*, discours, histoires causales, récits, énoncés, on peut parfois se perdre dans la prolifération des concepts.

[102] HAJER Maarten A., LAWS David, 2006, *op.cit.*, p. 262.

[103] PERELMAN Chaïm, *Traité de l'argumentation : la nouvelle rhétorique*, Paris, PUF, 1958, 2 vol., 734 p. C. Perelman lie l'argument à sa réception, estimant qu'il n'est pas possible, a priori, de déterminer à l'avance si une structure de discours va jouer un rôle d'argument.

[104] FISCHER Frank, FORESTER John (ed.), 1993, *op.cit*.

La plupart des auteurs utilisent dans un sens similaire les récits (*narratives*)[105], les histoires causales (*causal stories*)[106], les lignes narratives (*story lines*)[107], mettant ainsi l'accent, à travers ces concepts, non seulement sur le fait que les discours construisent la réalité mais aussi qu'ils le font le plus souvent en racontant des histoires, c'est-à-dire en désignant comment on en est arrivé là et ce qui doit être fait aujourd'hui, contribuant à rendre l'évidence de ce qui est préconisé comme incontournable. Pour M. Hajer cependant, les *story lines* correspondent plutôt à des condensés d'histoires complexes, permettant aux acteurs de ne pas répéter toute l'histoire et de se comprendre rapidement – alors même qu'il n'est pas certain que les acteurs s'entendent sur l'ensemble de l'histoire[108]. C'est d'ailleurs l'un des intérêts majeurs de son approche : il cherche à comprendre comment l'ambiguïté, la polysémie, sont au cœur de la capacité des acteurs à trouver des accords, et comment ceci permet de comprendre le changement dans l'action publique. Les travaux s'inscrivant dans les approches discursives ont d'ailleurs largement pris pour objet les politiques environnementales et l'ambiguïté de la notion de développement durable[109].

[105] RADAELLI Claudio M., « Logiques de pouvoirs et récits dans les politiques publiques de l'Union Européenne », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, avril 2000, p.255-275 ; MILLER Hugh T., *Governing Narratives, Symbolic Politics and Policy Change*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press, 2012.

[106] STONE Deborah, *Policy Paradox and Political Reason*, Glenview, Scott Foresman, 1988; STONE Deborah, "Causal Stories and the Formation of Policy Agendas", *Political Science Quarterly*, vol. 104, n° 2, 1989, p. 281-300.

[107] HAJER Maarten A., « Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: the Case of Acid Rain in Britain », *in* FISCHER Frank, FORESTER John, 1993, *op.cit*, p. 43-76.

[108] Par exemple, l'expression « *acid rain* » est utilisée par nombre d'acteurs en référence à un récit plus large expliquant le phénomène des pluies acides comme un symptôme de la pollution et du mal que les hommes font à la nature, supposant que leurs interlocuteurs sauront d'emblée de quoi il est question – alors même que Hajer assume que cet entendement mutuel n'existe pas : les acteurs ne se comprennent pas, mais cela n'en constitue pas moins un formidable levier pour la création de coalitions politiques (HAJER Maarten A., « Doing discourse analysis : coalitions, practices, meaning », *in* van den BRINK Margo, METZE Tamara (ed.), *Words Matter in Policy and Planning*, Utrecht, Netherland Geographical Studies, 2006, p.65-74).

[109] HAJER Maarten A., VERSTEEG Wytske, "A decade of discourse analysis of environmental politics: Achievements, challenges, perspectives", *Journal of Environmental Policy and Planning*, vol. 7, n°3, septembre 2005, p. 175-184. De nombreux travaux dans les approches discursives et narratives ont pris pour objets les politiques et les controverses environnementales, la façon dont la notion de développement durable reconfigure les arguments et les coalitions discursives : voir les travaux de F. Fischer sur l'implantation de centrales nucléaires aux Etats-Unis et aux conflits entre légitimités entre experts et « simples citoyens » (*lay person*) (FISCHER Frank, *Citizens, Experts, and the Environment : The Politics of Local Knowledge*, Durham and London, Duke university Press, 2000), d'E. Roe sur des controverses environnementales portant aussi bien sur la mouche méditerranéenne du fruit, sur le réchauffement climatique ou sur les droits des animaux (ROE Emery, *Narrative Policy Analysis*, Durham, Duke University Press, 1994), de M. Hajer sur les pluies acides (HAJER Maarten A., 1993, *op.cit.*), de J. Dryzek sur les discours environnementaux (DRYZEK John S., *The Politics of the Earth*, New York, Oxford University Press, 1997). Les transformations des politiques par le développement durable continuent d'être fortement investies par les approches interprétatives et discursives, comme en atteste les colloques organisés régulièrement par les principaux chercheurs s'y inscrivant (colloques IPA) : la gestion durable des forêts par exemple est un objet d'étude récurrent (par exemple WINKEL Georg, GLEISSNER Johanna, PISTORIUS Till, SOTIROV Metodi, STORCH "The sustainably managed forest heats up: discursive struggles over forest management and climate change in Germany", *Critical Policy Studies*, vol. 5, n°4, 2011, p. 361-390 ; PÜLZL Helga, *Die Politik des Waldes*, Wien, Böhlau, 2010) ; mais aussi la politique énergétique, les politiques de l'eau, etc.

La notion de « coalition discursive » (*discourse-coalition*)[110] désigne un ensemble d'acteurs qui, dans le contexte d'un ensemble identifiable de pratiques, partage l'usage de certaines lignes narratives dans une période donnée. Cette notion a l'intérêt de mettre l'accent sur le fait que celles-ci sont liées aux acteurs qui les portent – ce qui ne signifie pas pour autant qu'elles ne puissent acquérir une forme d'autonomie lorsqu'elles s'institutionnalisent (discours de développement durable par exemple).

Si le cadre conceptuel de M. Hajer est tout à fait stimulant, il demeure que l'utilisation de ses concepts en français n'est pas aisée. La première difficulté provient du fait que le terme de « discours », qu'il utilise dans un sens assez semblable au concept foucaldien, est si souvent utilisé (et compris) dans son acception courante, qu'il tend malheureusement à desservir l'idée de discours en action, quand tant de gens (y compris parfois les chercheurs) tendent à opposer les discours et les actes. De même, le terme de « discours » a l'inconvénient de trop marquer la dimension langagière, et prête le flan au soupçon de certains chercheurs quant à une focalisation sur le contenu plutôt que sur les acteurs qui le portent, les enjeux de pouvoir qu'il traduit et donne à voir (ce dont pourtant les auteurs qui utilisent ce concept se défendent).

Nous nous sommes aussi intéressés au concept d' « énoncé de politique publique » développé par Ph. Zittoun[111]. Il ne s'agit pas d'opposer cette approche à celle développée par M. Hajer. Bien au contraire, la pensée des deux auteurs nous paraît en beaucoup de points très proche, l'un insistant sur les processus de conviction, l'autre sur la création de l'accord (le miracle communicatif[112]).

Le concept d'énoncé est né en partie des influences des approches discursives et d'une critique/révision du référentiel, l'auteur reprochant à cette dernière approche de ne pas suffisamment distinguer le référentiel produit par les acteurs d'une politique publique, d'un référentiel désigné, objectivé par le chercheur[113]. L'intérêt de l'énoncé par rapport au référentiel réside sans doute dans cette affirmation selon laquelle ce sont bien les acteurs qui

[110] Cette notion, inspirée par les travaux de P. Sabatier sur les coalitions de cause, a été mobilisée par M. Hajer (HAJER Maarten A., 1993, *op.cit.*), puis par V. Schmidt. Bruno Jobert a été sans doute l'un des premiers auteurs français à investir cet outil conceptuel à la fin des années 1990 (voir notamment JOBERT Bruno, « Une approche dialectique des politiques publiques : l'héritage de *L'Etat en action* », *Pôle Sud*, n° 21, 2004, p. 43-54), avant Philippe Zittoun (ZITTOUN Philippe, "Understanding Policy Change as a Discursive Problem", *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 11, N° 1, Mars 2009, p.65–82; ZITTOUN Philippe, *La fabrique des politiques publiques*, Habilitation à Diriger des Recherches, 2011.

[111] ZITTOUN Philippe, 2011, *op.cit*.

[112] HAJER Maarten A., *The Politics of Environmental Discourse, Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford, New York, Oxford University Press, 1995.

[113] ZITTOUN Philippe, "Référentiels et énoncés de politiques publiques : les idées en action", *in* GIRAUD Olivier, WARIN Philippe, JOBERT Bruno (dir.), 2008, *op.cit.*, p. 73-92.

produisent leurs catégories de langage et d'action, et que c'est cela qu'il faut mettre en lumière.

Un énoncé présente deux caractéristiques principales : il met en lien un problème et une solution ; il dessine une cartographie des organisations légitimes à intervenir. L'énoncé se caractérise d'abord par un contenu. C'est un « discours « en action », à la fois consolidé et raréfié »[114]. Il s'agit de considérer l'énergie déployée par les acteurs pour lier un problème et une solution, le travail des acteurs consistant à mettre en sens (faire d'un instrument la solution à un problème social) et à mettre en ordre (montrer qu'un désordre social n'est pas inéluctable et peut être contenu ou « corrigé » par l'action publique). L'énoncé se caractérise ensuite par le fait qu'il permet d'observer les lieux où les acteurs le déploient, pour comprendre les usages qui en sont faits et la façon dont il permet de construire une coalition discursive. Enfin, il permet d'observer les poids des positions des acteurs vis-à-vis du poids de leurs arguments, autrement dit les asymétries de pouvoir. L'hypothèse que défend l'auteur est que « la stabilisation des énoncés est indissociable de la cartographie de ces asymétries. Pour qu'un énoncé se stabilise, il faut que le discours se raréfie et que les acteurs acceptent de partager, même provisoirement, une représentation de la répartition des pouvoirs. La stabilisation passe notamment par la reconnaissance collective d'un décideur et d'un pouvoir de mettre en œuvre la proposition »[115].

Cette dernière caractéristique nous paraît être la plus originale au sein des approches discursives, en ce qu'elle tente de comprendre pourquoi les acteurs déploient tant d'énergie à convaincre certains acteurs en particulier, notamment les « décideurs », prolongeant ainsi la réflexion de L. Sfez qui, après avoir déconstruit la décision, ne pensait pas pour autant que les acteurs cesseraient de l'envisager comme une étape. En effet, après l'apport des travaux ayant mis l'accent sur la décision comme processus et sur la multiplicité des acteurs participant à la décision, il restait encore à lancer des pistes pour comprendre pourquoi les acteurs demeurent tant attachés à ce « moment » et pourquoi ils continuent à faire des acteurs politiques les principaux acteurs de la décision.

Ce jeune concept mérite sans doute d'être encore affiné et éprouvé (il n'est d'ailleurs pas certain qu'il survive à la traduction et à la prolifération des concepts au sein des approches interprétatives). Il nous paraît intéressant à explorer dans la mesure où il amène l'analyste, d'une part, à identifier les différents éléments de la politique publique que les acteurs

[114] ZITTOUN Philippe, 2011, p. 162.
[115] *Ibid*, p. 163.

travaillent à définir (problème et solution, acteurs responsables du traitement du problème, acteurs responsables de la mise en œuvre de l'action publique, acteurs à convaincre), et d'autre part, à envisager de quelle manière les acteurs réussissent à les faire tenir ensemble, en réintégrant la question du politique dans l'analyse de l'action publique, entendue ici comme énonciation du désordre et des moyens d'y remédier.

Le « récit de politique publique », d'abord développé par E. Roe[116] pour l'étude de controverses et entendu comme moyen de trouver une solution à ces controverses, a été repris dans une visée moins utilitariste et plus analytique par C. Radaelli[117]. Dans un article paru en français en 2000, il se démarque de cette utilisation des récits comme d'un mode d'intervention dans la résolution de controverses, et assume s'intéresser aux récits en tant qu'objets d'étude empiriques. Il s'agit pour nous de considérer les récits comme une variante, une forme particulière que peut prendre un énoncé – même si ceci peut être discuté.

« L'ordre temporel des événements (ou la séquentialité) est une propriété fondamentale des récits »[118]. La mise en récit, la mise en rapport de la séquentialité des événements (expliquer le passé, montrer ce qui va arriver dans le futur, pour expliquer ce qu'il faut faire au temps présent), ou encore la dramatisation, la mise en catastrophe, la mise en scène d'une « tension dramatique »[119], peuvent être envisagés comme des outils pour convaincre une large palette d'acteurs de la pertinence d'une mesure d'action publique ou de la mise en place d'une réforme plus large[120]. C. Radaelli met bien en évidence la forme à la fois contraignante et malléable de la « matière » cognitive qui est mise en avant : les récits sont envisagés à la fois comme ressource utilisée par les acteurs et comme structure qui circonscrit l'action.

Peut-on envisager que les pratiques discursives ne comptent pas ? C'est en effet un défi posé aux approches interprétatives. Car les discours peuvent difficilement être considérés comme une variable, dans la mesure où des discours, il y en a toujours (au minimum entre les

[116] ROE Emery, *Narrative Policy Analysis*, Durham, Duke University Press, 1994.

[117] RADAELLI Claudio M., « Logiques de pouvoirs et récits dans les politiques publiques de l'Union Européenne », *Revue française de science politique*, vol.50, n°2, avril 2000, p. 255-275.

[118] RADAELLI Claudio M., *op.cit*., p. 257.

[119] Expression empruntée à S. Banerjee, citée par RADAELLI Claudio M., 2000, p. 261.

[120] Cependant, l'inscription théorique croissante de l'approche par les récits dans l'*Advocacy Coalition Framework* n'est pas sans poser problème, dans la mesure où l'ambition d'inscrire les récits dans les explications causales et d'y adjoindre les concepts de *beliefs*, de préférences individuelles, éloigne largement les récits des approches interprétatives (voir : HAJER Maarten A., LAWS David, 2006, *op.cit*.). En cela, nous ne nous inscrivons pas dans ce courant (*Narrative Policy Framework*).

acteurs d'une politique publique). Dès lors il s'agit sans doute moins de déterminer quand les discours jouent un rôle et quand ils n'en jouent aucun, que de souligner *comment*, ils comptent. V. Schmidt et C. Radaelli ont tenté d'explorer cette voie en conciliant l'enjeu d'envisager les conséquences du discours tout en l'abordant comme un facteur nécessairement présent. Ils plaident ainsi pour des études comparatives (entre cas, comparaisons diachroniques) et pour l'étude combinée, toujours, des discours avec leur contexte d'énonciation (contexte institutionnel, contexte politique, contexte socio-économique). Il s'agit alors moins de savoir si le discours importe, que quand il importe :

> *"But in all this it is important to note that in looking for causal influence discourse can never be the factor that explains policy change, or the cause. Leaving aside the question of whether any one factor can be the cause – we believe none can be – discourse is in any event a more complicated factor than most, since it cannot be easily separated from the interests that find expression through it, from the institutional interactions that shape it, or the cultural norms that frame it. […] The reason we ask 'when does discourse matter', in short, is not because we question whether it matters – it always does, since there is always discourse. It is because discourse is often the missing factor in political scientific studies of policy change, without which our understanding of policy change is much the poorer."* [121]

Si l'avantage de l'approche par les énoncés est de considérer les catégories construites par les acteurs et non pas de reconstruire des catégories par le biais de l'analyse[122], nous ne sommes pas certains que ce concept évite à un moment donné de retomber sur un obstacle dans la compréhension du processus de passage d'un énoncé porté par une coalition d'acteurs, qui tentent de convaincre et persuader d'autres acteurs , à un énoncé qui se stabilise et informe l'action publique. Certes, aussi bien les concepteurs du référentiel que Ph. Zittoun tentent de donner une réponse. Les premiers mettent en avant le rôle crucial des médiateurs, qui traduisent pour un secteur donné les dissonances entre le référentiel du secteur et le référentiel global ; ceux-ci aident à comprendre le monde et définissent en même temps des critères qui permettent d'agir. De son côté, Ph. Zittoun mobilise plutôt la croyance dans la décision et la répartition du pouvoir comme facteur de stabilisation d'un énoncé : les acteurs se mobilisent et tentent de convaincre ceux qu'ils estiment être les décideurs légitimes afin que ces derniers, par la décision, closent la discussion. Si la décision va dans le sens de ce nouvel énoncé, alors ce dernier se stabilise et s'impose comme cadre de la politique publique. Mais dans ces deux approches, comment comprendre ce qui fait basculer la décision dans tel ou tel sens ? Si tous

[121] SCHMIDT Vivien A., RADAELLI Claudio M., „Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues", *West European Politics*, Vol.27, n° 2 March 2004, p. 206–207.

[122] ZITTOUN Philippe, 2008, *op.cit*.

ces auteurs ont élaboré des pistes de compréhension, il demeure difficile d'identifier comment un récit ou un énoncé acquiert un caractère d'évidence, au moins pour un temps. Quelles que soient les approches privilégiées, discursives, narratives, ou cognitives, le plus difficile à saisir est de comprendre comment un discours/récit/référentiel/paradigme devient dominant ou est progressivement évincé par un autre. Nous tenterons modestement, grâce à l'étude de certaines périodes particulières de débats autour de mesures sur les terrains français et allemand, de comprendre les processus par lesquels des énoncés s'imposent ou non.

La parole politique : un statut particulier ?

Les pratiques discursives du personnel politique doivent probablement être envisagées sous un angle différent de celles d'autres types d'acteurs. Le discours est un instrument légitime des hommes au pouvoir au sens où ils sont ceux dont on attend qu'ils parlent. Il y a donc un type de discours, le discours politique, qui peut être défini comme le discours qui fonde la *polity*, la communauté. Ch. Le Bart a clairement développé cette dimension du discours politique[123]. L'homme politique est le détenteur de la parole comme il est le détenteur de la « décision » (quand bien même nous savons qu'il n'y a pas un seul moment de la décision, ni un seul acteur). La parole est à la fois un attribut de la légitimité politique tout autant qu'elle la construit[124]. Aussi, l'action publique est un domaine où les gouvernants paraissent sans cesse intervenir : d'où les fausses « nouveautés » sans cesse annoncées, qui ont pour but de montrer que l'homme politique agit (et innove si possible) et finalement qu'il sert à quelque chose. Comme l'avait déjà montré M. Edelman, il est parfois plus important pour un homme politique de dire qu'il se préoccupe d'un problème que d'agir sur ce problème[125]. La parole politique est ainsi constitutive du rôle de l'homme politique dans la société[126].

[123] LE BART Christian, *Le discours politique*, coll. « Que sais-je ? », PUF, 1998.

[124] Comme l'a montré Ch Le Bart en étudiant la rhétorique des maires : LE BART Christian, *La rhétorique du maire entrepreneur*, Paris, Pedone, 1992. Voir aussi LE BART Christian, « Parler en politique », *Mots. Les langages du politique*, n° 94, 2010, p. 77-84.

[125] EDELMAN Murray, Political Language, Words that Succeed and Policies that Fail, Academic Press, 1977

[126] Ici les travaux anthropologiques sont aussi éclairants sur le pouvoir symbolique de celui qui a la parole : CLASTRES Pierre, *La société contre l'Etat, recherches d'anthropologie politique*, éd. de Minuit, 1974 ; BALANDIER Georges, *Anthropologie politique*, PUF, 2004 (5ème édition; 1ère édition en 1967) ; BALANDIER Georges, *Le pouvoir sur scènes*, Fayard, 2006.

Il y aurait donc un type de discours particulier, correspondant à la rhétorique politique[127], qui a ses propres règles et des effets propres dans la mesure où nous reconnaissons collectivement un statut particulier à cette parole[128]. La réception de cette parole est incertaine, car nous avons tendance à nous en méfier, mais nous lui reconnaissons aussi cette nécessité de parler à tous (au risque de satisfaire à la fois tout le monde et personne), par ce travail de courbe, visant finalement le rassemblement, l'ordre, comme l'a décrit B. Latour dans un article sur le langage politique[129].

Le discours politique s'inscrit aussi dans les jeux partisans : il s'agit alors d'incarner le rôle de l'opposant ou du gouvernant, de l'homme de gauche ou de droite, du modéré ou du radical, suivant les scènes (celle du Parlement par exemple), la période (les périodes de campagne[130] et post-électorales sont à ce titre passionnantes à observer), voire le sujet (par exemple, sur des grands débats de société sur lesquels s'est progressivement formé un certain consensus, la modération, la mesure dans les débats peut être privilégiée à des formes radicales d'expression[131]). Les *politics* demandent donc aussi à l'homme politique de porter un certain discours en fonction du rôle qu'il incarne au moment où il parle dans le contexte proprement politique (élections, rapport de force entre les partis, …)[132].

Si P. Hassenteufel et J. Fontaine[133] ont raison de rappeler que le chercheur doit se éviter de reprendre à son compte les discours politiques souvent portés à montrer que le gouvernement agit ou qu'il a agi, il faut tout autant se méfier d'un discours portant sur l'absence de changement. Mais cela ne signifie pas qu'il faille négliger ces discours. Patrick Hassenteufel a ainsi résumé le défi auquel sont confrontés les chercheurs concernant la question du changement dans les politiques publiques :

---

[127] JOBERT Bruno, « Une approche dialectique des politiques publiques : l'héritage de *L'Etat en action* », *Pôle Sud*, n° 21, 2004, p. 43-54.

[128] Même si l'hypothèse développée par B. Latour dans l'article cité ci-dessous repose justement sur l'idée que ce que l'on nomme rapidement aujourd'hui « la crise de la représentation » pourrait s'expliquer par une mésentente, une incompréhension de ce statut particulier de la parole politique, seule capable de créer les agrégats sociaux.

[129] LATOUR Bruno, « Si l'on parlait un peu politique ? », *Politix*, vol. 15, n° 58, 2002, p. 143-165

[130] ESQUÉNAZI Jean-Pierre, « Lionel Jospin et la campagne de 2002 », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. 4, n° 80, 2003, p. 101-112.

[131] On pense par exemple à la peine de mort ou au droit à l'IVG aujourd'hui. Comprendre comment on passe de débats passionnés voire violents à des débats apaisés et consensuels est justement au cœur de l'analyse de l'action publique.

[132] Pierre Bourdieu avait non seulement montré que le langage politique est produit par les règles du champ politique, mais aussi que le discours politique répond à plusieurs exigences qui ne sont pas toujours faciles à concilier : il faut représenter un courant, un parti et en même temps parler à l'ensemble de la société. BOURDIEU Pierre, « La représentation politique. Éléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 36, n°1, 1981, p. 3-24.

[133] « Introduction », FONTAINE Joseph, HASSENTEUFEL Patrick, *To change or not to change: Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Presses universitaires de Rennes, 2002.

> *« […] les débats, scientifiques mais aussi politiques et dans les médias sur le changement sont fortement polarisés par une série de dichotomies : entre changement et non-changement, entre dire et faire, entre affichage et mise en scène concrète, entre rupture brutale et transformation graduelle, entre changement endogène et changement exogène… Le défi actuel lancé à l'analyse du changement dans l'action est de ce fait double. Il s'agit, tout d'abord, de dépasser ces dichotomies à plusieurs égards stérilisantes puisque le plus souvent changements et non-changements se mêlent et conduisent à des hybridations complexes (Fontaine et Hassenteufel 2002), parce que le changement peut être symbolique avant d'être concret du fait de la dimension performative du discours politique (dire le changement pour le faire exister cognitivement par exemple), dans la mesure où parfois le changement s'opère plus au niveau de la mise en œuvre qu'à celui de la décision. »* [134]

Les discours sur le changement ou l'absence de changement doivent être considérés comme des éléments participant au processus d'action publique et doivent être observés et soumis à l'analyse sans les évacuer.

La parole politique a sans doute des règles et des caractéristiques propres qui font qu'elle est particulièrement propice à l'ambiguïté. B. Jobert écrivait dès 1992 que le rôle politique tendait à l'énonciation de l'ambiguïté (la « rhétorique politique ») : celle-ci offrait alors de multiples ressources pour les divers acteurs d'interpréter cette ambiguïté[135]. Si le discours politique a ses caractéristiques propres, il n'en constitue pas moins un discours parmi d'autres à étudier dans les processus d'action publique.

Hypothèses de travail

Nos interrogations au départ portaient sur l'omniprésence d'un discours politique sur la nécessité du report modal et sur le soutien au fret ferroviaire depuis une quinzaine d'années, en Allemagne et en France, parallèlement à des politiques menées très différentes. Nous avons cherché à retracer comment des acteurs avaient formulé le problème du fret ferroviaire, quelles solutions avaient été proposées et avec quels arguments elles étaient défendues. A travers la reconstruction des évolutions de la politique de fret ferroviaire en France et en Allemagne, il s'agissait d'observer le travail des acteurs tentant de stabiliser une

[134] HASSENTEUFEL Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, Paris, 2008, p. 225-226.

[135] JOBERT Bruno, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », in *RFSP*, vol. 42, n° 2, 1992, p. 219-234.

définition du problème public ou au contraire de le redéfinir dans l'objectif de réformer l'action publique en question.

Alors que les vertus environnementales, pour le développement durable et la lutte contre le changement climatique[136] étaient régulièrement associées depuis les années 1990 en France et en Allemagne à des mesures favorables au fret ferroviaire, nous avons cherché, au-delà de ce qui pouvait apparaître *a priori* comme des déclarations d'affichage ou des discours creux, à comprendre quel était l'énoncé porté, liant une solution au problème, et ce que l'association aux thématiques environnementales lui apportait. Quel rôle par exemple avait joué l'environnement dans l'argumentation d'acteurs promouvant la réforme des chemins de fer allemands en 1994 ?

Dans plusieurs périodes que nous avons identifiées comme des moments où se jouent la définition ou la recomposition de l'action publique en matière ferroviaire, il n'était pas évident de savoir, par exemple, si c'était le sauvetage de l'opérateur ferroviaire principal qui était l'objectif ou s'il s'agissait de mener une politique de développement durable, ou encore si l'ouverture à la concurrence était un instrument de la politique ou un objectif. Si les réponses à ces questions n'étaient pas évidentes, c'est que ces épisodes étaient la scène de luttes plus ou moins directes, plus ou moins publicisées, entre des acteurs portant des propositions différentes. Il s'agissait de saisir les effets des pratiques discursives des acteurs soutenant ces propositions.

Pour cela, plusieurs questions ont guidé notre travail sur les deux terrains : existe-il, en France et en Allemagne, un énoncé partagé sur la définition d'un problème public du fret ferroviaire, sur les solutions à mettre en œuvre, ainsi que sur les acteurs portant la responsabilité politique de la prise en charge de ce problème ? Si oui, depuis quand et a-t-il subi des transformations ? Y a-t-il des énoncés réformateurs, c'est-à-dire des propositions visant à réformer l'action publique en la matière ? Comment comprendre ce qui participe à leur diffusion et à leur stabilisation (processus de conviction) ?

Plus spécifiquement dans cette thèse, il s'agit d'interroger le rôle des arguments environnementaux dans l'émergence d'un problème propre au fret ferroviaire et son éventuelle redéfinition. Ici, ce n'est pas l'émergence d'un discours sur le développement durable et sa traduction dans les pratiques qui nous intéresse, même si son

[136] Sur la construction du problème public du changement climatique : AYKUT Stefan, « La construction du changement climatique comme problème public – débat médiatique et expertise climatique en France et en Allemagne », *in* DAMAY Ludivine, DENIS Benjamin, DUEZ Denis (dir.), *Savoirs experts et profanes dans la construction des problèmes publics*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 2011, p.77-114.

institutionnalisation[137] est sans doute encouragée par les pratiques argumentatives des acteurs du secteur des transports. Nous envisageons le développement durable sous l'angle des usages[138] argumentatifs qu'il occasionne.

Nous souhaitons interroger dans cette thèse le rôle des processus argumentatifs à l'œuvre depuis l'émergence d'un problème public à la définition d'un programme d'action publique, en passant par les contestations des acteurs qui en évaluent la pertinence. Il s'agit bien de prendre en compte l'activité argumentative des acteurs qui ne s'arrête pas à la phase de définition d'un programme d'action, mais qui au contraire continue à lutter pour le légitimer ou le remettre en question[139]. Notre façon de présenter l'action publique peut sembler très linéaire, insistant sur les séquences de l'action publique. Au contraire, il s'agit plutôt de repérer différentes phases comme moyen heuristique pour l'analyse[140] pour mettre au final l'accent sur la superposition de ces phases dans le processus concret de l'action publique (puisque (re)définition du problème, propositions de solutions[141], évaluation de l'action publique, sont, comme nous le montrerons, des « étapes » au contraire toutes imbriquées dans le travail de conviction que mène les acteurs dans la lutte pour imposer leur énoncé de politique publique).

On ne peut envisager la difficile stabilisation des énoncés sans s'intéresser aux stratégies des acteurs pour les remettre en question ou tenter de les déstabiliser en portant d'autres définitions du problème. Cette dimension nous paraît fondamentale au sens où elle constitue directement le propre du travail politique – ici envisagé principalement sous l'angle du travail argumentatif – des acteurs en jeu.

---

[137] HAJER Maarten A., VERSTEEG Wytske, 2005, *op.cit.* Voir aussi le travail de thèse en cours de Florent Clément sur la politique autoroutière en France. P. Muller a par ailleurs envisagé le développement durable comme possible nouveau référentiel global, au même titre que le référentiel modernisateur et le référentiel de marché (MULLER Pierre, « Conclusion », Papier présenté au 10ème congrès de l'AFSP, section thématique n°28 (Acteurs, référentiels, instruments et énoncés : la spécificité d'une approche « francophone » des politiques publiques en débat), Grenoble, 2009).

[138] VILLALBA Bruno (dir.), *Appropriations du développement durable. Émergences, diffusions, traductions*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2009.

[139] *« Public action, once it occurs, is not the end of political contestation »* (MILLER Hugh T., 2012, p.2).

[140] Il n'est pas toujours évident de saisir si le modèle séquentiel de Jones se voulait heuristique ou aussi descriptif. Dans la troisième édition de son ouvrage, dans laquelle sa « grille » a largement évolué, il affirme plus clairement que son cadre analytique est un outil pour le chercheur : JONES Charles O., *An introduction to the study of Public Policy*, Monterey, Brooks/Cole Publishing Company, 1984 (3ème éd.).

[141] De même les solutions ne sont pas nécessairement formulées pour répondre à un problème (voir l'apport du « modèle de la poubelle » (MARCH James, OLSEN Johan, « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, vol. 12, 1972, p. 1-26) qui remet en question le fait que les solutions répondent à des problèmes), cependant, pour leur diffusion, les acteurs doivent travailler à les lier à un (ou des) problème(s).

Plusieurs hypothèses ont guidé notre travail sur le rôle des arguments et leur articulation pour la formulation, la diffusion, la stabilisation et la remise en question d'un énoncé de politique publique.

Un premier groupe d'hypothèses concerne la formulation et la diffusion d'un énoncé et ses effets sur l'action publique. Ces hypothèses ont déjà été explorées et balisées par les auteurs travaillant sur les discours, les énoncés et les récits que nous avons cités plus haut.

Il s'agit d'envisager plusieurs étapes-clé pour la stabilisation d'un énoncé, sans pour autant que ces étapes soient séparées : pour qu'une mesure soit adoptée, il faut d'abord que des acteurs, et notamment des acteurs gouvernementaux, soient convaincus de la nécessité d'agir. En cela l'accord sur les solutions peut être indépendant de l'accord sur l'existence d'un problème sur lequel une autorité publique doit agir. Les processus de dramatisation mis en œuvre par des acteurs différents, indépendamment des solutions qu'ils proposent, participent à construire l'évidence de l'existence d'un problème et l'injonction à l'action.

Mais les processus de dramatisation lient souvent solutions et problèmes. Un énoncé liant problème et solution a d'autant plus de chances d'être partagé que la forme de l'énoncé s'appuie sur un récit acquérant la forme de l'évidence sur les raisons dans le passé qui ont mené à la situation actuelle et sur les solutions qu'il est souhaitable de mettre en œuvre pour un avenir meilleur.

Enfin, un énoncé a d'autant plus de chances de se diffuser qu'il intéresse un nombre large d'acteurs. Ces processus d'intéressement passent notamment par la mise en avant d'arguments démontrant à quels autres problèmes la solution peut répondre, quelles contraintes elle intègre.

Ainsi, la principale hypothèse que nous explorerons consiste à envisager que *l'association du fret ferroviaire aux thématiques de l'environnement et du développement durable ont favorisé la dramatisation des enjeux, aidé à construire l'injonction à agir, et ont permis d'intéresser de nombreux acteurs, sans pour autant se traduire par une même définition du problème et des solutions à mettre en œuvre pour favoriser son développement*.

Un deuxième groupe d'hypothèses vise à comprendre conjointement ambiguïté et construction du sens. On peut penser que *les énoncés ont d'autant plus de chances d'être partagés qu'ils investissent des notions dont les interprétations et les usages peuvent être*

différents, comme c'est le cas du développement durable[142]. Certes, associer une proposition au développement durable lui donne une force supplémentaire, dès lors que la notion est devenue à la fois incontournable et relativement légitime[143]. Pourtant, tous les acteurs ne contribuent pas à véhiculer le flou définitionnel qui entoure cette notion ; au contraire, ils contribuent à lui donner du sens par un travail de démonstration sur la manière dont une solution s'inscrit dans le développement durable. Ainsi, le travail de légitimation d'une solution participe à un travail définitionnel sur la notion même de développement durable et d'autres termes flous qui lui sont associés (transport durable, intermodalité, …). Il peut s'en suivre des luttes entre acteurs sur ces définitions : les acteurs investissent l'ambiguïté des mots pour leur donner du sens et ne pas laisser les acteurs contre lesquels ils luttent (et les énoncés contre lesquels ils luttent) avoir le monopole de la définition. Mais en retour, ces luttes participent à renforcer l'ambiguïté dans la mesure où des définitions concurrentes peuvent coexister.

A contrario, nous nous interrogerons sur *l'effet que peuvent avoir des énoncés intégrant des mots directement associés à des acteurs collectifs identifiés et à leur argumentation, pour la plus difficile diffusion de l'énoncé.* Nous pensons ici à la limitation de la croissance des transports (*Verkehrsvermeidung*) ou aux services de fret d'intérêt général. Nous envisagerons ainsi la plus difficile diffusion des énoncés utilisant ces termes associés à des acteurs identifiés à un « camp » ayant des positions contrastées ou discordantes sur la scène de la politique des transports[144].

Cette idée cependant de distinguer des mots propices à l'ambiguïté et d'autres à l'univocité est loin d'aller de soi et ouvre encore d'autres pistes de réflexion. Il ne s'agit pas d'envisager des mots comme étant ambigus ou univoques par nature, mais de les considérer

[142] HAJER Maarten A., VERSTEEG Wytske, 2005, *op.cit.*; VILLALBA Bruno (dir.), 2009, *op.cit.*

[143] On peut se demander en effet si le développement durable ne peut pas être qualifié aujourd'hui de « discours sans adversaires », pour reprendre la formule de P. Juhem au sujet des discours humanitaires : JUHEM Philippe, « La légitimation de la cause humanitaire : un discours sans adversaire », *Mots. Les langages du politique*, n° 65, 2001, p. 9-27. Les tentatives de qualification de ce qu'est le développement durable sont nombreuses, mais insistent généralement sur un sens et un contenu mal définis : « concept normatif sans normes » (THEYS Jacques, « Un nouveau principe d'action pour l'aménagement du territoire ? Le développement durable et la confusion des (bons) sentiments », *in* THEYS, Jacques (dir..), *Développement durable des villes et des territoires. Innover et décloisonner pour anticiper les ruptures. Notes du Centre de prospective et de veille scientifique*, Paris, Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques, 2000, p. 9-38), « concept dont le contenu est à construire » (LASCOUMES Pierre, « Le développement durable : une "illusion motrice". Un vecteur d'innovations politiques ? », *in* SMOUTS, Marie-Claude (dir.), *Le développement durable. Les termes du débat*, Paris, Dalloz, 2005, p. 95-107).

[144] Cette réflexion permet de prolonger les travaux de B. Palier sur l'abandon des « fonds de pensions » pour privilégier l' « épargne-retraite », notion moins « clivante » et dans laquelle l'ensemble des acteurs ont réussi à élaborer un sens différent (PALIER Bruno, 2008, *op.cit.*).

comme tels dans le contexte de leur usage au moment où on les étudie. D'où l'importance de lier les mots et les arguments aux acteurs qui les portent.

Ceci nous permettra d'explorer les évolutions des énoncés par des processus d'apprentissage, intégrant les mots « qui marchent » ou évitant les « mots tabous », intégrant parfois certaines contraintes institutionnelles, ou encore par les processus de formation de coalitions discursives.

Enfin, un dernier groupe d'hypothèses, moins central, s'intéresse au rôle de discours politiques particuliers : ceux des personnels de gouvernement.

En nous appuyant sur les travaux de V. Schmidt[145], nous avions l'idée d'explorer les effets des discours politiques des acteurs gouvernementaux sur l'action publique dans un régime politique simple comme celui de la France, (ou le discours de communication est plus important) et dans un régime politique complexe (dans lequel le discours de coordination entre acteurs participant à la formulation de l'action publique prime). Nous verrons que ces différences jouent sans doute sur le processus de formulation et surtout de stabilisation des énoncés. Malgré les différences de nature du discours de communication dans les deux Etats, il semble cependant que *les énoncés ont d'autant plus de chances d'être adoptés et de se stabiliser qu'ils sont portés par des porte-paroles au Gouvernement et par un discours de communication*.

Par ailleurs, l'énoncé est souvent difficilement disjoint de ses promoteurs lorsqu'il est formulé. Il est interprété par les acteurs à l'aune des acteurs qui le portent (c'est-à-dire que les acteurs eux-mêmes ne disjoignent pas l'un et l'autre). Nous explorerons cependant l'idée selon laquelle *les discours politiques de légitimation d'un énoncé tendent à rendre invisibles les luttes qui ont précédé à sa diffusion et leurs porteurs principaux.*

Une hypothèse a émergé plus tardivement concernant *la circulation transnationale des énoncés et des récits*, dans l'étude concernant l'importation / hybridation des Opérateurs

[145] Voir notamment SCHMIDT Vivien A., « Values and discourse on the politics of adjustment », in SCHMIDT Vivien A., SCHARPF Friedrich (dir.), *Welfare and work in open democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000, où les typologies d'Etats sont présentées et où la comparaison est menée, ou encore SCHMIDT Vivien A., *La démocratie en Europe, L'Union européenne et les politiques nationales*, Paris, La Découverte, 2010, qui explore les différents discours tenus au niveau national sur l'Union européenne et les nouvelles formes de démocratie qu'elle implique, expliquant notamment la divergence entre une Europe qui produit de l'action publique mais qui ne se l'approprie pas discursivement et des Etats-nations (d'autant plus les Etats centralisés) qui se voient partiellement dépossédés de leur action publique mais dont le discours de légitimation continue à être construit dans le cadre national, sans intégrer les transformations liées à l'européanisation de l'action publique.

Ferroviaires de Proximité, leur définition progressive et leur diffusion en France, sur la base d'un récit partiellement importé de la réussite de la réforme allemande des chemins de fer. Bien que non centrale dans ce travail, nous la mentionnons ici tant elle nous paraît prometteuse pour comprendre la genèse et le cheminement d'autres propositions d'action publique (comme celle portant sur l'autorisation de circulation de camions longs par exemple).

Certains objets augmentent leur capacité d'intéressement dès lors qu'ils sont assimilés à un objet existant dans d'autres contextes nationaux, surtout s'ils sont considérés comme des éléments de « ce qui marche ailleurs ». Le développement du *benchmarking*, qui vise à comparer les politiques publiques à la recherche « des meilleures pratiques », a des effets sur les ressources argumentatives disponibles pour les acteurs. Il offre ainsi des arguments nouveaux et des ressources pour la dramatisation et la construction de récits de politique publique, qui peuvent être portés conjointement à différents échelons d'action publique.

Observer et analyser les pratiques discursives

De la même façon que l'on évoque souvent les allers et retours entre le cadre théorique et ce qui est observé lors de l'étude empirique, il est un peu artificiel de séparer les questionnements et les outils méthodologiques. Certaines questions qu'on se pose peuvent rencontrer des limites à l'observation empirique dans une enquête, et les lunettes méthodologiques qu'on choisit de chausser peuvent aussi nous rendre aveugles à certains phénomènes. Aussi, chaque recherche en sciences sociales se construit dans un bricolage méthodologique qui reste propre à l'auteur, mais dont il doit tenter de rendre visible au mieux les ficelles.

Des usages de la comparaison

Les usages de la comparaison méritent d'être explicités. Notre travail ne mobilise en effet pas le vocabulaire des « variables », dans une démarche qui cherche moins à identifier les causes ou facteurs d'un changement que l'étude de processus de construction du sens de l'action publique dont l'issue demeure contingente et incertaine. La thèse n'affiche pas non plus explicitement la comparaison dans la structure du document et peut donner l'impression d'une juxtaposition de monographies. Il faut donc expliciter « ce qui est comparé » et ce qu'il y a de comparatif dans notre démarche.

Les comparaisons en science politique se sont largement développées, notamment dans les années 1990, et la littérature abondante à partir de la fin des années 1990 sur les méthodes de la comparaison dans la science politique française[146], est venue partiellement combler un vide. En même temps que l'on cherchait à « mieux comparer » se posaient des questions apparues avec les évolutions propres à nos sociétés et les champs de recherche qu'elles ouvraient[147] : transformations du rôle des Etats, globalisation, gouvernance, transferts de politique publique, convergence des systèmes politiques nationaux, encourageaient les chercheurs à interroger leur échelle de comparaison, le choix des cas, mais aussi leurs méthodes[148].

Le dossier paru dans la *Revue Internationale Politique Comparée*[149] sur l'écriture de la comparaison, issu d'une journée d'étude à l'ENS de Lyon en juin 2010, vient très utilement compléter les lectures pédagogiques sur la comparaison : comme le rappelle Emilie Courtin

---

[146] On pense par exemple aux articles de HASSENTEUFEL Patrick, « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes », in CURAPP (dir.), *Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000 ; SMITH Andy, « L'analyse comparée des politiques publiques : une démarche pour dépasser le tourisme intelligent ? », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 7, n°1, 2000, p. 7-19; VIGOUR Cécile, *La comparaison dans les sciences sociales, Pratiques et méthodes*, Paris, La Découverte, 2005 ; Dossier « Ce que comparer veut dire », *Terrains et Travaux*, n° 21, 2012.

[147] GIRAUD Olivier, « Le comparatisme contemporain en science politique : entrée en dialogue des écoles et renouvellement des questions », in LALLEMENT Michel, SPURK Jan (dir.), *Stratégies de la comparaison internationale*, Paris : CNRS Edition, 2003, p. 87-106.

[148] P. Hassenteufel a résumé ce déplacement du regard de l'analyste de politiques publiques qui date des années 1970 et dans lequel cette recherche s'inscrit : *« A la fin des années 1970 s'opère un tournant dans la comparaison des politiques publiques. Il correspond à un triple déplacement : de l'attention aux résultats des politiques publiques à celle de leur processus de production ; de recherches quantitatives fondées sur un grand nombre de cas vers des recherches plus qualitatives fondées sur un nombre de cas plus limité (pour le dire autrement, on passe d'une stratégie de recherche centrée sur les variables à une stratégie de recherche centrée sur les cas) ; de l'isolement de variables explicatives vers l'interaction entre différentes variables. »* (HASSENTEUFEL Patrick, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale, Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, février 2005, p. 116).

[149] « Mettre en mots la comparaison : analyse de pratiques », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 19, n°1, 2012.

dans le texte de présentation du dossier, l'écriture de la comparaison a été délaissée alors qu'en sciences sociales, elle participe grandement à la comparaison elle-même. La diversité des contributions montre aussi à quel point la stratégie d'écriture à la fois dépend de la recherche engagée et en même temps contribue à la construire.

Il reste que les approches interprétatives de l'action publique dans lesquelles nous nous inscrivons ici ont encore à développer plus sérieusement des réflexions sur les bénéfices et les usages de la comparaison. Quelques jeunes chercheurs qui ont tenté d'avancer des pistes en ce sens ont bien montré que les travaux s'inscrivant dans ces approches étaient souvent centrés sur l'étude d'un seul cas, dans la mesure où ils insistent sur la compréhension fine de la construction contingente du sens dans un certain contexte et de la description détaillée du cas[150]. Certains auteurs insistent cependant aussi sur la démarche comparative que les approches interprétatives peuvent mettre en œuvre dans l'étude d'un seul cas[151]. De nombreuses études interprétatives font dialoguer plusieurs études de cas[152], non pour tester empiriquement et valider des théories en faisant surgir des lois générales, mais en essayant de mettre en lumière des points communs et des différences dans les processus d'action publique.

Des terrains classiques revisités par des approches qui le sont moins

Si notre choix de terrains est classique (France et Allemagne, échelon essentiellement national), ce qui est étudié l'est moins. Nous ne revendiquons pas le terme de comparaison internationale, au sens où nous ne cherchons pas à comparer systématiquement des variables dans ces deux contextes nationaux. Nous revendiquons pleinement ici le bénéfice de la comparaison en ce qu'elle permet d'interroger ce qui peut éventuellement, en demeurant dans le cadre national, paraître évident. La comparaison est ici pensée comme un moyen de décaler le regard, de décentrer l'observation[153].

[150] DODGE Jennifer, « A Reflection on Comparative Interpretive Case Studies: Examining Civil Society Organizations in Deliberative Democracy », communication présentée au 4ème colloque IPA, Kassel, 25-27 juin 2009 ; PÜLZL Helga, WYDRA Doris, « Between cows and trees : application of discourse approach in comparative perspective », communication présentée au 4ème colloque IPA, Kassel, 25-27 juin 2009.

[151] FLYVBERG Bent, « Five misunderstandings about case-study research », *in* SEALE, GOBO, GUBRIUM, SILVERMAN (eds)., *Qualitative Research Practice*, London and Thousand Oaks, Sage, 2004, p. 420-434; YANOW Dvora, *How Does a Policy Mean? Interpreting Policy and Organizational Actions*. Washington, Georgetown University Press, 1996.

[152] HAJER, 1995, *op.cit.* ; ROE, 1994, *op.cit.*

[153] Cette dimension est soulignée par la plupart des auteurs qui se sont penchés sur la comparaison et que nous venons de citer. Nous avions particulièrement apprécié une expression utilisée par G. Pinson lors de la Journée d'étude « Ecrire la comparaison » organisée à l'ENS de Lyon en juillet 2010 : la comparaison

Le choix de nos deux terrains avait été pensé au départ dans une perspective plus classique de comparaison internationale[154], dans l'idée de comparer deux politiques publiques. Nous avions alors le souci de rassembler un certain nombre de points communs entre eux, pour permettre la comparabilité. France et Allemagne partageaient des caractéristiques communes quant à leur système ferroviaire : une histoire longue et structurante du chemin de fer imbriquée dans les politiques sociales et économiques des deux Etats (voir notamment le chapitre préliminaire) ; une place importante de cette activité dans l'économie des deux pays, notamment à travers les deux principaux opérateurs historiques (SNCF et DB), qui sont aussi des « champions » nationaux. Enfin, tous deux connaissaient des problématiques semblables concernant l'organisation du trafic ferroviaire (« concurrence » entre trafic de voyageurs et trafic de fret), et plus globalement du trafic de marchandises (pays de transit, question du financement des infrastructures, de la coordination des transports). Jusqu'au début des années 1990, France et Allemagne connaissent un cadre institutionnel de la politique ferroviaire relativement semblable (opérateur ferroviaire principal public, politique ferroviaire principalement définie à l'échelon national/fédéral)[155].

Au-delà de ces héritages qui les rapprochaient, il existait aussi des différences non négligeables concernant la configuration et l'utilisation du réseau ferroviaire et la géographie (un réseau ferroviaire plus dense en Allemagne ; une géographie économique différente liée à l'implantation des entreprises, qui se traduit en France par une concentration d'activités sur quelques grands axes, contre une répartition plus homogène sur le territoire en Allemagne) ; des différences liées aux choix de réformes dans les années 1990. Si dans les années 1990, leurs chemins se séparaient clairement après la réforme allemande des chemins de fer[156], cette divergence des chemins institutionnels nationaux demeurait encadrée par la politique communautaire.

Si le transport de voyageurs de proximité est géré (et en grande partie financé) par les Régions et par les *Länder*, la politique ferroviaire et la politique globale de transport des marchandises restent des politiques essentiellement nationales/fédérales, bien que le financement des infrastructures (y compris pour le fret ferroviaire) soit de plus en plus

---

« déniaise », elle élargit le regard, permet de questionner ce qui, dans un contexte national qui nous est familier, paraît évident.

[154] Le choix a été tranché assez tôt pour une comparaison avec l'Allemagne, avant même que le cadre théorique ne soit stabilisé. Le choix a été un peu précipité du fait de l'opportunité de participer à un collège doctoral franco-allemand dans le cadre de l'université franco-allemande.

[155] Voir le chapitre préliminaire.

[156] Voir la chronologie sommaire en annexe pour une vue synthétique.

partagé[157]. Régions et *Länder* peuvent intervenir sur des projets particuliers (financement d'une plateforme logistique, mise en place d'un opérateur de proximité) et ne se désintéressent pas de la question du transport de marchandises, dans la mesure où ce secteur est fortement lié au développement économique et territorial[158]. Si nous n'avons pas étudié les débats entourant des projets à cette échelle d'action publique, nous aurons l'occasion de revenir sur la question de la responsabilité des collectivités/*Länder* et de celle de l'Etat/du *Bund,* qui a pu être abordée dans les argumentations des acteurs et qui entre justement dans la définition du problème, la désignation des responsabilités politiques et causales.

En avançant dans l'étude exploratoire sur les deux terrains, deux choses importantes apparaissaient: il importait moins d'identifier des points communs et des différences entre les deux cas que de comprendre comment les éléments considérés comme propres au contexte national ou au contraire communs à d'autres pays par les acteurs eux-mêmes de la politique, participaient à construire la définition du problème et à légitimer certaines solutions dans la construction de lignes argumentatives. Par ailleurs, l'étude combinée de deux terrains différents permettait surtout de ne pas rester enfermé dans les discours qui acquièrent un caractère d'évidence et qui souvent sont entretenus par le discours des acteurs eux-mêmes (comme celui de l'impossible réforme en France, ou encore de la réussite de la réforme allemande).

Progressivement, la comparaison a donc été envisagée moins comme une comparaison franco-allemande que comme la comparaison de différents processus de formulation d'énoncés réformateurs sur la politique de fret ferroviaire. Les quatre périodes (deux sur chaque terrain) que nous avons sélectionnées comme quatre focales sur la formulation d'énoncés réformateurs étudiés dans leur contexte, sont considérées sous l'angle d'un même questionnement problématique. Les différences institutionnelles entre France et Allemagne sont principalement traitées comme des éléments contextuels, avec lesquels les acteurs composent. L'objet de la comparaison se focalise donc sur les processus d'argumentation dans l'élaboration de la politique de fret ferroviaire en France et en Allemagne, principalement à l'échelon national. Ce sont bien ces processus, impliquant des acteurs, appartenant à des organisations et des institutions, étudiés dans leur contexte (politique, institutionnel, économique) qui font l'objet de notre étude.

[157] En France, les Contrats de Plan Etat-Région intègrent des financements propres au fret ferroviaire (souvent pour des infrastructures particulières, comme les autoroutes ferroviaires).

[158] Pour la France voir DABLANC Laetitia, « Le fret vu par les régions », in OLLIVIER-TRIGALO Marianne (dir.), Six régions à l'épreuve des politiques de transport, décentralisation, régionalisation ferroviaire et différenciation territoriale, INRETS, 2007, p. 179-192 ; pour l'Allemagne : SACK Detlef, Lokale Netzwerke im Stress, Güterverkehrszentren zwischen Kombiniertem Verkehr und Standortkonkurrenz, Sigma, 2002.

Cependant, nous n'avons pas élargi l'étude à d'autres terrains nationaux, dans la mesure où nous souhaitions procéder à une étude approfondie, par la conduite d'entretiens et la compréhension des contextes institutionnels, impliquant une présence prolongée dans chaque pays, la lecture de nombreuses sources documentaires, et bien sûr la maîtrise de la langue. Ceci nous a permis justement de développer ce qui nous intéresse ici : une compréhension la plus fine possible des processus d'argumentation d'acteurs dans un contexte qui doit être explicité et dans le cadre d'une approche dynamique (dans la mesure où les processus de reformulation des énoncés dans le temps sont aussi étudiés, grâce à l'étude de deux périodes sur chaque terrain).

Le choix du terrain allemand a sans doute été aussi fortement influencé par nos discussions et lectures dans la phase exploratoire. N'étaient-ce pas les acteurs de la politique publique eux-mêmes qui nous avaient incités à observer ce qui se passait en Allemagne, alors que la recherche de bonnes pratiques et la construction d'un récit de la réussite du fret ferroviaire en Allemagne rendaient prompts les acteurs à la mobilisation du cas allemand ? Cette prise de conscience nous a fait craindre de nous être laissée quelque peu « piéger » par notre terrain. Mais cette donnée était importante en elle-même pour la compréhension du terrain français, elle exigeait d'être pleinement relevée et participait des éléments à analyser. La fin du dernier chapitre, consacrée au débat sur les opérateurs ferroviaires de proximité (OFP), illustre pleinement cette dimension et nous avons souhaité la mettre à profit pour creuser un point déjà soulevé par les auteurs qui exploitent la dimension transnationale des comparaisons internationales[159]. N. Gally[160], dans le numéro spécial de la *RIPC* consacré à l'écriture de la comparaison, revient sur l'intérêt de l'histoire croisée pour la comparaison, en s'appuyant notamment sur l'ouvrage de M. Werner et B. Zimmermann[161]. Son travail amène à

[159] HASSENTEUFEL Patrick, 2005, *op.cit*. Cet article nous a particulièrement inspirés pour réfléchir à cette dimension de notre terrain et pour mieux envisager l'analyse des débats sur les OFP et leur progressive transcription / adoption dans le cadre de la politique française de fret ferroviaire, grâce à leur assimilation aux entreprises privées allemandes. Voir aussi SAUNIER Pierre-Yves, « Circulations, connexions et espaces transnationaux », *Genèses*, vol. 4, n° 57, 2004, p. 110-126 ; le courant de recherche s'intéressant à la circulation des savoirs et des instruments d'action publique (PAYRE Renaud, *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, Paris, Éditions du CNRS, 2007) et plus spécifiquement aux circulations transnationales dans les savoirs propres aux politiques de transport (GARDON Sébastien, PASSALACQUA Arnaud, SCHIPPER Franck, « Pour une histoire des circulations sur la circulation », *Métropoles* [En ligne], n°6, 2009). Plusieurs thèses récentes sont issues de ces réflexions parmi lesquelles: RUSSEIL Sarah, *L'espace transnational, ressource ou contrainte pour l'action internationale des villes à la fin du XX^e siècle ? Analyse comparée de la fabrique et de la gestion du "patrimoine mondial" à Lyon et à Québec*, Thèse de doctorat en science politique, Université Lyon 2 Lumière, 2006; BÉRARD Yann, *Gouverner à distance. Ingénierie-conseil, bureaucratie technique et transnationalisation des politiques publiques en Europe*, thèse de science de politique, Université de Rennes 1, soutenue le 17 novembre 2009; HURÉ Maxime, 2013, *op.cit*.

[160] GALLY Natacha, « Écrire le contraste au-delà des typologies : l'apport de l'histoire croisée à la comparaison internationale », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 19, n°1, 2012, p. 19-31.

[161] WERNER Michael, ZIMMERMANN Bénédicte (dir.), *De la comparaison à l'histoire croisée*, Paris, Seuil, 2004.

reconsidérer les phénomènes de convergence et de divergence, en s'appliquant plutôt à étudier les circulations entre deux cas étudiés dans le cadre même d'une comparaison. En effet, en considérant ces circulations comme des croisements intrinsèques à l'objet de recherche et non comme des obstacles, elle réhabilite ainsi l'analyse des circulations dans le cadre même d'un travail comparatiste. Ceci est une occasion aussi de remettre en question l'élaboration de typologies, qui souvent figent les cas, les enferment, tandis que l'histoire croisée permet de saisir les évolutions en analysant les circulations et ainsi dépasser ces typologies en rendant l'étude des cas plus dynamique.

Si nous n'avons pas construit notre recherche à proprement parler dans cette perspective, les résultats de notre enquête nous encouragent à développer cette piste à l'avenir, en nous focalisant plus sur certaines mesures construites et soutenues à différents niveaux d'action publique et dans différents Etats. La science politique contemporaine a sans doute beaucoup à gagner de la combinaison des approches discursives, des travaux sur les circulations transnationales et sur l'articulation des échelles d'action publique.

Saisir la « dynamique » de l'action publique

Au-delà de la comparaison de processus de construction de l'action publique situés à l'échelon national, notre travail s'appuie sur une étude dynamique des formulations et reformulations de l'énoncé de politique ferroviaire, l'évolution des formulations du problème et des solutions proposées étant analysée. Pour étudier cette politique publique et l'évolution des énoncés sur les deux terrains, il a d'abord fallu déterminer une période d'étude, puis des séquences se sont peu à peu dessinées et nous avons choisi d'étudier certains événements et certaines mesures en particulier, le repérage des débats et des luttes auxquelles elles pouvaient donner lieu permettant de tracer et de comprendre le rôle des pratiques discursives dans la l'élaboration de l'action publique.

Le choix de la période d'étude n'a pas été chose facile, car il existe peu d'événements « majeurs », surtout communs, pour la politique de fret ferroviaire en France et en Allemagne, pouvant marquer le début d'une période. Cependant, d'importantes évolutions sont observables au début des années 1990 : en Allemagne puis en France, les débats se concentrent sur l'avenir des chemins de fer et le poids de la dette ferroviaire. La structuration de la politique commune des transports, dans les années 1980, a joué un rôle important pour les politiques ferroviaires (et d'autres politiques de transports), notamment avec l'adoption

des directives ferroviaires (paquets ferroviaires) à partir du début des années 1990. La politique commune des transports comporte deux grandes orientations : d'une part, la libéralisation des réseaux[162], d'autre part la prise en compte croissante des impacts environnementaux[163] des transports dans la réflexion sur l'équilibre entre les modes de transports et les instruments de régulation de la concurrence (réglementation du travail ; intégration des coûts externes du transport ; réglementation sur les véhicules en termes d'émissions (normes Euro)…). L'étude au niveau européen de l'articulation de ces deux grands objectifs resterait à faire. Nous nous sommes concentrée dans notre travail sur la façon dont les acteurs à l'échelon national se saisissent ou non de ces débats dans leur argumentation. Il nous a donc semblé opportun de faire commencer notre période d'étude aux alentours de la structuration de cette politique communautaire, c'est-à-dire au tournant des années 1980 et 1990, qui correspond aussi à l'émergence d'un problème public propre au fret ferroviaire sur les deux terrains.

La période étudiée se termine aux alentours de 2010 ; nous avons en effet poussé assez loin la limite postérieure, dans la mesure où nous pouvions observer « en direct » l'évolution des argumentations, les processus en cours sur certains objets d'action publique et certains débats (comme sur les camions longs en Allemagne ; les OFP en France). Les débats contemporains offrent en effet au chercheur qui étudie des argumentations en concurrence un formidable terrain d'observation. Les énoncés alternatifs, en somme les « perdants » aux yeux de l'histoire sont encore facilement identifiables, avant que l'histoire et surtout le travail des acteurs ait opéré une sélection sur le déroulement du processus d'action publique.

La période d'une vingtaine d'années nous paraît pertinente dans la mesure où elle permet d'avoir un recul vis-à-vis des argumentations et des biais qu'elles peuvent induire sur une période courte[164], et de ne pas remonter trop loin dans le temps, là où les acteurs du passé sont plus difficiles à retrouver. Le lecteur pourrait objecter que le travail sur archives permet de pallier cet obstacle. Mais pour notre enquête, les apports d'un travail sur archives nous paraissaient limités si des acteurs ne pouvaient leur redonner du sens, faire en somme une explication de texte.

---

[162] GENOUD Christophe, « Libéralisation et régulation des industries de réseau : diversité dans la convergence ? », *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 11, n° 2, 2004, p. 187-204.

[163] LASCOUMES Pierre, « Les politiques environnementales », *in* BORRAZ Olivier, GUIRAUDON Virginie (dir.), *Politiques publiques. Tome 1, La France dans la gouvernance européenne*, Presses FNSP, 2008, p. 29-67.

[164] Par exemple par la surexposition de l'influence des débats du moment, notamment liée à la tendance des acteurs à présenter la période récente comme cruciale ou à présenter leur action récente comme déterminante. Elle permet aussi d'avoir une vision de la dynamique d'évolution, de se défaire de ce qui à un instant t peut paraître évident (et l'était beaucoup moins en t-1).

Le repérage des pratiques discursives : les données de l'enquête

Etudier des discours, identifier des énoncés, repérer des arguments, appellent une série de questions méthodologiques. Comment ne pas se perdre dans le flot des discours et des documents ? Lesquels privilégier ? Comment les analyser ? Et surtout, plus encore que le repérage de récits divers et éventuellement concurrents, comment comprendre s'ils se construisent les uns par rapport aux autres (à supposer que c'est le cas) et comment dépasser le stade du constat de leur existence pour en saisir les effets propres sur les processus d'action publique[165] ? Notre intérêt pour les pratiques discursives et l'usage des arguments, dans leur contexte, nous oblige à expliciter ce que nous attendons des différentes sources récoltées et les précautions à prendre pour les traiter.

Nous avons tenté d'être particulièrement attentive au contexte d'élaboration et d'énonciation de ces diverses sources. En effet, il nous paraît essentiel d'avoir une réflexion sur la contextualisation des données écrites et orales (telles que les discours officiels) mais tout autant des entretiens effectués avec les acteurs. Les mêmes questions (qui ? où ? à quel moment ? avec quel public visé ?) peuvent être adressées aux entretiens réalisés : à qui parle notre interlocuteur lorsque nous recueillons son propos en entretien ? Ne sommes-nous pas aussi un acteur parmi d'autres qu'il cherche à convaincre ?

Pour identifier des énoncés, il était nécessaire de recouper plusieurs types de données empiriques. Si l'énoncé se caractérise par un problème et une solution liés par des arguments, il prend aussi la forme d'un discours raréfié et stabilisé. Ceci implique pour son observation empirique que l'on repère des arguments récurrents liant une solution à un problème, ce qui est justement possible par le recoupement des entretiens, dans lesquels les interviewés expliquent comment la solution qu'ils proposent répond à un problème, des documents qu'ils produisent, des discours qu'ils prononcent.

[165] Ces questionnements reviennent de façon récurrentes dans les débats sur les approches narratives et discursives. Un récent panel organisé conjointement avec Nicolas Maisetti à la première conférence internationale sur les politiques publiques (« Understanding Policy Narratives », ICPP, 27-29 juin 2013) a permis de mettre en lumière que si les approches narratives connaissaient un certain engouement dans la recherche en ce moment (matérialisé par l'organisation de plusieurs panels sur le sujet, y compris dans des traditions de recherche très diverses, les nombreuses propositions de communication, ainsi que l'intérêt récent de certains des contributeurs), il ne suffisait pas de repérer des récits concurrents pour en saisir les effets sur l'action publique.

De la nécessité des entretiens pour l'étude des processus de diffusion des énoncés réformateurs

L'usage de l'entretien semi-directif pour l'étude de l'action publique, qui s'est largement répandu dans les travaux français ces vingt dernières années, a fait l'objet de controverses. La remise en question de cet usage quasi automatique a été la plus clairement exprimée dans un article par Ph. Bongrand et P. Laborier[166]. Cet article a eu le grand mérite de déconstruire l'évidence du recours à l' « entretien semi-directif, informatif et rétrospectif »[167] et surtout de faire réfléchir les chercheurs aussi bien aux méthodes choisies qu'aux usages de leurs sources. On ne peut que souscrire aux « précautions d'emploi » soulignés par les auteurs, invitant les chercheurs à avoir une réflexivité accrue quant au type d'information produite dans l'interaction de l'entretien en face-à-face, à la sociologie des groupes étudiés (hauts-fonctionnaires, élites politiques et économiques) et finalement à l'opportunité ou utilité de recueillir des discours produits à cette occasion par des acteurs habitués à discourir et à maîtriser l'information donnée, tout en étant à l'aise avec la plupart des acteurs, quel que soit leur milieu social. Par ailleurs ils soulignaient que le processus de l'action publique ne se limitant pas à une série de décisions dans les plus hautes sphères politico-administratives, il ne suffit pas de vouloir récolter des discours sur quelques décisions dans un bureau, il faut avoir un regard à la fois plus large du champ social dans lequel les acteurs évoluent tout en étant peut-être présent dans le quotidien de ces administrations, services, organisations etc. (par exemple par le recours à des stages d'observation et à des méthodes en tout cas plus ethnographiques).

Pourtant, nous souscrivons largement aux réponses déclinées par G. Pinson et de V. Sala Pala[168] : il est impossible de se passer de l'entretien, et une partie de leurs critiques sont infondées. Sans être l'unique matériau empirique analysé, l'entretien est un matériau incontournable, non seulement pour la récolte d'informations sur des éléments du processus d'action publique, mais aussi pour recueillir des discours d'acteurs (et non seulement d'institutions) sur la politique de fret ferroviaire, sur les problèmes identifiés, et encore plus, même si ce n'est pas la partie la plus aisée, des retours sur les usages d'arguments. P. Laborier et Ph. Bongrand ont souligné les ambiguïtés, les usages imprécis qui caractérisaient souvent le

[166] BONGRAND Philippe, LABORIER Pascale, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, vol.55, n°1, février 2005, p.73-111.

[167] *Ibid*, p.74.

[168] PINSON Gilles, SALA PALA Valérie, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ?», *Revue française de science politique*, vol. 57, n° 5, octobre 2007, p 555-597.

recours à l'entretien : à la fois source d'information (pour le présent et pour le passé) et matériau empirique à analyser. Nous revendiquons pourtant l'idée qu'il peut remplir ces différentes fonctions, à l'instar de G. Pinson et de V. Sala Pala.

Oui, on peut utiliser l'entretien comme ressource informative. Pas unique, bien sûr, le travail de recoupement des informations devant être fait dans la mesure du possible (c'est-à-dire quand d'autres sources, sur l'information en question, existent). On ne peut trouver ni dans les archives (à supposer qu'elles soient déjà accessibles – ce qui n'était pas toujours le cas en ce qui nous concerne[169]), ni dans la littérature grise, ni dans la presse, l'ensemble des informations qui nous intéressent. Par ailleurs, ces sources doivent être tout autant considérées comme des discours d'acteurs, pas nécessairement plus « fiables » que les entretiens[170]. Deux types de données nous intéressaient particulièrement : d'une part quel rôle les acteurs avaient pu avoir dans les processus de discussion et de décision, à différents moments du processus de l'action publique, d'autre part quelle était leur position sur telle proposition, éventuellement comment ils construisaient leur argumentation sur le sujet.

Si la construction du sens opérée dans la formulation d'une proposition d'action publique peut être partiellement étudiée par l'étude de textes présentant cette proposition (par le repérage des arguments contribuant à la définition du problème et de la solution), ceux-ci ne permettent pas à eux seuls de comprendre comment des acteurs l'ont progressivement formulée, comment elle a été reçue par d'autres, ce qui a favorisé ou entravé son adoption. En somme, se passer des entretiens, c'est prendre le risque de séparer les propositions des acteurs qui les portent (et indirectement de ceux qui les combattent) et de perdre beaucoup dans la compréhension des processus de diffusion d'énoncés réformateurs.

Présentation de nos entretiens

71 entretiens ont été menés (40 en France[171], 31 en Allemagne[172]), ainsi que deux entretiens téléphoniques exploratoires avec des chargés de communication de Fret SNCF dans

[169] En tout cas, les archives ministérielles par exemple (documents des membres du cabinet, des ministres) étaient consultables au terme d'un délai de trente ans.

[170] G. Pinson et V. Sala Pala ont bien montré que les archives qui intéressent les chercheurs en politiques publiques ne sont pas, ni suffisamment étoffées, ni toujours existantes ou accessibles (p. 577), sans compter que l'archive écrite n'est pas forcément dénuée de biais. Certes, elle ne reconstruit pas le passé comme peuvent le faire les souvenirs reconstruits et recueillis en entretien, puisqu'elles sont contemporaines de l'événement en question, mais elles n'en sont pas moins biaisées dans la mesure où elles demeurent subjectives : elles ont été rédigées par des acteurs qui tenaient un rôle et dans cette mesure, ne véhiculent pas moins un récit subjectif des faits.

[171] Entretiens menés entre janvier 2008 et août 2009.

[172] Entretiens menés en deux phases : février-mars 2009, puis de septembre à décembre 2009.

les premiers mois de la recherche, et des entretiens avec des chercheurs (économistes et politistes). Les acteurs interrogés couvrent un spectre relativement large des acteurs de la politique de fret ferroviaire : personnel des principaux ministères concernés, cadres des entreprises ferroviaires, représentants syndicaux et associatifs, représentants de groupes d'intérêts[173]. Le tableau ci-dessous récapitule le type d'acteurs rencontrés, avec toutes les difficultés que comporte cet exercice (multiples casquettes de certains acteurs ; intitulés des Ministères ; particularités des terrains).

[173] Nous renvoyons le lecteur aux annexes pour avoir la liste complète des entretiens (une liste simplifiée est aussi disponible dans les sources).

Tableau 1 : Entretiens réalisés en France et en Allemagne

	FRANCE	ALLEMAGNE
SNCF / Deutsche Bahn AG dont[174]	18	6
- anciens directeurs Fret	3	1
- cadres retraités	4	0
- cadres en région	4	0
RFF	2	-
Autres opérateurs ferroviaires	1	1
Acteurs politico-administratifs dont :	12	8
- ancien Ministre	1	1
- administration des Transports	8	4
- administrations Finances/Budget / Economie[175]	3	2
- administration Environnement	0	1
Parlementaires (ou travaillant pour un groupe parlementaire)	1	2

[174] Nous précisions ici ces caractéristiques, qui expliquent en grande partie la différence du nombre d'entretiens entre la France et l'Allemagne : comme nous sommes entrés sur le terrain par la porte « SNCF », nous avons déclenché une série d'entretiens par des contacts locaux puis nationaux. Cette double entrée explique une certaine multiplication d'entretiens, notamment en début de thèse, contrairement à l'entrée sur le terrain allemand, où notre entrée à la *Deutsche Bahn AG* s'est effectuée exclusivement par le haut (ce qui nous a permis d'avoir d'emblée des entretiens intéressants, mais aussi d'avoir des portes relativement fermées pour les niveaux inférieurs – ces portes étaient sur le point de se débloquer seulement en fin de séjour sur le terrain, malheureusement). Par ailleurs, nous avons rencontré plus d'anciens directeurs de Fret SNCF, le turn-over étant important, tandis que le même directeur a été à la tête de la filiale Fret de la DB pendant 8 ans. Enfin, nous avons pensé que rencontrer des cadres de la SNCF à la retraite nous permettrait de rencontrer des témoins historiques ayant aussi une parole plus libre, ce que nous n'avons pas eu le temps de mettre en place sur le terrain allemand. Enfin, parmi ces anciens cadres se trouvent des acteurs que nous avons aussi rencontré pour d'autres raisons (membre de la FNAUT, chargé de mission sur les OFP), ce qui contribue à gonfler un peu artificiellement le fossé numérique entre l'un et l'autre terrains.

[175] Nous avons regroupé ces trois grands pôles, à cause notamment de la difficulté à les séparer de façon claire sur le terrain français pour la période étudiée (le Budget ayant été successivement rattaché ou détaché du Ministère de l'Economie et des Finances – les Ministères ont été séparés entre 2007 et 2012). Nous avons en France rencontrés deux fonctionnaires de la DGTPE (Direction générale du Trésor et de la politique économique) provenant de différents services, (Direction des politiques publiques – chargée plutôt de la prévision, Agence des Participations de l'Etat – représentant l'Etat actionnaire), rattachée alors au Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi, un fonctionnaire de la direction du Budget, rattaché au Ministère du même nom. Tous étaient à Bercy (mais pas dans les mêmes parties du bâtiment). En Allemagne, la distinction institutionnelle entre le Ministère de l'Economie et celui des Finances est historiquement plus ancrée (les deux Ministères sont regroupés une seule fois, en 1971-1972); nous avons rencontrés des fonctionnaires dans l'un et l'autre Ministère, dont les bâtiments sont totalement distincts.

Groupes d'intérêt dont :	2	5 (+2)
- secteur ferroviaire	1	2 (+2 : entretiens avec des représentants d'Allianz pro Schiene[176])
- tous transports	1	2
- transport routier	0	1
Syndicats	2	4
Associations environnementales	1	2

Ce tableau récapitulatif donne à voir des asymétries dans le type d'acteurs rencontrés. Celles-ci s'expliquent principalement de deux façons : l'entrée différente sur les terrains et les spécificités de la politique publique, nous amenant à nous intéresser à des types d'acteurs différents.

L'entrée sur le terrain français a débuté par la SNCF[177], et notamment par des rencontres avec des cadres régionaux, grâce au réseau des chercheurs du LET notamment (anciens thésards ; intervenants dans des cours). Si cette première entrée nous a permis de nous immerger dans l'univers de la SNCF et du fret ferroviaire, cette piste a trouvé ses limites au fur et à mesure que nous souhaitions rencontrer des personnes plus haut placées. Nous avons alors tenté l'entrée « par le haut », entrée finalement assez aisée.

Nous avons ensuite lancé une série d'entretiens avec les acteurs concernés par la politique de fret ferroviaire au Ministère chargé des transports (MEEDDAT) : notre entrée a là aussi été facilitée du fait que nous pouvions nous présenter comme venant du LET-ENTPE[178] (laboratoire de recherche et école d'ingénieur bien connus de nos interlocuteurs, par la réputation et les travaux du laboratoire et le lien de l'école avec le Ministère).

L'entrée sur le terrain allemand a été très différente : nous avons d'abord rencontré des membres d'*Allianz pro Schiene*[179], par l'intermédiaire du chercheur qui a rendu possible notre deuxième et plus long séjour de recherche à Berlin. Les contacts qu'eux-mêmes étaient en mesure de nous donner étaient d'emblée plus tournés vers les associations environnementales

[176] Ces deux entretiens correspondent aux entretiens menés avec des membres d'*Allianz pro Schiene*, groupe d'intérêt difficile à classer, à la frontière entre un lobby ferroviaire et une association environnementale. Voir le chapitre 2.

[177] Nous profitons de l'occasion pour préciser que nous n'avons aucun lien ni de parenté, ni ni amical, avec des membres de la SNCF qui aurait pu nous faire entrer dans cette « grande famille ». Nous ne faisons pas non plus partie des « ferrovipathes », c'est-à-dire que nous ne nourrissons aucune passion particulière pour les trains et les locomotives, sans non plus nourrir d'aversion particulière. En cela, nous nous sommes plutôt trouvé des points communs avec S. Barone qui explicite son rapport à l'objet de sa thèse (BARONE, 2008, *op.cit.*).

[178] Voir aussi l'annexe méthodologique 3.

[179] Voir une présentation en annexe.

– ce qui explique qu'elles soient plus représentées dans l'échantillon –, même si c'est aussi par ce biais que nous avons eu accès en partie à des cadres de la DB (notament le responsable des liens avec le monde universitaire et les groupes d'intérêt). L'entrée au Ministère des Transports a été facilitée par un fonctionnaire français, interviewé en France, qui revenait d'un séjour de quelques années en Allemagne, dans le cadre des possibilités de mobilité offertes par le Ministère.

Enfin, l'entrée dans la *Deutsche Bahn*, qui apparaissait fortement verrouillée par nos premiers interlocuteurs[180], a été tentée directement par le haut, ce qui a été fructueux, tout en demeurant plus « contrôlé »[181]. Il nous a semblé en effet que notre parcours au sein de la *Deutsche Bahn AG* était plus balisé par nos interlocuteurs, mais ceci peut probablement s'expliquer en partie par le climat de défiance qui régnait alors : début 2009, H. Mehdorn, à la tête de l'entreprise depuis 10 ans, était contraint à la démission après la révélation d'une affaire d'espionnage interne à l'entreprise, qui aurait été mis en place pour contrôler d'éventuelles fuites d'informations[182].

Après ces précisions sur nos modalités d'entrée sur les terrains, les différences propres à la politique publique de fret ferroviaire nous ont poussés à nous intéresser à des sujets un peu différents et à des acteurs divers. La problématisation accrue en Allemagne du fret ferroviaire en termes de rééquilibrage des modes de transport, tandis qu'en France la problématisation s'orientait davantage vers la réforme organisationnelle interne à Fret SNCF, nous a amenés à nous intéresser davantage sur le terrain allemand à une palette élargie d'acteurs (représentants de groupes d'intérêt divers dans le transport, ayant notamment participé au *Masterplan*), tandis que nous nous sommes davantage attardés sur le terrain français à saisir l'enjeu de ces débats propres à l'organisation de la production chez Fret SNCF. Ainsi, le choix de nos enquêtés a aussi été partiellement corrélé aux particularités de la construction du problème du fret ferroviaire. Enfin, on ne peut minimiser la part de hasard

[180] Ceux-ci paraissaient réticents ou peu inspirés lorsque nous leur demandions des contacts à la DB.

[181] Même si les entretiens avec des cadres importants de la DB et plus particulièrement de *DB Schenker Rail* (filiale fret) ont été fructueux, récupérer des contacts d'autres cadres a été compliqué et long, et ceci ne s'est débloqué qu'à la fin de notre présence sur le terrain allemand et ne s'est finalement pas concrétisé par des entretiens. Rencontrer des cadres retraités a été proprement impossible, nous n'avons pas réussi à récupérer des contacts, ce qui nous avait paru intéressant pour avoir un retour sur l'évolution de l'opérateur historique et sur les problématisations internes (éventuellement concurrentes) du problème du fret au sein de la branche fret de la DB. Au final, ces conditions nous ont donné l'impression d'un discours relativement homogène des cadres dirigeants de la DB, alors même que d'autres entretiens auraient peut-être amené à nuancer cette impression.

[182] Démontrant à la fois que l'entreprise était déjà soucieuse du contrôle des informations, autant qu'expliquant que nos interlocuteurs pouvaient être sur la défensive quant aux informations qu'ils étaient prêts à nous donner.

(dans les opportunités offertes) inhérente à tout travail d'enquête[183], entre occasions inattendues et refus d'entretien. Aussi la recherche d'un équilibre relatif dans les données recueillies sur des terrains d'enquête différents se construit conjointement entre tentative de maîtrise de l'enquêteur et opportunités à saisir.

Notre grille d'entretien était assez souple. Les thèmes n'ont pas été toujours abordés dans le même ordre, les questions toujours posées de la même façon, pour nous adapter à toutes les situations d'entretien. Cette marge de liberté doit être laissée aux enquêtés : l'impression d'être soumis à un questionnaire produit rarement des données intéressantes (ce qui ne dispense pas, bien au contraire, d'avoir préparé sérieusement l'entretien de façon générale et sur le long terme en se tenant au courant de l'actualité, en maîtrisant le jargon du secteur ; de façon particulière en se renseignant sur le parcours de l'interviewé, en identifiant les événements ou les processus auxquels il a participé). La grille était adaptée aussi très souvent au profil de notre interlocuteur : en fonction de ses postes précédents, de sa fonction au moment où il était interrogé, il était amené à décrire le rôle qu'il avait pu jouer lors de certains événements ou décisions, comment il s'y était pris pour convaincre tel ou tel acteur. Les grands thèmes abordés étaient les suivants :

- parcours professionnel (formation, postes précédents)
- description du travail au quotidien, en sollicitant des exemples. Rôle dans la politique de fret ferroviaire
- situation du fret ferroviaire : comment les acteurs la qualifiaient-ils ? Quels étaient les problèmes principaux, les difficultés, les obstacles ? et les solutions ? (aborder la question des difficultés amenaient le plus souvent à évoquer les solutions)
- questions plus spécifiques sur certains instruments et/ou mesures : les autoroutes ferroviaires, les OFP, les mesures du *Masterplan*, etc., bref sur des éléments dont il était question dans les débats au moment de l'enquête, ou dont il avait été question par le passé
- En fonction des acteurs, des questions plus spécifiques sur leur rôle dans telle ou telle action (décision, concertation, production d'un rapport, ...)

[183] Lamia Zaki évoque l'angoisse à l'idée que ses résultats auraient pu être différents si elle n'avait pas rencontré untel ou lu l'ouvrage d'untel (ZAKI Lamia, « L'écriture d'une thèse en sciences sociales : entre contingences et nécessités », *Genèses*, vol. 4, n° 65, 2006, p. 112-125). Nous assumons le caractère en partie aléatoire du travail d'enquête dès lors qu'il s'appuie sur des entretiens et dépend donc de la disponibilité de ces derniers, et qu'il se nourrit de la lecture – subjective – d'autres travaux et d'autres auteurs. C'est d'ailleurs ce qui, à nos yeux, donne son caractère à la fois vertigineux et stimulant au travail d'écriture d'une thèse.

- acteurs rencontrés dans le cadre du travail et notamment sur le sujet du fret ferroviaire (reconstitution des réseaux, des interlocuteurs) ; suggestions sur les personnes à rencontrer.

Interviewer les élites

Si ce n'est pas le cas pour tous nos entretiens, la plupart ont été réalisés avec des élites économiques et politiques[184]. Ce type d'entretiens a des spécificités : les plus couramment évoquées[185] sont la maîtrise du discours mais aussi des codes sociaux par ce type d'acteurs, le risque pour le chercheur de se retrouver dans une position dominée. Ces spécificités nous ont encouragés à ne pas lancer la phase d'enquête par entretiens trop tôt, afin de maîtriser déjà un minimum le jargon et les enjeux propres à ce secteur. Ceci avait en fait plusieurs objectifs : ne pas se laisser dominer en montrant que nous maîtrisions un minimum le sujet ; ne pas donner le sentiment à des acteurs qui ont souvent assez peu de temps à nous accorder qu'ils « perdaient » leur temps. Une certaine crainte au départ de l'effet de domination nous a poussés à ne pas nous lancer tout de suite dans des entretiens avec les personnalités les plus haut placées par exemple chez Fret SNCF et de commencer par des acteurs plus proches du terrain. Si ces entretiens ont été très utiles dans la phase exploratoire, nous permettant notamment de mieux comprendre le fonctionnement interne de la SNCF, les changements relatifs à l'organisation interne et à l'organisation de la production depuis les années 2000 et encore en cours au moment de la phase d'enquête, il s'est rapidement avéré par la suite qu'il ne fallait pas être trop timoré quant à effectuer des entretiens « au sommet ».

En effet, les entretiens les plus intéressants pouvaient aussi avoir lieu avec les acteurs les plus haut placés dans les hiérarchies. Rencontrer des acteurs-clé ouvre aussi des portes, notamment dans les autres organisations et dans les Ministères. La parole nous a semblé souvent assez libre dans les plus hautes sphères, en tout cas plus libre que dans des échelons

[184] Pour une réflexion sur les définitions des élites : GENIEYS William, *Sociologie politique des élites*, Paris, Armand Colin, 2011. Pour des contributions sur la formation des élites politiques, administratives et économiques en France et en Allemagne : JOLY Hervé (dir.), *Formation des élites en France et en Allemagne*, Cergy-Pontoise, CIRAC, 2005.

[185] PINSON Gilles, SALA PALA Valérie, 2007, *op.cit.* ; HERTZ Rosanna, IMBER Jonathan B. (dir.), *Studying elites using qualitative methods*, Sage Publications, 1995 ; LEQUESNE Christian, « L'interview des acteurs administratifs comme matériau d'analyse du processus décisionnel de la France à l'égard de l'Europe », *in Questions de méthode : interviewer les élites dirigeantes en France*, colloque AFSP 14 et 15 mars 1996 ; MULLER Pierre, *Airbus, l'ambition européenne, Logique d'Etat, logique de marché*, L'Harmattan, Paris, 1989 ; MULLER Pierre, « Interviewer les médiateurs : hauts fonctionnaires et élites professionnelles dans les secteurs de l'agriculture et de l'aéronautique », *in Questions de méthode : interviewer les élites dirigeantes en France*, colloque AFSP 14 et 15 mars 1996.

intermédiaires[186]. Il est cependant impossible de généraliser ce genre d'observations : nous avons en effet rencontré tous les cas de figure lors de l'enquête.

Nous avons enregistré la plupart de nos entretiens, après en avoir demandé l'autorisation[187]. Certes, cette situation a des implications pour la relation d'entretien : elle officialise l'échange, rend les acteurs certainement plus méfiants et les fait plus contrôler leur discours. Mais nous avons toujours précisé que l'enregistrement pouvait être coupé à tout moment s'ils le souhaitaient. D'ailleurs, l'objet des entretiens ne visait pas des informations sensibles. Il existe toujours des espaces pour dire des choses qu'on n'a éventuellement pas envie de laisser enregistrer, notamment avant et surtout après l'entretien. L'enregistrement a été le plus souvent accepté sans aucune difficulté ou condition[188]. On peut ajouter un argument de taille plaidant selon nous pour l'enregistrement face à des élites : la prise de note a l'inconvénient de renforcer la situation de domination, puisque l'un parle et l'autre écrit, comme dans une relation de maître à élève, de sachant à ignorant.

Concernant la réalisation concrète des entretiens et des effets de domination, nous voudrions enfin dire un mot d'une situation à laquelle nous avons été confrontés plusieurs fois : les entretiens « à trois », c'est-à-dire où nous étions finalement confrontés à deux interlocuteurs au lieu d'un seul, avec lequel nous avions pris rendez-vous. Nous avons été mis devant le fait accompli à six reprises, et ces entretiens se sont avérés plus difficiles à mener, nous nous sommes d'ailleurs souvent sentis plus dominée. Ce type d'entretien n'a rien à voir avec une situation en face-à-face. Cela n'empêche pas qu'ils soient intéressants : ils mettent en scène en général deux acteurs ayant une relation hiérarchique. Par conséquent, on peut

[186] Ceci peut s'expliquer assez aisément : les personnes haut placées, souvent en fin de carrière, n'ont plus rien à prouver ou à espérer ; tandis que des personnes moins haut placées peuvent avoir beaucoup à perdre (du moins c'est ce qu'elles peuvent craindre) à parler. La liberté de parole est souvent liée au rôle et à un moment dans une carrière (les retraités ou ceux qui parlent de leur ancien poste sont en général plus libres de parler, les plus anciens parlent plus facilement qu'un jeune qui est en premier poste, etc.). Nous avons ainsi rencontré plusieurs fonctionnaires au MEEDDAT et au Ministère de l'Economie et des Finances qui étaient dans leurs premiers postes en sortie des grandes écoles. Ces derniers étaient d'ailleurs souvent les plus réticents à l'idée de nous recevoir.

[187] Sans en faire une religion, nous sommes convaincus qu'il est difficile pour l'enquête de se passer de l'enregistrement, notamment d'un point de vue pratique : nous avons énormément de mal à prendre des notes de qualité durant les entretiens (encore plus lorsqu'ils se déroulent en allemand) et nous avons besoin de cet outil pour garder une relation avec les enquêtés qui nous paraît fondamentale, celle de la relation par le regard (l'enregistrement nous rendant ainsi plus disponibles aussi pour observer les mimiques, etc.).

[188] Au total, nous avons essuyé deux refus, un sur chaque terrain (un cadre dirigeant de Fret SNCF et un syndicaliste cheminot de la région de Berlin). Une fois, un interlocuteur a demandé de couper l'enregistrement vers la fin de l'entretien (un fonctionnaire de la DGITM). Les autres entretiens non enregistrés sont dûs à des problèmes techniques (coupure partielle de l'enregistreur pour deux entretiens), une erreur personnelle (un entretien effacé par mégarde), mais surtout à des conditions impropres à l'enregistrement (entretiens menés lors de repas, par exemple à la cantine de Fret SNCF). Nous avons 33 entretiens enregistrés partiellement ou totalement, dont 23 retranscrits intégralement, sur le terrain français. Sur le terrain allemand, 29 entretiens ont été enregistrés, dont 15 sont entièrement retranscrits.

penser que les choses dites alors peuvent être substantiellement différentes de ce que nous aurions recueilli dans un entretien en face-à-face[189].

Les autres sources de l'enquête

D'autres sources ont été utilisées : documents produits par les acteurs (littérature grise, communiqués de presse), rapports de débats parlementaires et d'auditions, presse spécialisée dans le transport ferroviaire, qui permettaient d'une part d'observer là aussi le travail argumentatif, parfois les mises en récit, d'autre part qui apportaient un éclairage complémentaire sur certains faits, sur la chronologie des événements, permettant ainsi le travail de recoupement des sources.

La presse spécialisée

Nous avons dépouillé un certain nombre d'articles traitant de fret ferroviaire dans des revues et magazines spécialisés dans le transport et les chemins de fer[190]. Cette presse est assez foisonnante ; on y retrouve bien sûr les articles, contributions, de connaisseurs du secteur, et souvent d'(anciens) ingénieurs de la SNCF. Les revues spécialisées traitent aussi bien d'avancées technologiques que d'actualité industrielle, économique et politique : la *Revue Générale des Chemins de Fer* (revue ancienne puisque fondée en 1878), *Le Rail* (fondée il y a une vingtaine d'années, dans laquelle nous avons notamment consulté les chroniques écrites par G. Ribeill depuis 2000), *Transports* (revue plus généraliste), ont été régulièrement consultées, ainsi que des articles de la *Revue d'histoire des chemins de fer* (plus occasionnellement). Quelques interviewés ont contribué à ces revues par des articles.

La consultation régulière de la presse spécialisée (qu'elle soit hebdomadaire ou mensuelle) nous a permis de nous tenir informée de l'actualité ferroviaire, en France, en Allemagne et dans d'autres pays européens : *La Vie du Rail magazine*[191], *Ville, Rail et Transports Magazine*[192] (revues plus centrées sur la SNCF, la seconde étant plus ouverte aux

[189] Nous développons une courte réflexion sur la spécificité de ces entretiens en annexe.

[190] Ceci a été notamment possible à la bibliothèque du LET, bien fournie en revues ferroviaires, et grâce à son catalogue de recherche documentaire, avec des recherches systématiques par mots-clés sur la période 1990-2007.

[191] Magazine assez proche de la SNCF. *La Vie du Rail* était à l'origine une revue interne à la SNCF. Elle a progressivement pris son indépendance, mais ses sujets restent proches de l'actualité de la SNCF. Son lectorat, en baisse ces dernières années, est probablement essentiellement composé de cheminots (en activité ou à la retraite).

[192] Né de la fusion de *La Vie du Rail International* et de *Ville et Transports magazine*.

thématiques portant sur les politiques de transport) et *Transport Public* (qui s'adresse notamment aux autorités organisatrices de transport, aux entreprises de transport public).

La consultation systématique et régulière des revues allemandes spécialisées dans les chemins de fer a été plus difficile sur le terrain allemand (accès payant, présence moins régulière dans les bibliothèques). Nous avons dépouillé et utilisé principalement la revue *Internationales Verkehrswesen*, revue reconnue dans le monde des transporteurs, à mi-chemin entre la revue scientifique et la revue à destination du secteur des transports (des spécialistes du transport y contribuent régulièrement, comme G. Aberle ; les articles oscillent entre résultats de travaux scientifiques et tribunes ou points de vue sur les politiques publiques). Nous avons plutôt suivi l'actualité ferroviaire en nous abonnant à la lettre d'information d'*Eurailpress*[193]. Nous avons par ailleurs consulté les journaux internes de la DB AG (et ceux de sa branche fret) lors de nos séjours sur le terrain[194].

Pour des éléments surtout factuels, nous avons aussi fait des recherches dans les archives de la presse généraliste française et allemande. A ce titre, on peut dire que le fret ferroviaire n'est pas un sujet très investi par cette presse (en général on trouve des articles dans les pages économie – éventuellement société à l'occasion de grèves). Il faut davantage chercher du côté de la presse économique pour avoir des informations sur les opérateurs historiques ou leurs concurrents. Pour nous tenir au courant de l'évolution de certaines controverses en Allemagne, outre la consultation de la presse, nous nous sommes abonnée à des « *newsletters* » émanant d'acteurs spécifiques : celles de *Allianz pro Schiene* et celle d'un journal proche des transporteurs routiers et des logisticiens, le *DVZ*[195]. Ceci nous permettait de suivre le traitement orienté de l'actualité, par deux types de canaux émanant d'acteurs ayant des positions généralement opposées. Cette méthode a été assez efficace dans le suivi de la controverse sur les camions longs, permettant d'observer les arguments mobilisés par les deux camps et de suivre son déroulement parfois quasiment en direct, sans être sur le terrain, puisque toutes les déclarations d'acteurs politiques, les résultats de jugement dans les tribunaux étaient immédiatement médiatisés par l'un et/ou l'autre camp. Ceci nous laisse penser que l'abonnement aux newsletters est un outil intéressant pour le suivi et surtout

[193] www.eurailpress.de, portail d'information spécialisé sur le ferroviaire, rassemble la plupart des titres spécialisés de la presse ferroviaire et des transports publics allemands.

[194] ce que nous faisions aussi un peu avec le journal *Les Infos*, interne à la SNCF, *Fret Magazine* et *Lignes d'avenir*, revues de communication respectivement de Fret SNCF et de RFF.

[195] *Deutsche Verkehrs-Zeitung* (www.dvz.de).

l'étude de toute controverse, dans la mesure où elles sont souvent construites commes des revues de presse et orientées par les organisations qui la diffusent[196].

Nous avons aussi utilisé dans une moindre mesure ce type de sources pour le terrain français en nous abonnant au *Journal du Développement Durable*[197], journal en ligne, ce qui nous a plutôt permis de suivre les péripéties de l'après-Grenelle et de nous aider en partie à préparer les entretiens en nous tenant au courant d'une actualité intéressant une sphère d'acteurs circonscrite[198].

Les documents produits par les acteurs : un outil à développer

Nous avions pensé à la possibilité de nous appuyer lors des entretiens sur des documents concrets (comme des documents auxquels les acteurs auraient participé dans leur phase de rédaction) afin d'avoir des éléments tangibles auxquels nous raccrocher pour encourager les acteurs à décrire leurs pratiques de travail, notamment sur les stratégies argumentatives. Nous avons en effet ramené quelques fois des documents (par exemple le contrat de coalition CDU/FDP de 2009, qu'un de nos interlocuteurs a contribué à rédiger). Nous nous étions inspirés de réflexions à ce sujet esquissées par J. Gervais dans sa thèse[199]. Finalement, nous n'avons pas tellement eu l'occasion de mettre cette astuce à profit.

En revanche, nous amenions souvent avec nous l'organigramme de l'institution en question (du Ministère, de la direction, de l'entreprise). Outre les précisions pratiques sur les fonctions de tel ou tel service, sur la répartition des tâches, les commentaires récoltés à cette occasion pouvait mettre à jour plus facilement d'éventuels conflits entre services, des incertitudes sur les fonctions et la répartition des tâches, des sujets et des rôles. Lorsque nos interlocuteurs évoquaient des difficultés entre services, ceci nous permettait souvent de les inciter à mobiliser des exemples concrets en lien avec nos centres d'intérêt autour du fret

[196] Une étude plus systématique serait ainsi intéressante de la façon dont ces *newsletters* sont construites, dans la mesure où elles sélectionnent les informations et mobilisent les résultats de certaines études scientifiques, de propos de chercheurs et d'acteurs, parfois aussi lancent des sondages auprès de leur lectorat. Elle permettrait d'étudier là aussi comment les savoirs, les expertises et les informations sont utilisées et contribuent à construire/renforcer des arguments.

[197] Ce journal a aujourd'hui disparu. Il a permis un suivi du Grenelle de l'environnement, de ses acteurs et des thèmes environnementaux, par un suivi hebdomadaire de cette actualité entre novembre 2008 et janvier 2011.

[198] Nous avons aussi utilisé, dans une moindre mesure, comme source d'information le site http://www.actu-environnement.com.

[199] GERVAIS Julie, « La réforme des cadres de l'action publique ou la fabrique d'un "nouveau" corps des Ponts et Chaussées. Impératifs managériaux, logiques administratives et stratégies corporatistes (fin du XXème siècle) », Thèse de science politique, 2007, p. 58.

ferroviaire, et par conséquent de discuter de situations concrètes de conflits, d'échanges d'arguments, etc.

Certains documents, utilisés par les acteurs pendant les entretiens (comme un document « powerpoint » utilisé par un acteur de la *Deutsche Bahn* pour des présentations devant des interlocuteurs du Ministère des Transports[200]) étaient particulièrement intéressants du fait qu'ils rendaient visibles une mise en récit, qui était commentée pendant l'entretien lui-même. Ceci nous encourage à développer à l'avenir le commentaire de documents en entretiens, lorsque les enjeux qui entourent la rédaction d'un document sont au cœur de l'étude[201].

La question de l'observation (directe) des pratiques discursives

Des observations non participantes[202] – certes limitées – lors de colloques organisés sur la thématique[203] ont également été réalisées. Elles étaient intéressantes dans la mesure où les acteurs observés sur ces scènes avaient souvent été rencontrés en entretien auparavant ; ici ils se répondaient les uns aux autres. Certes, ces colloques étaient des scènes où l'échange d'arguments répondait à certaines règles : ces scènes, dont l'observation était ouverte à un public large (certes concerné par la politique des transports), plaçaient les acteurs en question dans un rôle de représentation de l'institution et d'énonciation d'un discours de communication principalement. L'enjeu n'était pas de se mettre d'accord ou de réfléchir à des solutions, mais plutôt de donner à voir un état des lieux des positions des uns et des autres. En ce sens, ces scènes n'avaient pas grand chose à voir avec des réunions où les discussions auraient pu se dérouler « à bâtons rompus ».

Une observation directe des discussions entre acteurs aurait été sans doute plus intéressante encore à observer. Ceci nous permet d'aborder la question des méthodes

[200] Voir le chapitre 1.

[201] Permettant ainsi d'entrer au cœur des questionnements sur les enjeux de l'écriture et de prolonger certains travaux en ciblant pour notre part les documents dans l'action publique (EYMERI Jean-Michel, « Frontières ou marches ?, De la contribution de la haute administration à la production du politique », *in* LAGROYE Jacques (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 47-77 ; BEZÈS Philippe, JOIN-LAMBERT Odile, « Comment se font les administrations : analyser les activités administratives constituantes », *Sociologie du travail*, vol. 52, n°2, 2010, p. 133-150 ; OLLIVIER-YANIV Caroline, « Des conditions de production du discours politique : les « écrivants » des prises de parole publiques ministérielles », *in* BONNAFOUS Simone, CHIRON Pierre, DUCARD Dominique, LEVY Carlos (dir.), *Argumentation et discours politique. Antiquité grecque et latine, Révolution française, Monde contemporain*, Presses universitaires de Rennes, 2003, p. 89-98 ; GARDEY Delphine, « Scriptes de la démocratie : les sténographes et rédacteurs des débats (1848–2005) », *Sociologie du travail*, vol. 52, n° 2, 2010, p. 195–211).

[202] Une tentative d'observation participante avait été entamée, mais sans suite – du fait notamment de l'échec de l'initiative elle-même : un observatoire de la conjoncture du fret.

[203] Journées parlementaires sur les transports, organisées tous les ans par H. Mariton ; colloque post Grenelle organisé au CES à l'initiative de syndicats et d'associations environnementales.

proprement ethnographiques qui auraient pu être expérimentées lors de stages d'observation par exemple[204]. Nous avons réfléchi à l'opportunité de mener un stage d'observation, mais nous n'avons finalement pas opté pour cette voie qui nous paraissait « risquée », notamment en début d'enquête – au-delà du fait que nous n'avons de toute façon pas identifié un lieu d'observation qui aurait été à la fois intéressant pour notre travail d'enquête et accessible. En effet, ce qui ressortait en début d'enquête concernant le système ferroviaire français, c'était une grande conflictualité entre la SNCF et RFF, entre la SNCF et les services de l'Etat, une méfiance des acteurs les uns envers les autres. Où faire un stage ? Qu'apporterait un stage dans l'une de ces institutions ? Ne risquions-nous pas de nous fermer des portes en étant trop assimilée à l'une d'entre elles par une présence officielle en son sein pendant une période donnée ? Ces inquiétudes paraîtront peut-être infondées au lecteur, de même que nous-mêmes les relativisons largement à présent[205]. Il n'empêche que nous les avons éprouvées au moment de nous décider pour un stage ou une observation, qui nous paraissaient comporter plus de risques et de limites que d'intérêts.

D'autres considérations nous permettaient de relativiser cette option que nous n'avons pas expérimentée : qu'aurions-nous observé ? Si l'on admet que l'action publique est constituée du bricolage et de la superposition d'éléments épars et de décisions multiples, faites de négociations et de discussions dans des endroits divers (auxquels nous n'aurions eu qu'un accès très limité), il est possible que le stage d'observation ne nous aurait apporté que des données limitées[206]. Les observations plus ou moins participantes n'en gardent pas moins tout leur intérêt lorsqu'on souhaite étudier des pratiques de travail au quotidien dans des institutions ou des services bien particuliers[207]. L'accès à l'observation de l'action publique « en train de se faire », notamment dans les plus hautes sphères politico-administratives (par exemple dans des rencontres entre membres de cabinets de plusieurs Ministres, dans des réunions entre directeurs au Ministère, …), demeure un enjeu de taille pour les chercheurs.

[204] Comme le suggèrent BONGRAND et LABORIER (2005, *op.cit.*).

[205] Voir par exemple ce qu'en dit S. Barone, qui a été financé par un contrat CIFRE avec RFF, sans que cela soit dommageable pour son travail selon lui ; BARONE, 2008, *op.cit.*

[206] Voir aussi PINSON Gilles, SALA PALA Valérie, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ?», *RFSP*, vol. 57, n° 5, octobre 2007, pp 555-597 au sujet de la faisabilité et de l'opportunité des stages d'observation.

[207] Voir par exemple le travail ethnographique de Stéphanie Mirouse : MIROUSE Stéphanie, HASCHAR-NOE Nadine, « Ethnographie d'un changement municipal. Le cas d'une politique culturelle », communication au 10ème Congrès international de l'Association Française de Sciences Politique, 7-9 septembre 2009 ; la mise à profit de stages : FONTAN Clément, « Une institution politique à l'épreuve de la crise : la banque centrale européenne dans l'union économique et monétaire (aout 2007-janvier 2012) », Thèse de science politique, Université Pierre Mendès-France, 2012.

Organisation de la thèse

Le document est principalement structuré en quatre chapitres, centrés sur quatre périodes où l'on peut observer les processus de définition ou de redéfinition du problème du fret ferroviaire et de formulation d'énoncés réformateurs. Ce choix permet de rester attentif au contexte dans lequel prennent place les débats et d'observer comment les acteurs impliqués construisent dans ce cadre des lignes argumentatives.

Le premier chapitre met en lumière la production d'un énoncé général de politique ferroviaire et de solutions propres au fret au début de la décennie 1990 en Allemagne, verrouillé par la production d'un récit de la réussite de cette réforme dans les années 2000. Le chapitre suivant analyse la tentative de déverrouillage de cet énoncé lors du processus de discussion et d'écriture du *Masterplan* en 2007-2008, par une définition plus large du problème du transport de fret : l'écriture du document a donné lieu à des batailles de mots sur les objectifs et les mesures d'action publique pour un système de transport de fret durable. Le chapitre 3 montre comment, à partir d'un contexte semblable dans les années 1990 (débats européens sur la libéralisation des réseaux et débat national sur l'avenir des chemins de fer), le problème public du fret ferroviaire a émergé en France : la relance du fret ferroviaire a été présentée comme un « point de passage obligé »[208] du développement durable, légitimant une politique de soutien à Fret SNCF par le biais d'une « politique de volume » et contournant la solution libéralisation discutée à l'échelon européen, sous le Ministère Gayssot. Des énoncés nouveaux émergent dans les années 2000 avec l'ouverture à la concurrence et la recomposition de la cartographie des acteurs du système ferroviaire (chapitre 4) : mise en œuvre d'une politique de l'offre et réforme sociale chez Fret SNCF, nouvelle tarification des infrastructures. La plupart des acteurs se saisissent de l'occasion du Grenelle de l'Environnement pour légitimer des énoncés, ou au contraire les combattre en énonçant des énoncés alternatifs, donnant lieu à des luttes définitionnelles sur le « transport durable » et les solutions que ces définitions autorisent.

Cependant, avant d'en venir au cœur de notre démonstration, nous avons souhaité revenir dans un chapitre préliminaire sur l'histoire des opérateurs historiques en France et en

[208] L'expression est empruntée ici à Michel Callon (CALLON Michel, « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, 1986, p. 169-208), en tant que l'énoncé présentant la relance du fret ferroviaire comme une nécessité pour le développement durable devient incontournable ; sans nous inscrire pour autant dans la théorie de l'acteur-réseau.

Allemagne et sur leur place dans l'action publique depuis le XIX^{ème} siècle. Cette courte présentation préliminaire permet de réinsérer les opérateurs dans leur profondeur historique, de rappeler les relations complexes avec les administrations centrales, les multiples objectifs auxquels ils ont dû répondre, et d'illustrer le déclin des chemins de fer et notamment du fret ferroviaire dans les deux Etats, qui amènent à se préoccuper de manière croissante du déficit des opérateurs historiques et de l'avenir de ce mode de transport.

N.B. : Remarques générales de forme

Les éléments surlignés en gras dans les extraits d'entretien signalent des mots ou expressions prononcés plus fort par les interviewés.

Les mots anglais ou allemands que nous avons gardés dans leur langue originale sont en italiques.

Propos préliminaires

Fret ferroviaire et opérateurs historiques en France et en Allemagne (1830-1990) : de l'expansion au déclin

Un jour, l'un de nos interlocuteurs, bon connaisseur du ferroviaire et des transports, nous a accueillis dans une pièce sombre, les rideaux étant baissés[209]. Sa première remarque fût de trouver cette ambiance tout à fait appropriée pour parler de fret ferroviaire : nous pénétrions dans sa « chambre mortuaire ». Le ton était donné ! Nous avons rencontré sur notre terrain d'enquête français un certain nombre d'autres interlocuteurs prenant un air affligé ou désespéré. Certains mêmes se sont sentis obligés – après plus d'un an d'enquête de notre part – de prévenir la doctorante qui avait eu le malheur de choisir un sujet ayant peut-être si peu d'avenir… Fret SNCF allait très mal, et malgré une certaine vigueur de ses concurrents, l'avenir du fret ferroviaire français était menacé. Certains de nos entretiens nous ont laissé cette impression : il valait mieux chuchoter pour ne pas déranger l'agonisant.

A l'inverse, la situation du fret ferroviaire allemand et de son principal opérateur *DB Schenker Rail*, était présentée comme un exemple de réussite, par une bonne partie de nos interlocuteurs allemands et français. Les performances du fret ferroviaire allemand étaient d'autant plus significatives qu'il a longtemps connu les mêmes évolutions en tendance que le fret ferroviaire français.

Nous souhaitons retracer brièvement ici les grandes étapes du développement des chemins de fer et plus particulièrement du fret ferroviaire dans les deux pays étudiés. Ce chapitre préliminaire vise à replacer le fret ferroviaire dans l'histoire de la politique des

[209] Entretien du 15.06.2009 avec un haut-fonctionnaire du MEEDDAT.

chemins de fer et de la politique des transports. Il permettra ainsi de donner quelques repères au lecteur et d'introduire des éléments contextuels sur les deux terrains étudiés, avant d'expliciter comment le fret ferroviaire a émergé comme problème public de part et d'autre du Rhin au tournant des années 1980-1990.

Une première précision non négligeable doit dès à présent être faite concernant « l'Allemagne ». Parler ici de l'Allemagne sur une période couvrant les XIX^{ème} et XX^{ème} siècles a en effet peu de sens : le pays a connu bien des transformations territoriales et politiques sur cette période, sans parler de l'existence de fait de deux Allemagne de 1949 à 1990, rendant impossible de parler d'un Etat allemand de façon homogène sur la période couverte. Si nous parlons de « l'Allemagne » ici par commodité, c'est parce que la période couverte par le travail d'enquête à proprement parler commence aux alentours de la Réunification. Dans ce chapitre préliminaire historique, sur la période 1949-1990, nous parlerons essentiellement de la République Fédérale d'Allemagne (RFA). Les politiques ferroviaires ont été très différentes en République Démocratique Allemande (RDA) : développer ce sujet nous éloignerait de notre propos qui est ici de brosser un portrait rapide des évolutions ferroviaires dans le temps long. Par ailleurs, malgré la rupture de la réforme ferroviaire de 1994, l'histoire de l'opérateur principal en RFA après 1990 s'inscrit plus dans la continuité de la politique ferroviaire de la RFA que dans celle de la RDA[210].

Les chemins de fer en France et dans les territoires allemands ont connu un développement similaire depuis leur naissance jusqu'aux années 1980. Ils se sont fortement développés au XIXème siècle, avec le soutien des pouvoirs publics, devenant un instrument pour l'action publique. Les difficultés financières récurrentes ont été au cœur des évolutions concernant les fonds impliqués (publics et privés) dans le financement des infrastructures et dans l'exploitation des compagnies. Ceci nous permet de lire la libéralisation des chemins de fer qui a lieu depuis les années 1990 en Europe, non comme une évolution « naturelle et linéaire », mais plutôt comme un retour de balancier au regard de l'histoire des chemins de fer.

Le fret a longtemps constitué une activité majeure des chemins de fer. Il a ainsi été au cœur de l'activité des opérateurs nationaux, jusqu'à une période longue de transition, des

[210] SCHWARZ Hans-Peter, « Wiedervereiningung und Bahnreform 1989-1994 », *in* GALL Lothar, POHL Manfred (dir.), *Die Eisenbahn in Deutschland, Von den Anfängen bis zur Gegenwart*, München, Beck, 1999, p. 377-418. Pour l'histoire de la *Reichsbahn* en RDA, voir KOPPER Christopher, « Die Deutsche Reichsbahn 1949-1989 », *in* GALL Lothar, POHL Manfred (dir.), *op.cit.*, p. 281-316.

années 1930 aux années 1970, durant laquelle le transport routier a progressivement pris le relai (A). Les études menées sur les opérateurs historiques ont montré par ailleurs que sur cette même période, et jusqu'aux années 1980-1990, les deux grands opérateurs historiques, SNCF et DB, ont connu de sérieuses difficultés financières : activité en déficit, parallèlement aux difficultés budgétaires croissantes pour leurs Etats actionnaires. Le problème émergent du fret ferroviaire s'est certes présenté dans des termes un peu différents dans les deux Etats (France et RFA), mais des questions se sont posées de façon récurrente en termes budgétaires et financiers à partir des années 1970 concernant l'opérateur national ferroviaire en général (B). Il s'agissait plus de réformer l'opérateur de façon à le responsabiliser et à le rendre plus rentable que de s'intéresser à la question du fret en particulier.

A. Développement des chemins de fer en France et en Allemagne

L'histoire des chemins de fer est fortement imbriquée avec l'histoire politique, économique et sociale des pays étudiés. Le transport ferroviaire a accompagné depuis les années 1830 le développement industriel de la France et de l'Allemagne, participant au XIXe siècle de l'unification de ces nations. Il est aussi clairement imbriqué dans leur histoire sociale : le train, qui a relié des territoires et facilité la mobilité des biens et des personnes, a modifié les modes de vie des citoyens, comme l'automobile et le camion à partir des années 1930[211]. Par ailleurs les compagnies de chemin de fer, employeurs importants et soucieux de s'attacher une main d'œuvre formée, ont été de véritables lieux de socialisation pour les cheminots et leurs familles[212] (voir l'annexe « Qui sont les cheminots ? »).

Les pouvoirs publics ont été confrontés aux questions concernant le financement des infrastructures et du matériel : d'une part, qui *pouvait* financer – des entrepreneurs ou des autorités publiques ? D'autre part, qui *devait* financer des activités en partie commerciales, en partie d'intérêt général ? Après un siècle de développement des compagnies ferroviaires, la

[211] FLONNEAU Matthieu, GUIGUENO Vincent (dir.), *De l'histoire des transports à l'histoire de la mobilité ?*, Presses Universitaires de Rennes, 2009.

[212] LEMOINE Maurice, RIBEILL Georges, MALAN Anna, *Les cheminots, Que reste-t-il de la grande famille ?*, Paris, Syros, 1993.

plupart des Etats européens regroupent et souvent nationalisent les chemins de fer, les compagnies privées ne trouvant pas leur équilibre économique. Mais les fonds privés ont bien été nécessaires au départ pour le lancement des compagnies et de leur activité. Ceci permet de rappeler que l'entreprise ferroviaire est hautement capitalistique (infrastructures et matériel roulant) et que sa rentabilité ne va pas de soi. Beaucoup de théories économiques se sont penchées sur l'économie des réseaux (et notamment sur le cas des chemins de fer)[213]. Dès les débuts des chemins de fer sont ainsi apparus des débats entre les étatistes craignant de confier un secteur aussi stratégique à des compagnies privées et les libéraux craignant la maladresse d'un Etat pour orienter et gérer des entreprises industrielles et commerciales[214]. En fait, fonds publics et privés ont été nécessaires dès les débuts, mais les pouvoirs publics se sont de plus en plus impliqués, pour pallier les difficultés des compagnies privées (exploitant de plus en plus de lignes de service public non rentables)[215], mais aussi pour avoir le contrôle de ce puissant instrument de cohésion territoriale, d'aménagement du territoire, voire instrument de guerre.

1. Naissance des grandes compagnies nationales de chemin de fer : des compagnies privées aux opérateurs publics

Le transport de marchandises (transport de charbon notamment et autres produits lourds) fût à la source du développement des chemins de fer en Europe au XIXème siècle, même si le transport de voyageurs s'est développé parallèlement. Nombre de lignes de chemins de fer au début du XIX^{e} siècle servent en premier lieu à transporter des marchandises, plus particulièrement des minerais. La première ligne de chemin de fer en France reliant Saint-Etienne à Andrézieux (1823) permettait ainsi d'évacuer la houille vers la

[213] Léon Walras, contemporain de l'essor des chemins de fer, s'est notamment penché sur le modèle économique du transport ferroviaire. Pour une brève présentation des débats de l'économie politique sur le financement des chemins de fer : CHABALIER Delphine, *Réformes des économies politiques ferroviaires : les avantages comparatifs de la Deutsche Bahn et de la SNCF*, Contribution à l'école thématique sur les changements institutionnels, SPLOT-INRETS, août 2005. Voir aussi l'article récent de Jean Finez qui s'intéresse au rôle des économistes dans les réformes ferroviaires et notamment à celui de Maurice Allais et de la théorie du rendement social : FINEZ Jean, « Les économistes font-ils l'économie ferroviaire ? » Maurice Allais, la « théorie du rendement social » et les premières restructurations de la SNCF », *Revue Française de Socio-Économie*, vol. 1, n° 11, 2013, p. 15-34.

[214] RIBEILL Georges, *La révolution ferroviaire : la formation des compagnies de chemin de fer en France (1823-1870)*, Paris, Belin, 1993.

[215] LECLERQ Yves, « Les transferts financiers État-compagnies privées de chemin de fer d'intérêt général (1833-1908) », *Revue économique*, vol. 33, n° 5, 1982, p. 896-924.

région parisienne[216]. Le chemin de fer fut de ce fait un élément important du développement des sociétés industrielles au XIX^{ème} siècle. Les lignes de chemins de fer se développent parallèlement en Allemagne (comme en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis).

Le chemin de fer est né au début du XIX^{ème} siècle[217], de la conjonction de deux inventions : le rail et la locomotive à vapeur. Il s'inscrit donc pleinement dans l'histoire des découvertes scientifiques et techniques. La première innovation qui a donné son nom à l'objet est celle de faire circuler des véhicules sur des rails métalliques (années 1760), tirés d'abord par des chevaux. Puis c'est la locomotive à vapeur qui a permis aux chemins de fer de se développer.

La dimension technique et technologique des chemins de fer ne doit pas être négligée, en ce qu'elle a notamment fortement marqué la culture des cheminots[218]. Mais ce que nous souhaitons montrer ici, c'est que le développement des chemins de fer a constitué, en France et en Allemagne, une véritable politique publique, visant à répondre à plusieurs enjeux, justifiant ainsi que cette activité souvent déficitaire, soit prise en charge de plus en plus par les pouvoirs publics. On peut donc parler, du milieu du XIX^{ème} siècle jusqu'au milieu du XX^{ème} siècle, d'un mouvement de publicisation des chemins de fer, au sens où les pouvoirs publics prennent une place grandissante dans le financement et le contrôle de cette activité, pour en faire un service public[219].

a) Les chemins de fer au service des Etats : désenclavement, développement économique, unification du territoire national

Les chemins de fer ont contribué à unifier les nations naissantes. En France, le chemin de fer se développe de façon impressionnante sous le Second Empire et devient le moyen de

[216] Cependant, il y eut rapidement un attrait pour le transport de voyageurs aussi. En France, une deuxième ligne mixte entre fret et voyageurs ouvre en 1832 entre Saint-Etienne et Lyon.

[217] Même si, selon François Caron, l'histoire du chemin de fer commence bel et bien dès le XVIII^{ème} siècle. En effet, pour lui, les fondements institutionnels et idéologiques sur lesquels repose l'organisation des chemins de fer est bien plus ancrée dans le XVIII^{ème} que dans le XIX^{ème} siècle : CARON François, *Histoire des chemins de fer en France. Tome premier, 1740-1883*, Fayard, 1997.

[218] CHARRIER Philippe, *Sociologie des imaginaires professionnels : le cas des cheminots*, Paris, Editions Zagros, 2004.

[219] LE DUC Michel, *Services publics de réseau en France*, Paris, La Documentation française, 1995 (dans lequel, malgré le titre, il évoque les services publics de réseau en Europe). Nous n'entrons pas ici dans les débats sur les diverses conceptions du service public en Europe. Sur la notion de service public en France et son évolution : CHEVALLIER Jacques, *Service public*, Paris, PUF (coll. « Que sais-je ? »), 2012, 9ème éd. mise à jour (1ère éd. 1987) ; sur le service public en Allemagne et la notion de *Daseinvorsorge* : SCHWARZE Jürgen, « Le service public : l'expérience allemande », *Actualité juridique - Droit administratif*, 6, juin 1997 ; MARCOU Gérard, « Les services publics en droit allemand », in MARCOU Gérard, MODERNE Franck (dir.), *L'idée de service public dans le droit des Etats de l'Union européenne*, L'Harmattan, 2001.

relier tous les territoires de la Troisième République ainsi que de légitimer ce nouveau régime. L'étoile Legrand, imaginée en 1838 par cet ancien homme politique et inspecteur général des Ponts et Chaussées, contribua à matérialiser Paris comme centre de la France et permit de relier une partie des territoires à la capitale. Le Plan Freycinet, lancé en 1878, prévoyait (entre autres travaux de construction et de modernisation des moyens de transports) la construction de 18 000 km de lignes ferrées, organisant la desserte de toutes les sous-préfectures. Il s'agissait d'utiliser les chemins de fer comme outil de désenclavement des territoires[220].

En Allemagne, le développement du réseau ferré fut aussi dès le XIX^{ème} siècle un outil de développement économique, de désenclavement et de mobilité[221], avant d'être un outil d'unification de l'Empire. Dès les années 1850, les réseaux des différents Etats allemands sont connectés, la part des réseaux privés commence à diminuer par rapport aux réseaux publics[222]. Les différents Etats allemands ont en effet vu leur intérêt à développer leur propre réseau[223]. Par ailleurs, l'armée prussienne compte de plus en plus sur les chemins de fer pour acheminer rapidement et massivement des troupes ainsi que pour les ravitailler.

Ainsi, le développement des chemins de fer accompagne les évolutions des nations française et allemande et la politique ferroviaire est une politique au service de nombreux objectifs : développement économique, unification de la nation, aménagement et développement des territoires, emploi. Les chemins de fer sont vus très tôt comme de potentiels instruments au service de l'Etat[224].

Les Etats encouragent la construction et l'exploitation des réseaux ferrés, mais ne les financent que très partiellement dans les débuts. Les capitaux engagés et l'exploitation sont majoritairement privés. Mais l'intervention des pouvoirs publics existe dès le XIX^{ème} siècle. En effet, ces derniers ont soumis dès l'origine les compagnies ferroviaires à des obligations de

[220] « On attendait des chemins de fer qu'ils créent un espace économique national en favorisant le désenclavement de certaines régions. » *in* BELTRAN Alain, GRISET Pascal, *La croissance économique de la France, 1815-1914*, Armand Colin / Masson, 1994 (2ème édition), p. 82.

[221] LODGE Martin, *On Different Tracks: Designing Railway Regulation in Britain and Germany*, London, Praeger, 2002, p. 9.

[222] GALL Lothar, « Eisenbahn in Deutschland : von den Anfängen bis zum ersten Weltkrieg », in GALL Lothar, POHL Manfred (Hrsg), *Die Eisenbahn in Deutschland, Von den Anfängen bis zur Gegenwart*, München, Beck, 1999, p. 13-70.

[223] MITCHELL Allan, « Les chemins de fer français et allemands au XIXe siècle », *Revue d'histoire des chemins de fer*, n°16-17, 1997, p. 265-273.

[224] Alain Beltran et Pascal Griset citent A. Legrand, commissaire du roi sous la Restauration : « Les grandes lignes de chemin de fer sont les rênes du gouvernement ; il faudrait que l'Etat pût les tenir dans sa main ; et si nous avons consenti à confier ces travaux à l'industrie particulière, c'est sous la condition patente, avouée, écrite dans la loi, qu'un jour le gouvernement pourra entrer dans la possession pleine et entière de ce grand moyen de communication si l'intérêt du pays le requiert. » (cité dans BELTRAN Alain, GRISET Pascal, 1994, *op.cit.*, p. 77).

service public, notamment du fait du quasi-monopole des chemins de fer dans les transports et de leur rôle important dans la vie économique[225] : obligation d'exploiter les lignes concédées (y compris non-rentables), tarification réglementée, etc.

Ainsi, dès les débuts du développement des chemins de fer, les questions de la nature des opérateurs, du financement des infrastructures, de l'étendue de la responsabilité publique de la prise en charge de cette activité, se développent en France et en Allemagne[226] (dans l'Empire en voie d'unification ainsi que dans chaque Etat allemand).

b) Centralisation et nationalisation des compagnies dans les années 1920-1930

Les compagnies qui se sont développées au XIX^{ème} siècle connaissent au début du XX^{ème} siècle d'importantes difficultés financières. Elles sont en effet souvent déficitaires et les Etats doivent régulièrement leur apporter un soutien financier[227]. Les Etats français et allemands sont amenés à nationaliser certaines de ces compagnies, une évolution qui va progressivement mener d'un côté comme de l'autre du Rhin à la formation d'une grande compagnie ferroviaire nationale.

Si le développement des chemins de fer s'est appuyé sur le soutien des Etats, ce sont au départ des fonds privés qui ont été investis et qui ont permis l'exploitation des lignes. L'Etat français, ni sous l'Empire, ni sous la III^{ème} République, n'avait les moyens de financer sans participation des investisseurs privés les nombreuses infrastructures en construction et leur exploitation. Ainsi en France, de nombreuses compagnies ont émergé au XIX^{ème}, et à la fin du siècle, il existait principalement six grandes compagnies (Compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée, Compagnie d'Orléans, Compagnie du Midi, Compagnie du Nord, Compagnie

[225] HUET Jean, « Histoire de la politique commerciale marchandises des chemins de fer français », *Revue d'Histoire des Chemins de Fer*, n°9, automne 1993, p. 8-36.

[226] GALL, *op. cit* ; CARON, *op.cit.* ; BELTRAN et GRISET, *op.cit.* ; BELLOT François, « La SNCF à travers l'histoire », *in* ETIEN Robert, SOREL Jean-Marc, *SNCF, histoire, organisation, perspectives*, Université Paris XIII, Centre d'Etudes et de Recherches Juridiques et Politiques, LycoFac Editions, 1991 ; CHABALIER Delphine, 2005, *op.cit*. Par ailleurs, plusieurs de nos interlocuteurs sur le terrain allemand avaient réalisé un travail de thèse sur le thème des responsabilités publiques et privées en matière de transport ferroviaire : une thèse d'histoire portait sur les responsabilités de différents niveaux de gouvernement dans la politique d'infrastructure ferroviaire en Prusse, une thèse en cours de science politique portait sur la réforme de 1994, enfin une thèse de droit portait sur la privatisation partielle lancée par la réforme de 1994. Tous disaient qu'ils avaient été intéressés de retrouver comme un *leitmotiv* des débats la question des responsabilités entre acteurs privés et publics dans la politique ferroviaire. Il semble que l'engouement pour ces sujets de recherche ait été particulièrement encouragé par les débats sur la réforme des chemins de fer allemands et sa prolongation dans la privatisation de la *Deutsche Bahn AG*.

[227] Alain Bonnafous explique par exemple que la rentabilité des nouvelles lignes décroît, ce qui explique que les pouvoirs publics s'engagent de plus en plus dans leur financement (et que les compagnies engagent de moins en moins de fonds privés), dès la fin du XIX^{ème} siècle : BONNAFOUS Alain, « Infrastructures publiques et financement privé : la logique de la rentabilité financière », *Revue d'économie financière*, vol. 51, n° 51, 1999, p. 161.

de l'Est, Compagnie de l'Ouest). Les difficultés économiques d'après-guerre (reconstruction d'une partie des réseaux notamment) puis des années 1930, ainsi que les revendications des cheminots sur l'unification de leurs statuts, affaiblissent les compagnies privées et poussent l'Etat non seulement à s'immiscer dans la gestion des compagnies mais aussi à racheter des compagnies (de petite importance dès 1878, ce qui aboutit à la création du Réseau Etat), avant d'en arriver en 1936 à la nationalisation des chemins de fer (création effective de la Société Nationale des Chemins de Fer le 1er janvier 1938). Cette nouvelle entreprise publique est une société anonyme d'économie mixte (dont l'actionnaire majoritaire est l'Etat, qui détient 51 % du capital).

Les situations étaient extrêmement diversifiées dans les différents Etats allemands, dans lesquels les réseaux de chemins de fer s'étaient développés à partir des années 1840. Comme le rappelle M. Lodge[228], de réseaux totalement dépendants de la puissance publique (comme à Hanovre) à des réseaux où ces derniers en étaient totalement absents (comme en Saxe), les Etats qui allaient constituer l'Empire allemand connaissaient des implications publiques très diverses. Là aussi des fonds privés ont souvent servi au démarrage, mais les chemins de fer se sont en partie développés grâce à des politiques ferroviaires actives dans les divers Etats allemands. Lodge, s'appuyant sur des travaux allemands, affirme que les pouvoirs publics se sont de plus en plus impliqués, notamment lorsque les intérêts privés allaient clairement à l'encontre des intérêts de l'Etat en question.

Par la suite, l'évolution s'est caractérisée par une concentration de plus en plus importante des compagnies sous l'impulsion de Bismarck notamment[229], après la création du *Reich* en 1871. Bismarck voyait le chemin de fer comme un outil de logistique militaire et de développement économique. Après la création de divers réseaux ferrés dans les différents Etats allemands, l'une des ambitions du chancelier à la fondation de l'Empire est la création à terme d'une unique compagnie de chemins de fer. C'est d'abord l'Etat prussien qui nationalise progressivement un grand nombre de compagnies existantes sur son territoire, suivi ensuite par les autres Etats. Ainsi en 1914, seuls 3000 km de voies privées subsistent contre 40 000 km de voies publiques dans l'ensemble des Etats[230].

En 1920, la République de Weimar intègre les chemins de fer dans l'administration centrale, créant la *Deutsche Reichsbahn*, produit du regroupement des huit grandes

[228] LODGE Martin, *op.cit.*, p. 9.

[229] MITCHELL Allan, *op. cit.* (Pour rappel, Otto von Bismarck est le premier chancelier de l'Empire allemand).

[230] LE DUC Michel, *op.cit.*, p. 82.

compagnies des *Länder*. Puis en 1924 est créée la *Deutsche Reichsbahn Gesellchaft*, société de droit privé à laquelle est affermé l'ensemble des compagnies de chemin de fer et chargée d'exploiter le réseau étatique. En 1937, l'Etat reprend le contrôle total de la *Deutsche Reichsbahn*.

L'unification du réseau a fait ainsi partie des priorités étatiques en France comme en Allemagne dès le XIX^{ème} siècle. Sur des temporalités et des modalités un peu différentes (dues à des contextes politiques et institutionnels très différents notamment), l'Etat a pris une place prépondérante dans la gestion des compagnies jusqu'à la création de véritables entreprises publiques nationales. À la veille de la deuxième Guerre mondiale, la SNCF, entreprise publique, a été créée en France (1938), et la *Deutsche Reichsbahn* est au service de la politique du III^{e} Reich.

Les chemins de fer ont connu un développement spectaculaire au XIX^{ème} siècle. En 1884, le réseau français compte 32 000 km de voies (les quatre cinquièmes du réseau)[231]. Le réseau allemand compte environ 20 000 km de lignes en 1879 ; 40 000 km en 1914[232].

Les débats sur la question de la nature publique ou privée des infrastructures d'une part, des compagnies exploitantes d'autre part, ont été présents depuis les débuts des chemins de fer en Europe. L'histoire des chemins de fer est intrinsèquement liée à l'histoire politique, économique et sociale des Etats : ils ont servi l'industrialisation de l'économie, la croissance des économies nationales, participé aux grandes mutations économiques et sociologiques ayant eu lieu en Europe au XIX^{ème} siècle. Instruments d'unification nationale en reliant les territoires dans une période de construction identitaire de nations naissantes (notamment avec la création de l'Empire allemand en 1871) et de légitimation des régimes politiques naissants (de la Troisième République en France, de la République de Weimar dans les années 1920) ; instrument de la politique sociale dans les périodes difficiles (années 1920), La *Deutsche Reichsbahn* étant le premier employeur du pays ; instrument économique lorsqu'il s'agit de favoriser les échanges (que ce soit par les liaisons ou par la réglementation des tarifs)[233]. Ces différents éléments expliquent sans doute que les débats sur la place des fonds privés et

[231] CARRÈRE Gilbert, *Le transport en France*, Paris, PUF, 1997, p. 22.

[232] LE DUC Michel, *op. cit.*, p. 82.

[233] Voir par exemple pour l'Allemagne l'introduction du chapitre de LEHMKUHL, Dirk, « Privatizing to Keep it Public ? The Reorganization of the German Railways », *in* BENZ Arthur, GOETZ Klaus H. (dir.), *A New German Public Sector? Reform, Adaptation and Stability*, Dartmouth, 1996 : *"The history of rail transport organization in Germany has thus been inherently linked to the evolution of the German nation-state, for example in regard to national security strategy, functional centralization, social welfare provision and fiscal policy"* (p. 71).

publics aient été si récurrents et le lieu d'enjeux et de controverses politiques significatifs[234]. Finalement, les chemins de fer européens se sont stabilisés sous forme de monopoles publics dans la deuxième moitié du XX^{ème} siècle.

2. Le fret ferroviaire

Le transport ferroviaire a été le mode dominant du XIX^{ème} et du début du XX^{ème} siècle, jusqu'à la montée en puissance de plus en plus nette du transport routier à partir des années 1950. Le train a été le mode privilégié pour le transport de marchandises sur cette même période. L'ensemble des transports ont longtemps fait l'objet de tarifs régulés ou négociés et d'obligations de transport, les Etats tentant, par le cadre réglementaire imposé au trafic routier (contingentement[235] par exemple), de réguler la concurrence entre modes de transport. La coordination des transports constitue un pan entier de la politique des transports à partir des années 1930[236], la concurrence de la route commençant à se développer (les pouvoir publics atténuent les obligations pour le chemin de fer et parfois réforment la tarification). Selon Nicolas Neiertz[237], les deux principaux volets de la coordination réglementaire entre le rail et la route sont le contingentement (des véhicules de transport routier) et la tarification obligatoire. Or, ceux-ci sont supprimés à la fin des années 1980, mettant fin ainsi selon l'auteur à la politique de coordination des transports[238].

[234] Delphine Chabalier rappelait ainsi que d'une manière générale, entre les débuts des chemins de fer jusqu'à la fin des années 1930, « s'est toujours posée aux pouvoirs publics la question de savoir si l'industrie des chemins de fer devait relever de l'entreprise privée ou de la seule initiative de la puissance publique, autrement dit, pour cette même puissance publique, opter entre la formule dite de la concession et celle de la régie » (CHABALIER Delphine, 2005, *op.cit.*, p. 4).

[235] Le contingentement consiste à limiter (« geler ») les transports routiers par le biais de différentes modalités entre 1934 et 1986 (voir NEIERTZ, *op. cit.*). En 1934 sont introduites des mesures de contingentement des licences de circulation, ce qui permettait d'une part de protéger les chemins de fer d'une trop forte concurrence, mais aussi de réguler la concurrence interne du transport routier.

[236] Le concept même de coordination des transports paraît fortement lié à la période des années 1930. Ce mot n'est en effet quasiment plus employé aujourd'hui (et nous l'avons très peu entendu lors des entretiens par exemple). Nous avons été surpris, lors de nos recherches bibliographiques, du nombre de livres et d'études parus dans les années 1930 incluant dans leur titre la « coordination », tandis que le mot n'apparaît quasiment plus depuis (si ce n'est dans le titre de la thèse de Nicolas Neiertz).

[237] NEIERTZ, *op. cit.*

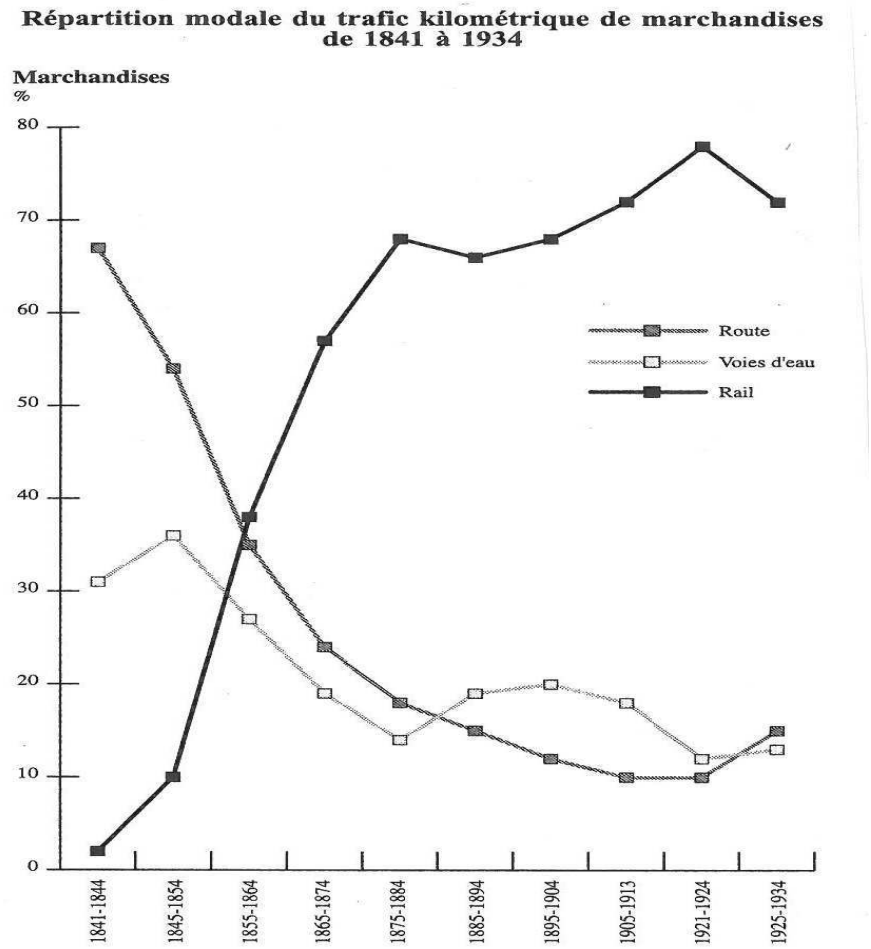
[238] En 1986 sont supprimés en France le contingentement routier de zone longue et la tarification routière obligatoire (TRO). Celle-ci consistait principalement à fixer un tarif plancher pour le transport routier au-delà de 150 kilomètres, établi à l'aide des tarifs ferroviaires. Le sens même de ces différentes mesures, à leur mise en place et lors de leur suppression fait encore débat. Pour certains, ils servaient à protéger les chemins de fer. Mais ils pouvaient aussi servir à réguler la concurrence au sein du transport routier (pour limiter notamment les prix bas pratiqués par les plus petites entreprises).

La crise des années 1930 et le développement de la concurrence de la route font entrer les entreprises ferroviaires dans le déficit, dont elles ne sortiront plus vraiment. Le déclin entamé dès les années 1950 du fret ferroviaire (les années 1970 représentant le basculement de la domination du mode ferroviaire à la domination du mode routier) est aidé par une politique de libéralisation amorcée dans les années 1960, qui tend à mettre les modes de transport en concurrence, à ne plus réguler les tarifs (ni pour le trafic ferroviaire, ni pour le trafic routier), en même temps que l'investissement des deux Etats dans les infrastructures routières (autoroutes notamment) à partir des années 1960 accélère le développement du transport routier de marchandises.

a) Mode dominant du transport de marchandises à partir des années 1860

Le fret a longtemps bénéficié d'une place de premier rang au sein des opérateurs ferroviaires. Le fret ferroviaire a connu son principal essor jusque dans les années 1930. En Allemagne, l'explosion du trafic de marchandises par le train est assez spectaculaire avant la Première Guerre mondiale : le trafic de fret ferroviaire passe d'environ 25 milliards de tkm à 62 milliards de tkm entre 1895 et 1913[239]. Sa progression a été fulgurante des années 1840 aux années 1880 en France : dans ces années-là, quasiment 70 % des marchandises sont transportées par fer. Dans les années 1920, la part du fret ferroviaire atteint quasiment 80 %. On voit nettement en France comment le train devient le mode de transport dominant pour les marchandises à partir des années 1860 dans le graphique ci-dessous. Le fret constitue alors l'activité noble des opérateurs ferroviaires (voir l'annexe « Qui sont les cheminots ? »).

[239] GALL, *op. cit.*, p. 56. Nous supposons que ces chiffres couvrent l'ensemble du Reich, ce qui n'est malheureusement pas précisé.



Graphique 1 : Répartition modale du trafic kilométrique de fret en France (1841-1934)

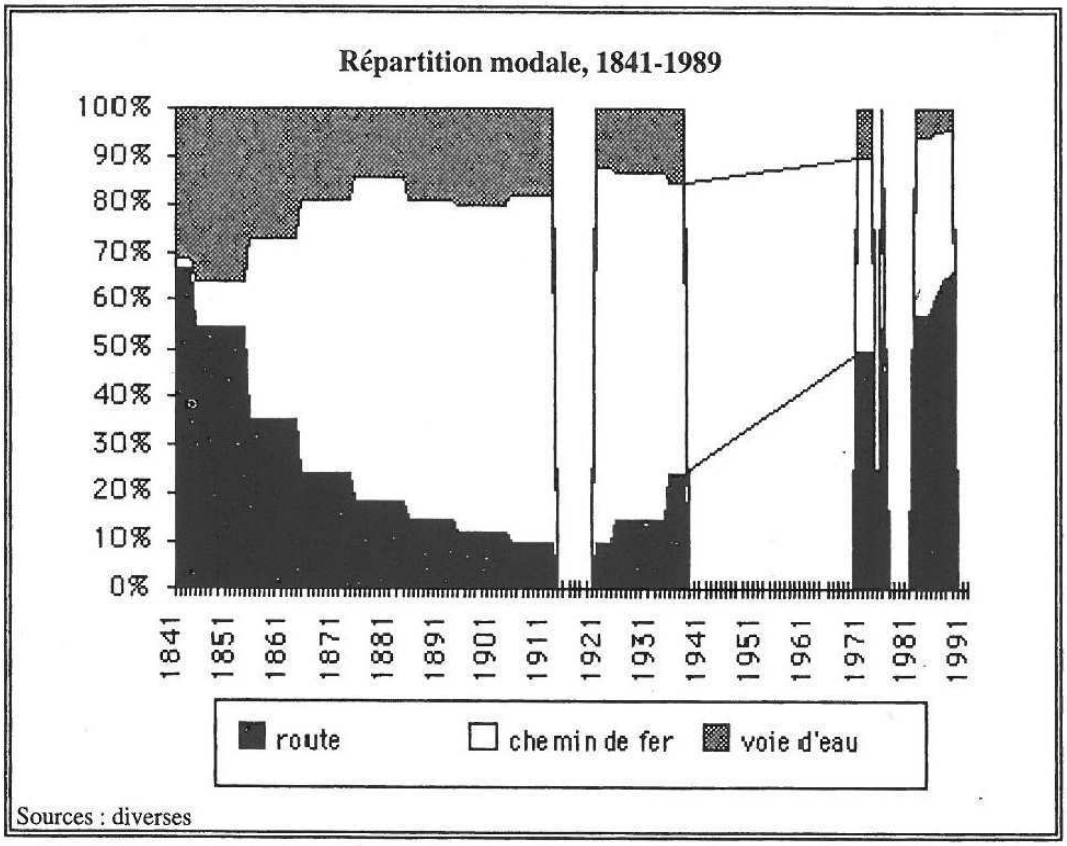
Source : *in* Neiertz, *op. cit.*, p. 10

Au sortir de la Deuxième Guerre mondiale, le fret ferroviaire a joué un rôle important encore pour la relance économique des Etats. En effet, après une période nécessaire de remise en état des infrastructures[240], les chemins de fer ont largement participé à la reconstruction des Etats dévastés par le conflit et ont été des vecteurs de la reprise économique d'après-guerre. Les chemins de fer permettaient alors le transport de matériaux lourds nécessaires aux industries florissantes en France et en Allemagne (sidérurgie, construction automobile, exploitation du charbon …). En 1947, le rail assure encore 75 % du trafic kilométrique de

[240] NICHOLLS, „Zusammenbruch und Wiederaufbau : Die Reichsbahn während der Besatzungszeit" *in* GALL Lothar, POHL Manfred (Hrsg), 1999, *op.cit.*, p. 245-279.

marchandises (contre 15 % par les voies d'eau et 10 % par la route) en France[241]. Mais cette courte période ressemble plutôt à une embellie, dans une tendance entamée de perte d'influence du rail dans le transport de fret à partir des années 1930.

Graphique 2 : Répartition modale du fret en France (1841-1989)



Source : Michel Savy, « Les temps du fret. Croissance et fluctuations du transport de marchandises », *Transports,* n° 376, mars-avril 1996, p. 90

b) Le déclin avec le développement du transport routier de marchandises

A partir des années 1960 se dessine nettement le déclin du rail en général et du fret ferroviaire en particulier. En France, les parts de marché du fret ferroviaire déclinent comme la part du trafic ferroviaire des voyageurs. En tendance, les évolutions du trafic de fret ferroviaire en Allemagne sont semblables aux évolutions françaises. A partir des années 1960,

[241] NEIERTZ, *op. cit.*, p. 251.

la part du fret ferroviaire en Allemagne décline, même si les volumes transportés stagnent : c'est la route qui gagne les nouvelles parts de marché.

Tous les acteurs rencontrés (économistes, agents SNCF et DB, personnels des Ministères, …) s'accordent à dire que le grand déclin du fret ferroviaire en Europe est concomitant des grandes transformations industrielles et économiques : baisse des trafics lourds particulièrement adaptés au transport ferroviaire (charbon, acier, etc.) ; transformations de la logistique (développement du zéro stock et zéro délai), auxquelles le camion s'adaptent mieux.

En effet, comme énoncé dans l'introduction, le transport de marchandises par le fer a décliné en parts de marché (voire en volumes transportés, en France notamment) par rapport aux autres modes de transport à partir des années 1960. En RFA, entre 1949 et 1989, même si les volumes n'ont pas diminué (passant 40 à 66 milliards de tonnes-kilomètres), la part de marché du fret ferroviaire a chuté de 56 à 22 %[242]. Dès l'après-guerre, les difficultés du fret ferroviaire se faisaient sentir. Certes, après une embellie entre les années 1950 et 1960, les volumes en tkm diminuaient entre 1970 et 1980, passant de 75 à 70 Milliards de tkm[243]. En France, entre 1970 et 1995, la part de la route dans le trafic de marchandises est passée de 47 à 70 %, tandis que celle du rail passait de 43 à 25 %[244].

Le tableau ci-dessous présente l'évolution de la part modale des différents modes de transports en RFA.

[242] SCHULZ Günther, « Die Deutsche Bundesbahn 1949-1989 », *in* GALL Lothar, POHL Manfred (Hrsg), *op.cit.*, p. 317-376.

[243] *ibid.*

[244] CARRÈRE Gilbert, *op.cit*, p. 16.

Tableau 2 : Part modales du transport de marchandises (marché intérieur) en RFA (1950-1990)

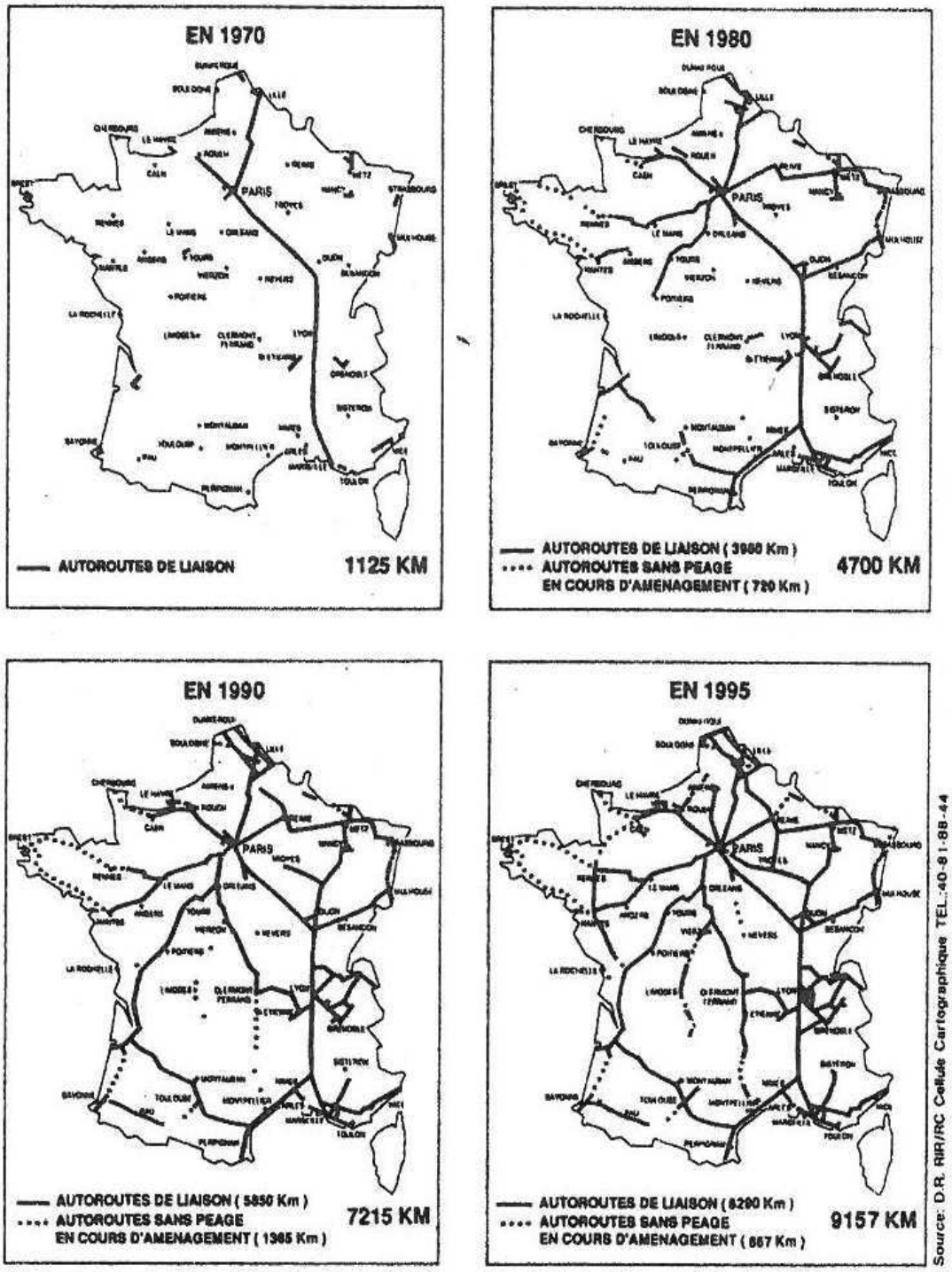
	1950[245]	1960	1970	1980	1990
Deutsche Bundesbahn[246]	55,8	37,8	34	26,6	21,9
Transport ferroviaire des opérateurs privés	0,7	0,6	0,5	0,4	0,2
Transport routier	19,7	31,1	35	47	55,2
Transport fluvial	23,7	28,5	22,7	20,1	18,3
Oléoducs	-	2,1	7,8	5,6	4,4
Transport aérien	< 0,1	< 0,1	< 0,1	0,1	0,1

Source : adaptation personnelle du tableau II, *in* Niklas Reinke, *Bahnstrukturreform. Politische Entscheidungsprozesse zur Deregulierung und Privatisierung der Deutschen Bahnen,* Bonn, Pro Universitate, 2001, p. 134.

Le développement autoroutier, spectaculaire en France comme en RFA entre les années 1960 et 1990, a aussi participé au développement du transport routier de marchandises. Les cartes ci-dessous illustrent le développement du maillage autoroutier du territoire en France.

[245] Sans la Saxe et Berlin-Ouest.

[246] Dont transport routier, mais les parts ne sont pas significatives (valeur maximale en 1980 : 1,6 % du transport de marchandises).



La construction du réseau autoroutier.

Illustration : La construction du réseau autoroutier en France (1970-1995)

Source : in Carrère, *op. cit.*, p. 19

Nous n'avons pas de carte illustrative pour le réseau autoroutier dans les deux Allemagne, mais sur les deux territoires réunis, le réseau passe de 6000 km en 1970 à 11500 km en 1999 (en France de 1500 km à 11 000 km)[247].

La situation du fret ferroviaire en Allemagne de l'Est était différente. Par une action sur les tarifs et un recours au fret ferroviaire obligatoire à partir d'un trajet de 50 kilomètres, le déclin du fret ferroviaire a été largement limité. Un autre élément peut expliquer qu'à la fin des années 1970, la part du ferroviaire soit restée relativement élevée : l'économie y était alors beaucoup plus dépendante du charbon, et le fer était le mode le plus approprié pour son transport[248]. La part de marché du fret ferroviaire était ainsi beaucoup plus importante (quasiment 40 % de plus) en Allemagne de l'Est qu'en Allemagne de l'Ouest : entre 1960 et 1980, la part de la *Reichsbahn* dans le transport intérieur de marchandises est passée de 82 % à 71 %[249]. La crise pétrolière pousse la RDA à aller encore plus loin dans les années 1980 en planifiant un report modal du transport de marchandises vers le rail. Si la part du fret ferroviaire dans le transport de marchandises était plus importante en Allemagne de l'Est, le chemin de fer y était toutefois déficitaire.

En France et en RFA, le déclin du transport ferroviaire, pour les voyageurs comme pour les marchandises, est bien entamé après guerre, après environ un siècle de développement. Les baisses spectaculaires des parts modales du train sont principalement dues au fait que les nouvelles parts de marché sont gagnées par le transport routier. Parallèlement, l'activité des opérateurs publics est de moins en moins rentable. Dès lors, l'une des préoccupations des deux Etats va consister à trouver des solutions pour que la situation des chemins de fer pèse moins sur leurs budgets.

[247] SAVY Michel, *Le transport de marchandises*, Paris, Eyrolles, 2006, p. 126.

[248] KOPPER Christopher, « Die Deutsche Reichsbahn 1949-1989 », *in* GALL Lothar, POHL Manfred (Hrsg), *op.cit.*, p. 281-316.

[249] *Ibid*., p. 303.

B. Le déficit des opérateurs et la progressive « privatisation » de l'activité fret (1950-1990)

Nous avons vu plus haut qu'il existait des similitudes entre chemins de fer français et allemands dans leur développement et dans leur imbrication avec l'histoire politique, économique et sociale des Etats en (trans)formation. Des similitudes persistent après guerre entre la RFA et la France dans les objectifs assignés aux opérateurs et les calendriers des réformes concernant les chemins de fer, entre les années 1950 et 1980.

En effet, dès l'après-guerre des débats se développent sur le manque de rentabilité des opérateurs (respectivement SNCF et *Bundesbahn*), sur la nécessité de leur donner plus d'autonomie, de faire en sorte qu'ils se comportent « comme des entreprises commerciales »[250]. Ainsi, une série de rapports ont été publiés dans les deux Etats et certaines adaptations engagées (par des conventions ou des modifications apportées aux textes réglementant les entreprises publiques) entre les années 1950 et 1970. Nous allons revenir dans une première partie sur ces débats, rapports et réformes. Dans une deuxième partie, nous nous attarderons sur la montée d'une forme de paradoxe. Les entreprises ferroviaires nationales sont en effet de plus en plus tiraillées entre deux obligations principales : la nécessité d'être rentables et d'avoir un comportement commercial d'une part, de l'autre d'assumer des obligations de service public. Cet éventuel paradoxe (selon les acteurs, il est présenté comme tel ou non) a constitué une ressource majeure dans les débats pour entretenir le flou sur les responsabilités des uns et des autres et les objectifs de ces entreprises publiques, mais il a aussi mené à une « privatisation »[251] du fret ferroviaire au sens où cette activité est de plus en plus considérée par les pouvoirs publics comme relevant d'une activité économique ne nécessitant pas particulièrement leur intervention et de plus en plus soumise à une concurrence de fait avec le transport routier.

[250] Cette indication est par exemple incluse dans la loi allemande sur le transport ferroviaire de 1951 (*Eisenbahngesetz*) et les réformes successives tenteront de mettre cet objectif en application.

[251] Attention, « privatisation » n'est pas entendue ici dans le sens classique de transfert d'une entreprise publique vers le secteur privé par la vente de ses actifs.

1. Déficits des opérateurs historiques et tentatives de réformes

Les problèmes financiers récurrents des entreprises publiques ferroviaires sont l'une des clés pour comprendre l'évolution des débats concernant la politique ferroviaire et les opérateurs historiques (leur statut, leurs obligations, etc.). Certes, les débats sur la rentabilité des opérateurs français et allemand n'ont pas remis en cause leurs statuts juridiques jusqu'aux années 1980. Mais les opérateurs sont encouragés à être de plus en plus autonomes dans leur gestion, la définition de leurs stratégies[252] et de leurs tarifs. Cette évolution s'accompagne du déclin de la coordination des transports dans les deux Etats.

a) Assainir la *Bundesbahn* pour l'intérêt général

A la fin des années 1940, les chemins de fer allemands sont dans une situation difficile (financièrement, mais aussi en ce qui concerne l'état des infrastructures) due au conflit et à leur importante contribution à l'effort de guerre. Après la scission actée entre les deux Allemagne en 1949[253], la structure de la *Deutsche Bundesbahn* en RFA (certes, renommée pour mieux correspondre au nouveau régime fédéral), s'appuie essentiellement sur le modèle de la *Deutsche Reichsbahn*[254].

Des rapports paraissent dès 1950 évoquant une situation nécessitant des réformes, sur lesquelles les projets ne manqueront pas jusqu'en 1989. Au cœur de tous les documents, un triptyque : se débarrasser des dettes héritées du passé, compenser les dépenses pour assurer les missions de service public et donner à la *Bundesbahn* une portée entrepreneuriale. Selon Schulz[255], ces propositions trouvaient des soutiens au sein des directions de l'entreprise, moins dans le champ politique. Pour les acteurs politiques, il s'agissait certes d'exiger un comportement commercial de l'entreprise, mais de garantir en premier lieu l'intérêt général.

L'article 87 de la Loi Fondamentale de 1949 (*Grundgesetz*) intègre les chemins de fer dans les compétences fédérales. La loi sur la *Bundesbahn* (*Bundesbahngesetz*) de 1951 établit

[252] Par exemple, dans les années 1960, la *Bundesbahn* comme la SNCF sont autorisées voire encouragées à développer une stratégie de groupe (création, rachat, participation à des filiales en rapport avec leur activité).

[253] En RDA, l'entreprise ferroviaire conserve le nom de *Deutsche Reichsbahn*.

[254] SCHULZ, *op. cit.*, p. 323 ; LODGE Martin, *op.cit.*, 2002, p. 96. M. Lodge explique qu'un débat important a eu lieu entre les tenants de l'organisation de 1924, plus libérale, et l'organisation de 1937, plus dirigiste. Le statut finalement adopté résulte d'une forme de compromis entre l'autonomie opérationnelle de la *Bundesbahn* et le contrôle politique exercé, au motif que les chemins de fer ne sont pas une activité économique comme les autres.

[255] SCHULZ, op.cit.

la *Deutsche Bundesbahn* comme *Sondervermögen*[256], dotant ainsi l'opérateur de moyens économiques propres et d'une indépendance comptable, sans toutefois bénéficier d'une personnalité juridique, ce qui lui donne une certaine autonomie opérationnelle et budgétaire, même si l'intervention politique sur la politique commerciale est possible. Ce statut lui permet de pouvoir emprunter des fonds sur les marchés financiers. Légalement, ce statut se situe quelque part entre celui d'un service de l'administration et celui d'une entreprise publique. Martin Lodge conclut l'étude de cette période au sortir de la guerre où les acteurs de la politique allemande des transports ont dû décider de la forme juridique et des obligations de la société des chemins de fer allemands ainsi :

> *« All actors agreed that the railways were a sector « deserving » political control and should not be exposed to competitive market forces. »*[257]

Il n'était donc pas question alors, notamment pour le personnel politique, de considérer ce secteur économique comme un autre : le pouvoir politique avait son mot à dire. Christopher Kopper[258] a clairement soutenu que le pouvoir politique allemand avait fait dès les années 1950 de la *Bundesbahn* un instrument politique et que les multiples objectifs et fonctions qui lui étaient assignés ne pouvaient être compatibles avec les intérêts économiques de l'entreprise publique.

Cependant, en esquissant brièvement l'histoire de la *Deutsche Bundesbahn* entre les années 1950 et 1990, on constate que les rapports et les réformes allant dans le sens d'un assainissement de ses comptes, de sa rentabilisation, de sa modernisation et de sa réorganisation ont ponctué cette période.

La « petite réforme des transports » de 1961 (inspirée du rapport Brand de 1960) vise à assainir économiquement l'opérateur ferroviaire en lui accordant quelques marges de manœuvre sur les prix et en procédant à une première tentative de mise en concurrence des transporteurs. La coordination tarifaire par le Ministère des Transports est abandonnée, la *Bundesbahn* – comme les autres transporteurs – est plus libre de fixer elle-même ses tarifs (dans certaines limites)[259]. Mais cette réforme n'a pas eu les effets espérés.

---

[256] La traduction n'est pas aisée. Les traductions trouvées le plus souvent parlent de « patrimoine spécial de l'Etat fédéral ».

[257] LODGE, *op. cit.*, p. 112 : « Tous les acteurs étaient d'accord sur le fait que les chemins de fer étaient un secteur qui « méritait » un contrôle politique et qui ne devait pas être soumis aux forces du marché concurrentiel. » (traduction personnelle).

[258] KOPPER Christopher, *Die Bahn im Wirtschaftswunder. Deutsche Bundesbahn und Verkehrspolitik in der Nachkriegsgesellschaft*, Frankfurt/Main, Campus Verlag, 2007.

[259] SCHULZ, *op. cit.*

Le point commun de tous les plans qui vont suivre sera l'idée que pour rendre l'opérateur rentable, il faut réduire le réseau (fermeture de lignes), rendre le personnel plus productif (réduction des effectifs et hausse de leur productivité). Même le Plan Leber pour les transports (du nom du Ministre des Transports de 1966 à 1972), réputé[260] pour avoir été une parenthèse historique plus volontaire pour le développement du fret ferroviaire et la coordination des transports[261] poursuivait ces objectifs. Selon Schulz, « la devise [du plan] c'était : renforcer la Bahn par la réduction (*Schrumpfung*) »[262].

Cependant, les efforts de réduction des effectifs, de fermeture de lignes, de réorganisation, se soldent par un déficit toujours croissant de l'opérateur ferroviaire et un déclin du transport ferroviaire de marchandises (malgré une légère embellie dans les années 1980).

Plusieurs auteurs[263] mettent en avant l'idée que ce qui a en partie empêché certaines réformes, c'était la nécessité d'amender la Loi Fondamentale pour les mettre en œuvre. Or, au cours des années 1980, le consensus grandit parmi les différents partis politiques autour de l'idée que le seul moyen de régler les difficultés financières de l'opérateur est de faire une grande réforme. Plusieurs projets de réforme émergent, mais l'orientation à leur donner, elle, ne fait pas consensus jusqu'au début des années 1990.

b) Des préoccupations semblables concernant la SNCF

Le cas français résonne comme un écho à ce qui a été dit sur la *Bundesbahn* et sur les tentatives de réformes récurrentes. Dans la période d'après-guerre, alors que le train est déjà depuis les années 1930 en perte de vitesse par rapport à la route, les priorités gouvernementales sont d'abord d'assurer un service public de transport. Aussi, en 1952 est signé un avenant à la convention de 1937 prévoyant la couverture automatique par l'Etat du déficit d'exploitation constaté en fin d'exercice. En revanche, cela n'exclut pas qu'il y ait dès après-guerre des débats sur le manque de rentabilité de l'entreprise. A. Verderosa remarque que dès 1949, la SNCF fait l'objet de critiques violentes sur son déficit : « Les cheminots

[260] Nous avons en effet eu à faire à ce Plan à plusieurs reprises lors de notre enquête sur le terrain allemand : cité en entretien (avec des membres d'*Allianz pro Schiene*, de *VDV*, des personnels du Ministère des Transports) et évoqué par des politistes qui s'intéressent aux politiques de transports.

[261] Le Plan prévoyait initialement de favoriser le transport automobile, tout en limitant le trafic de camions et en favorisant le fret ferroviaire surtout pour le trafic de longue distance ; il a lancé aussi la construction de liaisons ferroviaires avec les ports maritimes.

[262] SCHULZ, *op. cit.*, p. 351-352, traduction personnelle.

[263] SCHULZ, *op. cit* ; LODGE, *op.cit.*

passent du statut de héros de la nation[264] à celui de gaspilleurs en chef des deniers public. C'est de cette époque que date le débat de fond entre service public et rentabilité, qui perdure aujourd'hui »[265].

Dans les années 1960, les gouvernements successifs s'inquiètent de plus en plus de la situation financière de l'entreprise ferroviaire. La période 1966-1969 est marquée par des rapports et propositions successives de réforme des relations Etat-SNCF. Le rapport Nora[266] de 1967 sur les entreprises publiques propose de fonder les relations entre l'Etat et ces dernières sur des principes nouveaux en conciliant le respect de la notion de service public et le souci de rentabilité. Les réflexions aboutissent entre 1969 et 1971 (avenant à la convention de 1937) par la contractualisation des relations Etat/SNCF. Il y a trois principaux axes dans cette réforme :

- La SNCF est soumise aux obligations de service public définies par l'Etat, mais celles-ci sont allégées et – théoriquement – compensées ;
- L'autonomie de gestion est reconnue à l'entreprise ;
- Elle a la responsabilité d'équilibrer ses comptes.

Dans cette période, la SNCF est aussi autorisée à fermer des lignes (les moins rentables). La SNCF elle-même s'inscrit de plus en plus dans une logique de concurrence avec les autres modes de transport dans le cadre d'une économie de marché[267].

Le tournant de la libéralisation du secteur des transports a été pris dans les années 1970. L'Etat encourage progressivement la concurrence intermodale. Cette orientation libérale est clairement affirmée dans le rapport Guillaumat[268]. Le rapport propose de renforcer l'autonomie de gestion de la SNCF, d'alléger les obligations de service public, notamment dans le domaine du fret : il propose que la SNCF ait la liberté complète d'organiser son trafic de marchandises. Le rapport recommande la fermeture de lignes et de gares et ainsi l'abandon

[264] En référence à la « bataille du rail » pendant la guerre. Voir le film de René Clément, *La bataille du rail*, sorti en 1946.

[265] VERDEROSA Ariane, *Trains de vie : enquête sur la SNCF d'aujourd'hui*, Editions Autrement, 2004, p. 124.

[266] COMITE INTERMINISTERIEL DES ENTREPRISES PUBLIQUES, *Rapport sur les entreprises publiques*, La Documentation française, 1967.

[267] DRESSEN Marnix, « Ouverture du marché du fret ferroviaire. Du statut de cheminot à son refoulement ? », *in* HAZOUARD Solène, LASSÈRE René, UTERWEDDE Henrik (dir.), *Relations sociales dans les services d'intérêt général : une comparaison France Allemagne*, Cergy-Pontoise, CIRAC, 2011, p. 176 ; FINEZ Jean, « Les économistes font-ils l'économie ferroviaire ? » Maurice Allais, la « théorie du rendement social » et les premières restructurations de la SNCF », *Revue Française de Socio-Économie*, vol. 1, n° 11, 2013, p. 15-34 ; FINEZ Jean, « Aux origines de la préoccupation marchande à la SNCF (1960-2011) », *La nouvelle revue du travail* [En ligne], 2013, n° 2.

[268] MINISTERE DES TRANSPORTS, *Orientations pour les transports terrestres*, Paris, La Documentation française, 1978.

de certains trafics de wagons isolés[269]. Par ailleurs, la SNCF est encouragée à transférer certains de ses trafics à ses filiales routières, puisqu'elle a diversifié son activité (à l'instar de son homologue allemand[270]), et possède ou participe à des entreprises routières. Finalement, à la fin des années 1970, les obligations d'exploiter et de transporter, dans le fret notamment, ont bien été soit supprimées, soit restreintes.

N. Neiertz[271] remarque que cette période entre 1965 et 1980 est intéressante dans la mesure où la France a fait le choix de la libéralisation dans une période où l'Europe des transports était en panne. Ce mouvement libéral semble connaître un coup d'arrêt avec le changement politique de 1981, la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs[272] et la création de l'EPIC SNCF, sans pour autant sortir complètement de ces logiques d'autonomie de gestion et de rentabilité initiées dans les années 1960 et 1970.

2. Le paradoxe croissant entre logiques commerciale et de service public : vers la « privatisation » du fret ferroviaire

Au vu de ce que nous avons développé plus haut, on voit bien que dans les deux pays, les gouvernements ont cherché tout au long de la période 1950-1980 à rendre l'opérateur ferroviaire de plus en plus autonome, à l'encourager à redresser ses finances et à se comporter « comme »[273] une entreprise. Les questionnements similaires d'une rive à l'autre font progressivement évoluer ces entreprises publiques, les entraînant de plus en plus dans l'injonction à assumer simultanément une logique commerciale et une logique de service public. L'histoire des politiques de transport en France et en RFA est faite alors d'hésitations entre coordination des transports (plan Leber en Allemagne, évolution des coordinations tarifaire, technique et fiscale dans les années 1960 en France[274], LOTI en 1982) et

[269] Voir le glossaire en annexe.

[270] Sans préjuger ici d'une influence mutuelle.

[271] NEIERTZ, *op. cit.*

[272] Loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

[273] Les Allemands ont deux mots pour « comme » : « wie » et « als ». « Wie » induit l'idée d'imitation, tandis que « als » signifie plutôt « en tant que ». Nous évoquons cette distinction car l'un de nos interlocuteurs, un cadre de la DB, a distingué la période avant la réforme de 1994 où la DB tentait de se comporter comme une entreprise (« wie »), et après la réforme depuis laquelle la DB se comporte telle une entreprise (« als »). (entretien du 13.10.2009)

[274] NEIERTZ , *op. cit*.

libéralisation, notamment en acceptant progressivement la concurrence intermodale pour le trafic de marchandises.

Ces évolutions dans la politique des transports aboutissent à la montée de deux injonctions pas toujours faciles à coordonner pour les opérateurs ferroviaires entre d'une part, une logique commerciale dans laquelle ces derniers doivent chercher l'efficacité économique, fidéliser des clients etc., et une logique de service public qui implique que les opérateurs assument un certain nombre de trafics et d'obligations, y compris lorsque ceux-ci ne sont pas rentables. Un système de compensations est normalement prévu (par exemple pour financer les tarifs sociaux proposés par la SNCF – carte famille nombreuse etc.), mais la limite entre ce que doit financer la tutelle et ce que doit financer l'entreprise n'est pas toujours claire. D'où une controverse jamais close pour savoir qui doit porter la dette du système ferroviaire.

Cette double injonction conduit aussi progressivement à séparer fret et voyageurs. S'il ne s'agit pas de remettre en question le servie public ferroviaire pour les voyageurs, le fret est de plus en plus considéré comme une activité économique comme une autre. Les activités demeurent cependant dans la même entreprise publique.

La trajectoire des deux cas étudiés semble se séparer après les années 1980 : alors que la LOTI, qui visait au départ à clarifier certaines incertitudes dans les relations entre modes de transport, semble avoir exacerbé ce paradoxe, les chemins de fer allemands ont semble-t-il trouvé une réponse un peu plus claire par la séparation claire des activités dans la réforme de 1994.

a) La LOTI en France : renforcer le service public tout en assignant à la SNCF des exigences d'efficacité

La convention de 1937 réglant les statuts de la SNCF avait été adoptée pour une durée de 45 ans. Aussi, un nouveau texte devait-il être adopté au plus tard pour le 1er janvier 1983. Alors que la gauche est arrivée au pouvoir en 1981 avec un Ministre communiste (Charles Fiterman) aux Transports, Claude Martinand, jeune ingénieur des Ponts et directeur de cabinet du Ministre, rédige le projet de loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI). Un autre membre du cabinet (Guy Braibant) est plus spécifiquement chargé de la partie ferroviaire[275].

[275] Entretien de seconde main réalisé avec C. Martinand le 05/04/2007 par J.-P. Williot, dans le cadre d'une étude proposée par l'AHICF sur les dix premières années de RFF. Disponible sur http://www.memoire-orale.org/.

La LOTI apparaît avec le recul comme un texte difficile à interpréter. Dans l'exposé des motifs, le projet se veut ambitieux. Il vise à orienter dans un seul texte une politique globale des transports :

> « La politique des transports n'a jamais fait l'objet jusqu'à présent d'une loi d'ensemble débattue démocratiquement. […] Poser les principes fondamentaux, dégager des moyens, définir des procédures de cette action nouvelle, résolument plurimodale et intermodale, tel est l'objet général de la présente loi. »[276]

Cette loi reconnaît notamment le « droit au transport », tandis que depuis son arrivée au Ministère, Fiterman a fait stopper les fermetures de lignes non rentables permises par les réformes précédentes et envisage la réouverture de certaines lignes. Le texte retient la notion d'« efficacité économique et sociale » de l'entreprise plutôt que celle de rentabilité.

Le statut de la SNCF est modifié : la Société d'Economie Mixte devient un Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial (EPIC). La société devient ainsi une entreprise publique à 100 %. Les notions de service public, d'intérêt général, de besoins des usagers, sont réaffirmées. Le champ des objectifs de la SNCF est large (« Cet établissement a pour objet d'exploiter, d'aménager et de développer, selon les principes du service public, le réseau ferré national », article 18 de la LOTI). Le cahier des charges précise les missions de la SNCF. Parmi ces dernières : mener une politique active d'innovation, de recherche et de développement, mener une politique active de coopération internationale, … Le texte paraît marquer une rupture avec les réformes des années 1970, la SNCF redevenant un instrument à part entière des politiques de transport.

Si le poids de la tutelle se fait sentir par le biais de ces diverses missions assignées à la SNCF, d'autres évolutions contenues dans le texte et dans ses décrets d'application vont dans le sens d'une consécration de la SNCF en tant qu'entreprise notamment dans le transport de marchandises.

D'abord, on peut citer la modification de la composition du Conseil d'Administration de la SNCF, dans lequel les représentants de l'Etat peuvent être mis en minorité[277]. Ceci relativise la volonté du gouvernement de l'époque de contrôler à tout prix les orientations et les décisions de la SNCF. Une autre limite au poids de l'Etat apparaît quant à l'autonomie de gestion qui est maintenue. En ce qui concerne la comptabilité, l'article 25 de la loi dispose

[276] Projet de loi d'orientation des transports intérieurs, exposé des motifs, *in* QUINET (dir.), *Les transports en France, Situation au début des années 80 et politique nouvelle*, Paris, La Documentation Française, 1982, p. 261.

[277] BERNADET Maurice, LASSERRE Jean-Claude, *Le secteur des transports*, Paris, Economica, 1985, p. 194.

que la SNCF est soumise aux règles applicables aux entreprises du commerce. La SNCF est libre de fixer ses tarifs en ce qui concerne les marchandises. Enfin, la loi entérine l'évolution entamée de la SNCF en tant que « groupe ». Elle est en effet libre de participer par le biais de ses filiales à d'autres activités de transport ou liées au transport (et peut à ce titre développer ses filiales de transport routier de marchandises, et ainsi développer sa propre concurrence intermodale interne – qui peut aussi être vue comme une manière de tenter de retrouver une position monopolistique dans le transport de marchandises).

La LOTI s'inscrit probablement dans un compromis entre les membres qui forment le gouvernement de l'époque (affirmation des notions de service public et de droit au transport tout en entérinant l'évolution de la SNCF vers des exigences toujours accrues d'efficacité et en lui donnant les moyens de se développer comme d'autres grands groupes). Le développement du rail pour l'intérêt général est affirmé en même temps que la concurrence intermodale est reconnue, celle-ci pouvant prendre place au sein même de la SNCF entre son activité principale et ses filiales routières :

> « Il ne s'agit ni de tout réglementer dans des dispositions tatillonnes, ni d'enserrer l'activité des entreprises dans un réseau d'institutions multiples et contraignantes, ni d'étendre la tutelle de l'Etat, la centralisation. Il convient à l'inverse d'alléger, de simplifier les contraintes bureaucratiques, de clarifier l'intervention des pouvoirs publics là où elle est indispensable, tout en favorisant le jeu des mécanismes économiques et commerciaux. Il convient de permettre à chaque mode d'affirmer ses atouts propres dans le cadre d'une concurrence se développant sur des bases assainies et maîtrisées, tout en favorisant la coopération et la complémentarité des différents modes. »[278]

La LOTI, même si elle a subi des modifications[279], demeure pour le moment l'une des bases législatives pour la politique des transports en France.

Pour plusieurs auteurs[280], ce texte est finalement tellement général qu'on peut y lire des orientations contradictoires. Or, dans la perspective que nous allons développer par la suite, nous cherchons justement à démontrer que les acteurs investissent l'ambiguïté du texte pour lui donner du sens, ce sens n'étant justement pas donné au départ et partagé par tous. Ainsi, des luttes peuvent se déployer entre acteurs pour l'interprétation du texte et

[278] Projet de loi d'orientation des transports intérieurs, exposé des motifs, in QUINET (dir.), *op cit*., p. 261.

[279] Notamment par la loi du 5 janvier 2006 (loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports) qui restreint la formulation concernant la mission exclusive attribuée à la SNCF « d'exploiter selon les principes du service public, les services de transport ferroviaire sur le réseau ferré national » aux seuls « services de transport ferroviaire de voyageurs », afin de préparer l'ouverture à la concurrence du trafic de fret.

[280] BERNADET, LASSERRE, *op. cit* ; NEIERTZ , *op. cit*.

l'interprétation du sens de la politique des transports, les acteurs cherchant dans ces textes des appuis, des prises sur lesquels ancrer leur argumentation.

b) La réforme des chemins de fer en Allemagne : une rupture plus nette dans la politique ferroviaire allemande

Les débats étaient donc assez semblables d'un côté et de l'autre du Rhin jusqu'aux années 1980. Comme en France, la *Bundesbahn* a certaines obligations qui lui sont imposées par sa tutelle[281] et qui ne lui permettent pas toujours de mettre en œuvre des réformes ou des réorganisations internes visant à rapprocher son fonctionnement de celui d'une entreprise classique, à rentabiliser certains trafics, etc. Cela n'empêche pas parallèlement que la *Bundesbahn* connaisse dès les années 1950 un développement semblable à d'autres grands groupes : la *Bundesbahn* développe des filiales et participe au capital de nombreuses entreprises de transport.

Pour G. Schulz[282], si les directions successives de l'opérateur historique allemand ont tenté de mettre en place des stratégies visant à rendre l'établissement plus compétitif, les obstacles se situaient plutôt du côté du pouvoir politique, pris entre des préoccupations budgétaires de rentabilité des chemins de fer et les obligations assignées au transport ferroviaire. Mais le thème qui va s'imposer dans les années 1980 est clairement celui de la dette des chemins de fer. Celle-ci est régulièrement présentée par les acteurs comme par les auteurs[283] qui ont analysé la réforme allemande des chemins de fer de 1994 comme un « fardeau ». A défaut d'une grande réforme, entre les années 1950 et 1990, l'obsession des divers gouvernements allemands devient en effet la réduction de ce « fardeau » financier de la *Bundesbahn* sur le budget fédéral et l'objectif de la rendre plus concurrentielle. La dette ferroviaire en RFA était de 13,5 milliards de DM en 1970 ; 36 en 1982[284]. Dans l'Allemagne réunifiée, en 1992, elle s'élève à 65 milliards[285]. G. Schulz[286] insiste ainsi sur le fait que le

[281] Schulz rappelle quelles étaient ces dernières : obligation de service (qu'il soit rentable ou non), obligation de transport (quels que soient les biens transportés), obligation tarifaire (tarifs fixés par l'administration). (SCHULZ, *op. cit*).

[282] SCHULZ, *op. cit*.

[283] On retrouve à maintes reprises le terme « burden » dans les publications en anglais sur le sujet, et l'idée que ce « fardeau » est insupportable (« unbearable ») : LEHMANN Carsten, « Germany », in VAN DE VELDE Didier (ed.), *Changing Trains, Railway Reform and the Role of Competition : The Experience of 6 Countries*, Ashgate, 1999, p. 143 ; LODGE, *op. cit*. p. 158; CHABALIER Delphine, « Libéralisation des frets ferroviaires français et allemand : entre rémanence institutionnelle et contingence temporelle des réformes », in PALIER Bruno, SUREL Yves (dir.), *Quand les politiques changent : temporalités et niveaux de l'action publique*, L'Harmattan, 2010, p. 113-144.

[284] LODGE, *op.cit*, p. 144.

[285] LE DUC, *op.cit*, p. 83.

moteur des débats sur une réforme des chemins de fer était nourri essentiellement des discussions sur les besoins financiers de la *Bundesbahn*.

La réforme des chemins de fer élaborée entre 1989 et 1993 apparaît alors comme une rupture : c'est un nouveau compromis politique qui est élaboré au début des années 1990 sur la définition du problème des chemins de fer et sur les solutions envisagées[287]. Cette réforme marque une rupture à la fois dans l'histoire de la politique des transports allemande et pour la comparaison franco-allemande. En effet, des choix ont été faits dans cette réforme ayant pour conséquence une divergence dans l'action publique en matière de politique ferroviaire entre France et Allemagne. Par ailleurs, cette réforme est considérée par l'ensemble des acteurs allemands de la politique comme un tournant marquant la politique des transports.

Conclusion

Ces propos préliminaires, plutôt descriptifs, visaient à donner quelques repères au lecteur sur l'histoire des opérateurs et de la politique ferroviaire en France et en Allemagne. Le train a été au cœur de leur développement économique, social, politique à partir des années 1830. Il a ainsi participé à l'action publique, en tant qu'instrument de l'aménagement du territoire, de la politique de développement économique, des politiques sociales et de mobilité. Nous n'avons fait ici que l'évoquer brièvement. Nous aurions pu nous attarder aussi sur l'importance de ces grandes entreprises publiques dans l'économie de chaque Etat et sur la naissance d'une culture cheminote (voir annexe 4). Nous nous sommes plutôt focalisés sur les débats politiques qui ont rythmé les évolutions du « système ferroviaire »[288], marqués par une préoccupation croissante pour les finances des opérateurs. Dans les années 1980, la tendance en France comme en RFA est à la fermeture de lignes sur le réseau secondaire (voies peu

[286] SCHULZ, *op. cit.*, p. 371.

[287] Sur lesquelles nous reviendrons largement dans le prochain chapitre.

[288] La plupart des acteurs parlent du « système ferroviaire » pour évoquer l'organisation générale du transport ferroviaire (acteurs, financement). C'est principalement dans cette acception « faible » ou simple que nous l'utiliserons. François Caron (CARON, *op. cit.*) évoquait le « système pré-ferroviaire » pour décrire les bases sur lesquelles s'est construite la culture ferroviaire : il est issu du mariage entre la culture des Ponts et Chaussées et d'une culture technique, industrielle et mécanicienne, issue du XVIIIème siècle et très ancrée chez les ingénieurs des Mines et globalement chez les ingénieurs civils. Ceci lui permettait d'insister notamment sur la culture technique qui a marqué le système ferroviaire. Chez cet auteur on voit que la notion de « système » est plus ambitieuse.

empruntées) et à la réduction des effectifs[289]. La dette de la SNCF s'accroît considérablement entre 1983 et 1992 (passant de 65 à 142 milliards de francs). Celle de la *Bundesbahn* a elle aussi doublé entre 1982 et 1992.

Avec notre focale sur le fret ferroviaire, nous avons pu constater que son déclin n'a longtemps pas été considéré comme un problème public en propre, et que c'est bien plutôt l'avenir des entreprises publiques et du chemin de fer qui a fait l'objet des préoccupations des pouvoirs publics, l'ensemble de l'activité ferroviaire étant en déclin. En ce sens, les problèmes propres au fret ferroviaire semblent longtemps être restés internes aux opérateurs, ce qui pose explicitement la question de l'émergence d'un « problème public » du fret ferroviaire. La politique de transport des marchandises en Allemagne et en France se traduit plutôt par une mise en concurrence des modes de transport entre eux (par une tendance à la déréglementation), renvoyant les questions propres au fret ferroviaire aux opérateurs. Les débats publics sont focalisés sur l'avenir des chemins de fer en général à la fin des années 1980.

Nous avons suggéré aussi que le sens des réformes, des textes de loi, des instruments réglementant les transports, était controversé. Il est en effet difficile de se tenir à une présentation purement « descriptive » de l'histoire des opérateurs ferroviaires, de leurs relations avec leur tutelle, des responsabilités qui incombent à chacun. On voit bien au contraire que ces différents éléments font l'objet de controverses et ne sont pas « donnés ». Les ambiguïtés du rôle des uns et des autres, la séparation entre ce qui relève d'une activité économique purement commerciale et ce qui relève du service public, résident certes partiellement dans les textes, mais les acteurs investissent ces textes de sens et créent des espaces pour l'ambiguïté en tentant d'imposer chacun leur interprétation.

Le travail qui suit consiste donc beaucoup plus à tenter de comprendre comment un problème public de fret ferroviaire a émergé, à mettre en lumière le travail de définition des problèmes et d'interprétation des textes et des mesures d'action publique, mené par les acteurs. Comme l'ont montré de nombreux politistes[290], dans des perspectives différentes

[289] A la fin des années 1980, la SNCF compte environ 200 000 employés (alors qu'elle en comptait 250 000 en 1980) (CARRERE, *op.cit.* ; ETIEN, SOREL, *op. cit.*). La Bundesbahn compte environ 260 000 employés en 1989 (REINKE, *op. cit.*).

[290] GUSFIELD Joseph, *La culture des problèmes publics, L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Paris, Economica, 2009 (1981) ; KINGDON John W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New-York, Harper Collins Publishers, 1984 ; SETBON Michel, *Pouvoirs contre sida, De la transfusion sanguine au dépistage : décisions et pratiques en France, Grande-Bretagne et Suède*, Seuil, 1993 ; ROCHEFORT David A., COBB Roger W. (dir.), *The Politics of Problem Definition : Shaping the Policy Agenda*, University Press of Kansas, 1994 ; HENRY Emmanuel, *Amiante : un scandale improbable,*

(construction des problèmes, mise à l'agenda), il n'y a le plus souvent rien d'évident dans la formulation d'une situation en tant que « problème public », dans la mobilisation d'acteurs pour sa mise à l'agenda politique, ou dans les réponses apportées. Nous nous focaliserons sur l'articulation entre l'émergence du problème public de l'avenir des chemins de fer et notamment de leur financement et l'émergence du problème public de l'environnement (pollutions, gaz à effet de serre), articulation qui n'a pas été opérée de la même façon et sur le même tempo en Allemagne et en France.

Nous arrivons en effet au cœur de notre questionnement : il s'agit de comprendre comment les acteurs interviennent sur la production même de l'action publique, par le biais de leurs argumentations, en définissant les problèmes, en proposant des mesures, quitte à créer des espaces d'interprétation dans les textes déjà élaborés ou par les usages de notions dont les définitions ne sont pas (ou peu) stabilisées (développement durable, politique intégrée des transports, etc.).

Sociologie d'un problème public, Presses universitaires de Rennes, 2007 ; BOUSSAGUET Laurie, *La pédophilie, problème public : France, Belgique, Angleterre*, Paris, Dalloz, 2008 ; GILBERT Claude, HENRY Emmanuel (dir.), *Comment se construisent les problèmes de santé publique ?*, Paris, La Découverte, 2009 ; ou encore, pour une thèse tout récemment soutenue : CERRATO DEBENEDETTI Marie-Christine, *Action publique sans problème public reconnu. La lutte contre les discriminations ethno-raciales en France dans les années 2000*, thèse de science de politique, Aix Marseille Université, soutenue le 3 juin 2013.

Chapitre 1

Formation d'un énoncé de politique publique et verrouillage par le récit de sa « réussite » : la réforme allemande des chemins de fer

La réforme des chemins de fer mise en œuvre en Allemagne en 1994 apparaît comme une réforme majeure, constituant un tournant pour l'opérateur historique et fondant une nouvelle ère de la politique ferroviaire. Nous avons pu observer la force de la réforme de 1994 comme décision publique de référence sur le terrain. Ainsi par exemple, lorsque nous rencontrons la personne qui s'occupe des questions de politique des transports au sein d'*Allianz pro Schiene*[291], nous n'avons pas encore posé de questions que notre interlocuteur évoque, comme introduction au sujet, la réforme de 1994 : c'est là selon lui qu'ont été prises les décisions fondamentales qui encadrent le fret ferroviaire. La décision la plus importante selon lui a consisté à séparer l'infrastructure et l'exploitation du fret : l'infrastructure serait financée par l'Etat, mais pas le fret, qui serait ouvert à la concurrence. Plus généralement, les interlocuteurs allemands considèrent cette réforme comme un élément central et fondateur de la politique ferroviaire.

Début 1989 est constituée une commission gouvernementale chargée de réfléchir à un projet de réforme. Cinq ans plus tard, en décembre 1993, la réforme est entérinée par un vote au Parlement. Le débat national qui a eu lieu au tournant des années 1980 et 1990 peut être analysé comme le moment de formations de nouveaux discours sur la question des chemins de fer. Comment le problème des chemins de fer et plus particulièrement du fret ont-ils alors

[291] Entretien au siège d'*Allianz pro Schiene*, 10.03.2009.

été formulés ? Quelles ont été les solutions proposées et adoptées ? Comment peut être analysé le processus d'adoption de la réforme ?

Nous avons esquissé dans notre chapitre préliminaire les motivations de la réforme. Deux phénomènes prennent de l'ampleur : la situation financière des chemins de fer se dégrade et le transport ferroviaire décline (baisse des parts de marché) jusqu'aux années 1980. Ces deux phénomènes ne sont d'ailleurs pas nécessairement liés : la part du fer peut baisser dans les transports sans être une activité déficitaire et inversement. Or, le lien forgé dans l'argumentation par les promoteurs de la réforme entre le nécessaire assainissement des finances des chemins de fer et l'importance de relancer l'activité ferroviaire a joué un rôle important dans les débats autour de cette réforme au début des années 1990. Comment ces deux nécessités ont-elles été liées ?

Beaucoup des travaux menés sur cette réforme se sont interrogés sur sa nature, ses influences externes et les conditions de son adoption. Tous ont récolté un nombre conséquent d'informations sur le processus de la réforme. Moins que de qualifier le type de changement ou d'en évaluer la nature idéologique, ce qui nous intéresse ici est de comprendre comment l'accord sur la nécessité de réformer d'une part, sur le contenu de la réforme d'autre part a été obtenu, puis comment cet accord persiste dans le temps, voire se renforce.

Discutée pendant quatre ans, fruit de négociations sociales et politiques, la réforme a modifié en profondeur la politique ferroviaire (changement de statut de l'entreprise et de ses employés ; libéralisation du fret puis du transport régional ; création d'organismes de reprise de la dette et de gestion de l'ancien personnel). Le chapitre 1 vise à renouveler la lecture de cette réforme. En effet, celle-ci a été largement étudiée, dans la mesure notamment où elle apparaît comme une véritable rupture (questionnant ainsi les conditions du changement dans l'action publique[292]), qui plus est, négociée, adoptée et mise en œuvre sans conflits sociaux majeurs. Tout en nous appuyant sur ces travaux et leurs apports, nous proposerons une lecture un peu différente, en mettant l'accent sur l'utilisation du contexte pour la formulation ou le renforcement de certains arguments, et sur la formulation du problème et des solutions dans la

[292] Cette réforme peut en effet apparaître comme un cas d'école pour analyser le changement dans l'action publique. Elle représente un exemple de réforme de grande ampleur, sans avoir rencontré beaucoup de résistance, ce qui est relativement rare dans l'action publique. C'est pourquoi elle a intrigué et a suscité de nombreuses études, s'inscrivant dans des approches différentes. De nombreux politistes s'en sont saisis, notamment des néo-institutionnalistes (Martin Lodge, Mark Thatcher, Michael Teutsch), mais aussi des jeunes chercheurs qui se sont intéressés à l'influence des idées néolibérales (comme Tim Engartner). Comme l'a montré Delphine Chabalier, les travaux de John Kingdon peuvent être mobilisés dans la mesure où plusieurs éléments (notamment la Réunification) ont pu former une fenêtre d'opportunité pour la réforme.

formation d'un nouvel énoncé de la politique ferroviaire (A). Nous tenterons de comprendre comment le problème des chemins de fer a été défini par les acteurs à l'époque du débat sur la réforme et quelles conséquences cela a entraîné pour l'action publique dans l'Allemagne réunifiée.

Les témoignages recueillis aujourd'hui d'acteurs ayant participé à la réforme nous ont permis de recueillir quelques informations sur le processus, mais ils nous ont été surtout précieux pour éclairer la façon dont les acteurs de la politique allemande des transports analysent aujourd'hui cette réforme et la mobilisent dans leur argumentation contemporaine. Ainsi, cela nous permettra d'explorer une nouvelle dimension de cette réforme, qui n'a à notre connaissance pas encore été envisagée. Nous développerons l'hypothèse selon laquelle le récit de la réussite de cette réforme construit dans les années 2000, notamment par la direction de la DB AG et relayée par les acteurs politiques, a contribué à verrouiller l'énoncé de politique ferroviaire formulé en 1994 (B). Longtemps, les effets de la réforme n'ont pas été visibles. A tel point que celle-ci aurait pu être remise en question. Or, il semble que le pouvoir politique, même après les changements de gouvernement, s'est efforcé de demeurer dans la continuité des réformes de 1994 puis de 1999. Dès les premiers résultats jugés positifs pour l'entreprise (avec la reprise du fret ferroviaire notamment), la direction de la DB AG a participé à construire un récit de la réussite de la réforme de 1994 au service du projet de privatisation de l'entreprise, contribuant ainsi à verrouiller l'énoncé de politique publique, en somme, à rendre sa remise en question difficile.

A. Elaboration de la réforme au tournant des années 1980-1990: la formation d'un nouvel énoncé de politique publique

Beaucoup de travaux de politistes ont porté sur l'épisode de la réforme allemande des chemins de fer, mise en œuvre en 1994. On peut analyser cet épisode de diverses manières. La plupart des auteurs évoquent la conjonction de facteurs internes et externes : des acteurs porteurs d'un changement de paradigme, une fenêtre d'opportunité (ou un choc extérieur) avec la Réunification, l'impact des thèses néolibérales ainsi que celui de la législation

européenne… toutes ces pistes sont sérieuses (et peuvent être combinées) pour expliquer que ce processus de réforme ait abouti.

Nous nous appuierons ici sur divers travaux universitaires[293], ainsi que sur des documents d'époque et des entretiens contemporains pour mettre en lumière la construction d'un nouvel énoncé de politique publique. Pour cela, diverses étapes ont été nécessaires : se mettre d'accord sur l'existence d'un problème public (une dette ferroviaire croissante et le déclin du mode ferroviaire comme problèmes), sur la nécessité d'agir (réforme inévitable), sur la cause du problème (mode de transport insuffisamment compétitif) et sur les solutions (modifier le statut de l'entreprise, ouvrir le ferroviaire à la concurrence). Pour chacune de ces étapes, il a fallu construire l'accord, ce qui a mené à plus ou moins modifier certains éléments de l'énoncé porté au départ par ses promoteurs pour le rendre socialement et politiquement acceptable (et permettre le vote de la loi).

La thèse de Niklas Reinke[294] retrace de façon détaillée les débats ayant eu cours à l'époque à travers une analyse des rencontres qui ont eu lieu entre les acteurs ayant pris part au processus : ministres (des transports principalement dans un premier temps, puis ministres des finances), syndicats, partis politiques, experts, groupes d'intérêt. Malgré une tendance au propos normatif[295] (on pense à ces jugements sur le caractère économiquement insoutenable des modèles des chemins de fer est- et ouest- allemands et de la mentalité qui en découlait), le travail de Reinke a le mérite de retracer les processus de négociation et de décision qui ont mené à la réforme, en montrant que celle-ci n'avait rien d'inéluctable au départ. Le lecteur prend notamment connaissance des divers projets de réforme portés par différentes coalitions d'acteurs et peut suivre quels ont été les éléments discutés à l'époque avant d'aboutir à un certain consensus menant après une longue procédure législative à la modification de la Loi Fondamentale[296]. A partir de ses travaux et des auteurs précédemment cités, nous avons tenté de faire notre propre analyse de cette réforme par le prisme de l'énoncé de politique publique, posant ainsi nos propres « lunettes » sur cet épisode et apportant un éclairage différent.

---

[293] LEHMKUHL Dirk, „Privatizing to Keep it Public ? The Reorganization of German Railways", in BENZ Arthur, GOETZ Klaus H., *op.cit*.; LODGE, *op.cit*.; TEUTSCH Michael, „Regulatory Reforms in the German Transport Sector : How to Overcome Multiple Veto Points", in HERITIER Adrienne (dir.), *Differential Europe: the European Union Impact on National Policy Making*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2001, p. 133-171; REINKE Niklas, *Bahnstrukturreform. Politische Entscheidungsprozesse zur Deregulierung und Privatisierung der Deutschen Bahnen.* Bonn, Pro Universitate, 2001; ENGARTNER Tim, *Die Privatisierung der deutschen Bahn : Über die Implementierung marktorientierter Verkehrspolitik*, VS Verlag, 2008.

[294] REINKE Niklas, *op.cit*.

[295] Nous avons souvent remarqué une certaine prise de parti dans les travaux allemands sur la réforme. Les travaux ont tendance, soit à montrer *a posteriori* à quel point la réforme était nécessaire et en quoi elle a des effets positifs, soit à prendre une posture de dénonciation vis-à-vis de ce qui est analysé comme une incarnation allemande de la domination du paradigme néolibéral dans les Etats européens au tournant des années 1980-1990.

[296] *Grundgesetz*, équivalent de la Constitution.

Encadré 1: La réforme allemande des chemins de fer en quelques dates (1989-1994)

Janvier 1989 : Rapport du Ministre des Transports Warnke sur la situation de la *Bundesbahn*

Février : Décision du Gouvernement de créer une commission gouvernementale indépendante pour des propositions de réforme

Décembre 1991 : Rapport final de la commission

Février 1992 : le Gouvernement charge le Ministre (Krause) de proposer un projet de réforme

Eté-automne : projets de modification de la Loi fondamentale et projets de lois sur les chemins de fer ; consultations

1993 : Processus législatif

Décembre 1993 : Votes du Bundestag et du Bundesrat

1er janvier 1994 : création de la Deutsche Bahn AG

1. S'accorder sur la nécessité de réformer

Diverses tentatives de réforme ont été menées jusqu'aux années 1980 pour pallier les difficultés financières de la *Bundesbahn* et tenter d'enrayer le déclin du transport ferroviaire. Les projets n'ont en revanche jamais projeté des modifications de statut de l'opérateur historique qui aurait nécessité un vote révisant la Loi Fondamentale. Dans les années 1980, de plus en plus d'acteurs plaident pour une réforme d'ampleur sans tomber d'accord ni sur les objectifs qui devraient être fixés ni sur les solutions à mettre en œuvre. Ainsi, des propositions sont élaborées par le SPD et les Verts, mais elles ont rarement des diagnostics et des solutions partagées, notamment avec les membres du gouvernement de coalition en place (coalition CDU/CSU-FDP entre 1983 et 1987). La *Bundesbahn* travaille à son propre projet interne de réforme ; le BDI[297], puissante fédération des industriels allemands, élabore des propositions. Mais le Ministère des Transports est réticent à l'idée de tenter une énième réforme, étant donné que les tentatives précédentes se sont soldées par des échecs[298].

Dans les années 1980, c'est principalement le poids budgétaire croissant que représentent les chemins de fer qui inquiète les acteurs politiques et les acteurs industriels[299]. L'une des étapes dans la formulation d'un nouvel énoncé de politique ferroviaire consiste à

[297] *Bundesverband Deutscher Industrie*.
[298] LODGE, *op. cit.*, p. 144 -145.
[299] LODGE, *op. cit.*, p. 144.

convaincre une majorité d'acteurs qu'une réforme majeure est inévitable. Si le *Verkehrsforum Bahn*[300] a joué un rôle important dans la construction des arguments pour la réforme (définition du problème et des solutions), la construction de l'accord sur la nécessité de réformer a été une première étape importante dans laquelle la constitution en 1989 d'une commission gouvernementale rassemblant des personnalités reconnues et représentatives du monde ferroviaire a joué un rôle important, contribuant à formuler une injonction à agir.

Il s'est en effet développé dans cette commission (documents écrits qu'elle rend publics) et autour d'elle (traitement médiatique notamment) un certain discours de fatalité quant à l'avenir des chemins de fer. L'ancrage de l'idée selon laquelle, si rien n'était fait, soit les chemins de fer disparaîtraient, soit le pays serait en faillite, a constitué ainsi une étape-clé dans la formation d'un nouvel énoncé de politique publique.

a) La commission gouvernementale esquisse le changement

A la fin des années 1980, de plus en plus de députés allemands de tous bords plaident pour une modification de la loi sur les chemins de fer. Ils créent un groupe de travail propre à ce sujet[301]. En janvier 1989, Jürgen Warnke (CSU), ministre fédéral des Transports, présente un nouveau rapport sur la situation de la *Bundesbahn* et propose de créer une commission indépendante, qui élaborerait des solutions faisant un certain consensus entre les acteurs politiques et sociaux. Cette commission est créée le 1er février 1989.

[300] Groupe d'intérêt formé pour la réforme des chemins de fer.
[301] REINKE, *op.cit.*, p. 35.

Encadré 2 : Composition de la commission gouvernementale[302] (*Regierungskommission Bundesbahn*)

- Représentants du monde scientifique : M Aberle[303] (université de Gießen) et M. Albach[304] (université de Bonn)
- Représentants du secteur économique : M Althoff (*Karstadt AG*), M. Lausen[305] (Landesbank Schleswig-Holstein), M. Saßmannshausen (industrie métallurgique)
- Représentants politiques : M. Dollinger (CDU, notamment ancien Ministre fédéral des Transports de 1982 à 1987), M. Kiep (CDU), M. Haar (SPD, ancien secrétaire d'Etat sous le ministre Leber et ancien président du syndicat cheminot GdED), M. Stuchtey (FDP).
- Représentants des employés : M. Matthöfer (président du conseil d'administration de la *Beteiligungsgesellschaft der Gewerkschaften AG*[306], SPD) jusqu'en mai 1990, puis à partir de septembre 1990 M. Mayr (ancien président du bureau fédéral de IG Metall, SPD), M. Krause (président d'honneur du DBB[307], CDU)

Saßmannshausen fut nommé Président de cette commission, étant reconnu notamment pour son action dans la refonte de l'entreprise *Preussag AG* entre 1972 et 1988 et sa privatisation.

Cette commission a souvent été présentée comme « technocratique »[308], dans la mesure où elle était composée d'acteurs ayant des compétences complémentaires (acteurs scientifiques, industriels, politiques), des formes de légitimité liées à ces compétences et parfois à leurs actions passées (expertise). Ces acteurs occupent diverses positions représentant les principaux groupes organisés de la société (entre représentants de l'industrie

[302] REINKE, *op.cit.*, p. 36-37 ; DEUTSCHE BAHN, *Die Bahnreform*, *op. cit.*

[303] G. Aberle est une figure reconnue de l'économie des transports en Allemagne. Au moment où il est nommé, il a déjà écrit de nombreuses publications concernant les chemins de fer en Allemagne et dans le monde. Il a été vice-président jusqu'en 2007 de l'influente association DVWG (*Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft*), association de la recherche en transport regroupant chercheurs, mais aussi professionnels du privé et du public (administration). Il a aussi longtemps été membre du conseil scientifique du Ministère fédéral des Transports, et est encore membre du Conseil scientifique de l'actuelle *Deutsche Bahn*. Son avis compte donc encore aujourd'hui dans les projets de réforme (on pense notamment à l'épisode concernant les projets d'entrée en bourse de la DB en 2008). Il est aussi rédacteur en chef de la revue *Internationales Verkehrswesen*, une revue de référence dans la recherche sur les transports. En résumé c'est l'un des acteurs-clé de l'interface entre le milieu universitaire travaillant sur le transport et les milieux décisionnels. Dans un entretien avec un cadre de la DB chargé des relations avec le monde universitaire et les groupes d'intérêt, notre interlocuteur rappelle la proximité des acteurs scientifiques ayant participé à la Commission avec la DB : « *C'est une commission qui était composée d'hommes politiques, de scientifiques, avec lesquels on travaille bien encore aujourd'hui* » (Entretien du 13.10.2009). G. Aberle en fait clairement partie.

[304] H. Albach est aussi un économiste reconnu en Allemagne. Il a été président du Conseil scientifique de la Deutsche Bahn (et a à ce titre pris des positions assez tranchées sur l'entrée en bourse de la DB : il soutenait son entrée en bourse avec le réseau). Il a été remplacé par G. Aberle en 2008.

[305] Il était aussi membre de la CDU par ailleurs.

[306] Société qui gère les actifs de syndicats allemands.

[307] *Deutscher Beamtenbund* (DBB), deuxième grande centrale syndicale allemande (après la DGB), à laquelle a longtemps été rattaché le syndicat cheminot GDBA, dont Krause a aussi été président. Voir les annexes pour des clarifications sur les syndicats.

[308] LODGE, *op.cit.*, p. 160.

et représentants des salariés par exemple), privilégiant ainsi la recherche de compromis et la définition commune de solutions, dans une démarche de concertation.

Cependant, on peut douter que les acteurs composant cette commission aient été choisis uniquement pour ces « qualités » : nombre d'entre eux portent déjà une vision assez claire de ce qu'il conviendrait de faire avec l'entreprise publique. Les deux acteurs scientifiques avaient déjà publié de nombreux travaux sur la réforme des chemins de fer à partir des années 1970 et leurs positions favorables à une privatisation des chemins de fer ainsi qu'à l'introduction de la concurrence intermodale et intramodale sur le marché des transports étaient publiques[309]. Par ailleurs, le président lui-même n'a pas été choisi par hasard, mais pour son rôle dans la privatisation de *Preussag AG* qu'il a menée à bien. Aussi, l'idée de dépolitisation de la politique ferroviaire par la composition technocratique de la commission suggérée par M. Lodge nous paraît trop vite mettre de côté le fait que certaines grandes orientations de la réforme étaient déjà formulées par le choix même des membres de la commission, qui, certes, ne portaient pas une position propre à un parti politique, mais n'en orientaient pas moins les travaux vers certaines solutions d'action publique plutôt que d'autres.

Les questions auxquelles devaient répondre cette commission, définies par le Ministre des Transports, étaient les suivantes : dans quels domaines la *Bundesbahn* peut-elle être compétitive en couvrant ses coûts ? Quelles conséquences en tirer sur la structure organisationnelle, la production et la politique d'investissement ? Quels sont les effets financiers des exigences sociales dans les domaines où la société de chemin de fer n'est pas compétitive ? Ces coûts peuvent-ils être durablement couverts par l'Etat et notamment par les possibilités du Budget fédéral ? Une participation des autorités régionales à la décision et au financement en matière de transport ferroviaire de proximité est-elle pertinente ?[310]

On voit donc que les missions de cette commission sont assez concrètement orientées vers le financement du chemin de fer allemand, l'implication de l'Etat (et des Länder pour le

[309] Le rôle qu'ont joué l'économie des transports et ses « experts » dans la définition des politiques de transport en Allemagne pourrait d'ailleurs être creusé : voir HASCHER Michael, *Politikberatung durch Experten. Das Beispiel der deutschen Verkehrspolitik im 19. und 20. Jahrhundert*, Frankfurt/Main, Campus Verlag, 2006) ; une comparaison avec la France sur ce sujet pourrait être tout à fait stimulante (à l'aide de travaux déjà initiés, comme ceux de Jean Finez : FINEZ Jean, « Les économistes font-ils l'économie ferroviaire ? » Maurice Allais, la « théorie du rendement social » et les premières restructurations de la SNCF », *Revue Française de Socio-Économie*, vol. 1, n° 11, 2013, p. 15-34 ; OLLIVIER-TRIGALO Marianne, *Instituer la multimodalité avec les schémas de services de transport* Arcueil, INRETS, 2002 ; ou encore de réflexions d'acteurs comme celles de cet ancien fonctionnaire du Ministère des Transports et aujourd'hui directeur de cabinet de G. Pépy : DEHORNOY Julien, « La politique des transports suit-elle les recommandations des économistes ? », *Tracés*, vol. 3, Hors-série n° 11, 2011, p. 199-211.

[310] DEUTSCHE BAHN, *Die Bahnreform*, *op.cit.*, p. 12 ; REINKE, *op.cit.*, p. 35.

transport de proximité), l'orientation de l'organisation de la *Bundesbahn* vers les activités compétitives et les implications de cette orientation sur la réorganisation industrielle de l'entreprise. Les questions posées orientent très directement le débat vers la question de la compétitivité des chemins de fer et engagent le débat sur les responsabilités des acteurs publics à différents échelons.

Les travaux de la commission débouchent rapidement sur l'idée qu'il est nécessaire de modifier le statut des chemins de fer (créer une société par actions) et qu'il y a une nécessité à mener une réforme d'envergure. Le registre employé est souvent celui du drame et de l'absence d'espoir si rien n'est fait :

> « Il n'y a aucun espoir de stabilisation pour les chemins de fer sans une restructuration fondamentale. »[311]

Les propositions sont alors souvent présentées comme aboutissant potentiellement à des changements radicaux dans la politique ferroviaire. Le *Spiegel* du 24 juin 1991 sous-titre ainsi un article : « Des propositions révolutionnaires de la commission des chemins de fer : l'entreprise ferroviaire devrait se transformer en société par actions »[312]. Les propositions esquissées ne font d'abord pas consensus parmi les partis politiques et les syndicats.

Comment a été orchestré le procédé de dramatisation de la situation des chemins de fer au service de la formulation d'une injonction à agir ? Ceci a-t-il permis de former un accord politique et social pour définir le contenu de la réforme et la mettre en œuvre ?

b) La construction d'une injonction à agir : les menaces de la faillite et de la catastrophe environnementale

Les rapports de la commission et les déclarations de ses membres ont régulièrement mis en scène les dangers encourus par les chemins de fer si rien n'était fait et le chemin de faillite dans lequel ils étaient engagés, nécessitant une intervention radicale pour prendre une bifurcation.

La commission rend trois pré-rapports entre juin 1990 et décembre 1991, dont un en juin 1991, dans lequel elle énonce ses principales propositions, et rend son rapport final au Gouvernement fédéral en décembre 1991. Les propositions sont sensiblement les mêmes que six mois auparavant, le ton cependant est un peu plus dramatique :

[311] Extrait d'un rapport de la Commission gouvernementale pour les chemins de fer daté du 21.06.1991, cité dans DEUTSCHE BAHN, *Die Bahnreform*, *op.cit.*, p. 19. [Traduction personnelle]

[312] « Schwieriger Weg », *Der Spiegel*, 24.06.1991.

« L'alternative en cas de *statu quo* serait la suivante :

- capitulation devant le transport routier (c'est-à-dire disparition de la part de marché du fer) avec toutes les conséquences négatives ou
- des participations fédérales aux chemins de fer dans des proportions insoutenables » [313]

Autant dire que l'alternative proposée n'invite pas au *statu quo* et presse au contraire à des changements radicaux. Si rien n'est fait, les deux scénarios envisagés sont construits comme impensables : soit le chemin de fer disparaît, soit il nécessite un tel soutien public que le *Bund* risquerait la faillite.

La commission esquisse des scénarios concernant le poids des chemins de fer sur les finances publiques dans ses différents rapports. Les prévisions de la croissance de la contribution publique au système ferroviaire sont ainsi régulièrement mises en scène, notamment dans des tableaux et des graphiques. Nous reproduisons ci-dessous un tableau tiré du rapport final de la commission[314] : il illustre l'idée qu'avec la réforme, les besoins de financement par l'Etat fédéral des chemins de fer seraient stabilisés, tandis que sans réforme, ils augmentent chaque année. Par ailleurs, il permet de visualiser les économies escomptées pour le Budget fédéral avec la réforme.

[313] Extraits du rapport final de la commission, cités dans DEUTSCHE BAHN, *Die Bahnreform*, Deutsche Bahn AG, Frankfurt am Main, 1994, p. 26 [Notre traduction]

[314] *Bericht der Regierungskommission Bundesbahn*, 1991, p. 68, reproduit dans REINKE, *op. cit.*, p. 140.

Tableau 3 :

Besoin de financement des chemins de fer par l'Etat fédéral sans et avec la réforme, tendance 1991-2000 (en millions de DM)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1991-2000
DB											
ohne	18.211	20.788	18.322	19.242	20.968	23.660	29.460	32.456	34.155	40.510	257.770
mit	15.688	16.466	16.550	16.486	16.149	15.709	15.931	15.675	15.299	14.840	158.792
DR											
ohne	8.720	10.390	11.970	13.960	15.590	16.670	18.110	19.660	21.310	22.960	159.340
mit	9.607	10.039	9.955	10.582	10.582	10.315	10.033	9.517	9.229	8.846	98.707
Gesamt											
ohne	26.931	31.178	30.292	33.202	36.558	40.330	47.570	52.116	55.465	63.470	417.110
mit	25.295	26.505	26.505	27.068	26.731	26.024	25.964	25.192	24.528	23.686	257.499
										Differenz	159.611

DB : *Deutsche Bundesbahn* (Ouest)
DR : *Deutsche Reichsbahn* (Est)
Ohne : sans
Mit : avec

Les scénarios chiffrés mettant en scène l'évolution du poids des chemins de fer sur les finances publiques ont ainsi été mobilisés à diverses reprises. Ils participent à la dramatisation de la situation et ont visiblement marqué les acteurs du secteur ferroviaire. Un cadre de la DB les évoque en 2009, au sujet de la réforme de 1994 et du rôle de la commission gouvernementale :

« Elle [la commission gouvernementale] a esquissé deux scénarios, qui étaient les suivants : le besoin de financement public du système croissait rapidement et on avait un scénario qui prolongeait le statu quo, et ça aurait été un drame pour les finances publiques, et ensuite on avait un scénario optimiste avec la réforme. Avec ça on pouvait avoir des moyens publics pour le système à peu près au niveau du début des années 1990. Et c'était l'argument le plus puissant pour en effet faire quelque chose. » [315]

Il semble donc qu'un des effets de la mise en scène de l'évolution du poids des chemins de fer sur le Budget fédéral ainsi que de l'élaboration de scénarios alternatifs par cette commission ait été de rendre le *statu quo* inenvisageable. La réforme paraissait de plus en plus incontournable.

[315] Entretien du 13.10.2009.

Cependant, la description d'autres conséquences néfastes de l'absence d'action ont contribué à former un accord autour de l'injonction à agir. Certes, pour beaucoup d'acteurs interviewés, la raison première qui justifiait la réforme était la situation précaire des finances publiques. Cette dimension apparaît clairement dans les rapports de la commission, comme en témoigne le tableau précédent. Pour certains acteurs, comme ce fonctionnaire du Ministère des Transports qui était déjà en poste dans cette administration à l'époque de la réforme, celle-ci n'avait même rien à voir avec la politique des transports :

« La réforme des chemins de fer en soi, notre réforme allemande des chemins de fer n'avait pas de motivation liée à la politique des transports. C'était pas la raison principale. C'était la question du risque budgétaire. Les vieux chemins de fer ne fonctionnaient plus, les dettes augmentaient de façon exponentielle et il n'y avait plus rien à faire. Et si ça avait continué encore 10 ans, les chemins de fer auraient fait exploser le Budget. Ça aurait été la catastrophe. Donc on voulait faire quelque chose pour la dette publique. Après, les questions à côté de politique des transports, le fait que le train perdait continuellement des parts de marché, par rapport à la route, c'était important aussi, et il fallait le régler aussi, mais le problème principal, c'était le problème des finances publiques. »[316]

Or, comme d'autres interlocuteurs portaient le même discours, nous nous sommes souvent demandée quel rôle la question du déclin du mode ferroviaire avait joué dans la réforme des chemins de fer, et notamment dans la construction du caractère inenvisageable de leur faillite.

Pour l'un de nos interlocuteurs[317] par exemple, la question environnementale était déjà importante à l'époque, et selon lui, les chrétiens-démocrates eux-mêmes y étaient sensibles. D'autres acteurs[318] ont affirmé que la question environnementale était secondaire à l'époque, et que la dette publique était la préoccupation prioritaire. Nous constatons que les travaux universitaires, rédigés souvent par des Allemands qui ont dû vivre ces débats en direct à l'époque, font peu de place dans l'analyse pour l'argument environnemental, ce qui tendrait à montrer qu'il n'était ni très développé, ni central à l'époque[319]. C'est bien plutôt la congestion routière qui inquiétait alors, qui a d'ailleurs en allemand un terme imagé et propice à la dramatisation : « *Verkehrsinfarkt* », qu'on peut traduire littéralement par « infarctus du transport » et qui illustre l'idée d'une saturation des infrastructures.

[316] Entretien avec un sous-directeur de la direction des chemins de fer, Ministère des Transports, 27.10.2009.

[317] Entretien du 18.11.2009 avec un représentant de VDV, mais qui était au Ministère des Transports à l'époque de la réforme.

[318] Entretien du 26.10.2009 avec un cadre du Ministère des Transports ; entretien du 13.10.2009 avec un cadre de la DB.

[319] En revanche, une étude comparée de la construction du problème public de changement climatique en France et en Allemagne a montré que l'opinion allemande était particulièrement sensibilisée dès le début des années 1990 à ce sujet : AYKUT Stefan, 2011, *op.cit.*

Le risque de congestion des infrastructures routières était particulièrement redouté avec l'effondrement du bloc soviétique, qui à terme allait entraîner un regain d'échanges (et donc de trafic) au cœur de l'Europe. Le thème était alors investi au niveau national[320] comme à l'échelon européen[321]. Au risque de congestion routière étaient greffées diverses conséquences : entrave à la mobilité (des biens et des personnes), insécurité routière, nuisances environnementales. La congestion routière était notamment mise en avant à l'échelon européen comme une entrave à la circulation dans et entre les Etats membres. Le transport ferroviaire devenait d'autant plus nécessaire qu'il permettait de lutter contre cette congestion (en « soulageant » partiellement les infrastructures routières de ces nouveaux trafics) et qu'il permettait aussi de contribuer à la baisse des émissions de CO_2, objectif qui avait été décrété dès juin 1990[322]. Ainsi des projections concernant la croissance des transports avaient été produites par le Ministère des Transports, permettant à l'Office fédéral de l'Environnement de construire des scénarios ambitieux de report modal.

Les prévisions chiffrées de la dette publique liée aux chemins de fer sans réforme, mais aussi les scénarios et prévisions de croissance de transport ont donc contribué grandement à la dramatisation de la situation. Les « conséquences néfastes » de l'absence de réforme étaient ainsi nombreuses et diverses. Tous les acteurs en présence pouvaient voir les inconvénients de l'absence d'action et chacun pouvait finalement avoir intérêt à s'investir dans la recherche des solutions les plus appropriées, une fois la nécessité de réformer les chemins de fer actée.

Ainsi, les nuisances environnementales occasionnées par la route nous sont apparues plus comme un moyen parmi d'autres de dramatiser la situation et de convaincre un maximum d'acteurs de l'urgence à agir, plutôt que l'environnement aurait été l'une des principales motivations de la réforme. Non qu'elle ait été absente, mais il semble bien que la motivation numéro un était bien la dette publique, la congestion routière ensuite.

---

[320] Un rapport publié par exemple par le forum des transports, c'est-à-dire ce même groupe d'intérêt formé pour la réforme ferroviaire, paraît en 1992 pour montrer que le renchérissement des transports pour lutter contre la congestion est impensable : WEICH G., *Strassen dicht oder Kosten hoch – Patentrezept gegen den Verkehrsinfarkt ?*, Verkehrsforum, 1992. Voir aussi ce rapport produit par *Deutsche Bank Research*, filiale recherche et consulting de la *Deutsche Bank*, qui rassemble entre autres des contributions d'économistes des transports : FRANK H., WALTER N., *Strategien gegn den Verkehrsinfarkt*, Schäffer-Poeschl Verlag, 1992.

[321] *Livre vert relatif à l'impact des transports sur l'environnement: une stratégie communautaire pour le développement des transports respectueux de l'environnement*, COM(92) 46, février 1992. Dans ce livre vert, qui se penche sur les effets des transports sur l'environnement dans une acception large (pollution, contribution au changement climatique, …) la congestion des infrastructures fait l'objet d'une sous-partie dans les impacts environnementaux des transports.

[322] L'objectif global fixé par le gouvernement allemand était de réduire de 25 % les émissions de CO_2 de l'Allemagne d'ici 2005 (par rapport à 1987). En tant que secteur fortement contributeur, les transports étaient bien sûr concernés, même si aucun objectif précis ne lui était assigné. Voir Reinke, *op. cit.*, p. 30.

En revanche, un extrait de discours de H. Kohl devant le Parlement en janvier 1991 et les réactions qu'il a suscitées dans l'assemblée montre que, outre les jeux de rôle habituels de cette arène qu'est le Parlement (rires ou réactions outragées de l'opposition, applaudissements de la majorité pour matérialiser son soutien), un point semble faire l'unanimité chez les parlementaires, la nécessité du transport ferroviaire pour lutter contre la congestion routière et ses nuisances environnementales[323]. Le soutien alors affiché aux chemins de fer paraît contenter les parlementaires de tout bord politique. Il est possible que les conséquences environnementales de l'absence de réforme mises en scène par les scénarios de la commission (disparition d'un mode de transport relativement vertueux et augmentation substantielle des émissions de CO_2) aient aidé à forger les conditions de l'accord autour de la réforme, au sens où de nombreux partis politiques et acteurs sociaux pouvaient y trouver leur compte. La question environnementale et la congestion routière ont ainsi pu constituer des prises, des points d'accroche pour intéresser[324] la plus grand nombre d'acteurs politiques.

Alors qu'un de nos interlocuteurs à la DB nous rappelait quels étaient les objectifs de la réforme en 1994, nous en avons profité pour revenir sur les justifications d'une relance du transport ferroviaire :

«- Est-ce que cet objectif « plus de transport ferroviaire » était vraiment déjà présent à l'époque… ?

- Oui. Oui oui. On était… Il y avait le souhait exprimé de stopper absolument le déclin des parts de marché du fer. [sur un ton affirmatif]

-Et pourquoi ? enfin… quelles en étaient les raisons ?

-[silence] Eh bien déjà on avait investi dans ce système très cher, donc il fallait l'utiliser, d'autre part on voyait aussi déjà à l'époque les chemins de fer comme un élément important du système de transport, euh… donc soulagement des autoroutes, c'était une grande motivation, aussi du lobby automobile, donc ADAC, vous connaissez peut-être… C'est l'organisation allemande des automobilistes qui voulait qu'il y ait moins de camions sur les routes. Dans quelle mesure les arguments sur le climat ou l'environnement ont joué un rôle à l'époque… ? Peut-être pas tant que ça. [Silence] Quoique je pense que ça a aussi joué dans l'argumentation

[323] Le chancelier s'adresse au Parlement **:«** Mesdames et Messieurs, c'est dans le secteur des transports que nous avons à prendre d'importantes décisions dans cette législature. […] Les systèmes de transport sur mesure ainsi que soutenables environnementalement gagnent en importance. (rires de députés SPD) Cela concerne dans une certaine mesure les chemins de fer en tant que transporteur du futur. (applaudissements dans le camp CDU/CSU et FDP) Ce n'est que par le renforcement des chemins de fer que nous pourrons lutter contre la congestion routière et mieux protéger notre environnement. (applaudissements dans les camps CDU/CSU et FDP ainsi que SPD et Alliance 90/ Les Verts) Je vous suis reconnaissant de m'accorder vos applaudissements au moins sur un sujet. » (Extrait de la déclaration du Gouvernement au Parlement du 30 janvier 1991, cité dans DEUTSCHE BAHN, *Die Bahnreform*, *op.cit*, p. 17. [Traduction personnelle])

[324] Même si nous n'avons pas l'ambition de nous inscrire dans une sociologie de la traduction, nous employons ce verbe à dessein, en ce qu'il rappelle la notion d'intéressement développée par M. Callon (CALLON Michel, « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, 1986, p. 169-208). Ceci nous permet de mettre l'accent sur la dimension relationnelle que permet l'intéressement (« intéresser c'est de placer entre, s'interposer » (p. 185)). Le processus d'intéressement permet de s'allier des acteurs par des processus de redéfinition de leurs propriétés et de leur identité. Pierre Lascoumes a transposé ces notions et cette réflexion issue de la sociologie des sciences à l'analyse des politiques publiques (voir par exemple : LASCOUMES Pierre, « Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage ». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », dans CURAPP, *La Gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, p. 325-337, notamment p. 336).

avec le reste. On avait aussi déjà à l'époque, enfin en fait depuis le début des années 1970, on avait déjà eu des gros débats sur la hausse du prix du pétrole et aussi sur la rareté des ressources et le chemin de fer apparaissait comme très efficace énergétiquement et aussi on savait qu'il avait une place importante dans le système de transport. »[325]

Ce témoignage recueilli en 2009 sur les raisons évoquées au début des années 1990 pour la réforme, ne peut bien sûr pas être considéré comme reflétant fidèlement les arguments développés à l'époque. On constate cependant que les premières justifications de la réforme évoquées sont la rentabilisation du système ferroviaire et la décongestion des routes. Mais notre interlocuteur n'en écarte pas pour autant les justifications quant à la rareté des ressources (sans évoquer toutefois directement et de manière détaillée les nuisances environnementales de la circulation routière). « Quoique je pense que ça a aussi joué dans l'argumentation avec le reste » : cette seule réplique semble illustrer « l'ensemble de bonnes raisons », les arguments, en faveur de la réforme, les objectifs principaux étant l'allègement de la contribution budgétaire de l'Etat et la survie des chemins de fer ; accessoirement les débats sur le changement climatique, les ressources énergétiques limitées et les nuisances environnementales pouvaient s'ajouter à l'argumentation des porteurs de la réforme si cela pouvait convaincre plus d'acteurs et permettre de rendre la réforme incontournable. En somme, la réforme ne pouvait qu'apparaître inéluctable étant donnée la somme d'arguments en sa faveur.

Il ressort en tout cas que la dramatisation de la situation des chemins de fer et de l'évolution de la dette ferroviaire a été l'un des ressorts rhétoriques principaux des argumentations portées par les acteurs ayant élaboré cette réforme. Le terme de « nécessité » revient souvent dans les documents d'époque, quitte à user de quelques pléonasmes, comme dans la préface au livré édité par la *Deutsche Bahn* sur la réforme en 1994, écrite par G. Saßmannshausen, qui a été le président de la commission gouvernementale, qui évoque l' « indispensable nécessité » de cette dernière[326].

La commission gouvernementale a donc joué un rôle important dans la mise en scène de l'inéluctabilité de la réforme, en dramatisant les conséquences du maintien d'un *statu quo* : les finances publiques ne pourraient supporter le fardeau des chemins de fer à long terme et la disparition de ceux-ci paraît impensable dans la situation nouvelle ouverte par la chute du mur et le développement potentiel des échanges.

[325] Entretien du 13.10.2009.

[326] SAßMANNSHAUSEN Günther, « Vorwort », *in* DEUTSCHE BAHN AG, *Die Bahnreform*, *op.cit*, p. 6.

2. La Réunification et la politique européenne du rail comme ressources argumentatives pour l'injonction à agir ?

N. Reinke[327] a bien montré que la réforme était alors envisagée comme devant relever plusieurs défis : la lutte contre la congestion routière, qui allait augmenter avec l'ouverture des marchés vers l'Est (après la chute du mur mais aussi avec l'effondrement du bloc soviétique), le maillage du nouveau territoire allemand, la baisse des émissions de CO_2 liées au transport. Les travaux sur la réforme de 1994 convoquent généralement la combinaison de plusieurs facteurs internes (la succession des réformes non suivies d'effets jusque dans les années 1980, la mobilisation d'acteurs pour la réforme, la négociation lors du processus législatif) et externes (les thèses néolibérales pour l'ouverture des réseaux de transport portées par la Banque Mondiale, la législation européenne, la Réunification) pour expliquer qu'une réforme de grande ampleur ait abouti en l'espace de cinq ans (entre l'instauration de la commission gouvernementale et le vote de la loi).

Pluieurs auteurs[328] ont mobilisé la notion développée par J. Kingdon[329] de « fenêtre d'opportunité » comme outil conceptuel approprié pour comprendre qu'un tel changement ait été possible. Pour nombre d'entre eux, la Réunification a été ici l'un des éléments permettant aux trois courants (problèmes, *politics*, solutions) d'être réunis. La relance de la politique européenne du rail peut aussi être vue comme un facteur externe ouvrant la fenêtre d'opportunité. Nous souhaitons pour notre part insister ici sur la façon dont les acteurs portant la réforme ont pu s'appuyer sur ces éléments contextuels pour renforcer leurs arguments et présenter la réforme comme étant inéluctable. Il s'agit pour nous d'envisager la Réunification ainsi que les débats à l'échelon européen et dans les institutions internationales comme d'éventuelles ressources mobilisables dans l'argumentation des acteurs soutenant la réforme dans la construction d'une injonction à agir pour réussir la réunification. En effet, les enjeux de la dette ferroviaire comme de la congestion routière et de l'impact des transports sur l'environnement sont décuplés par les perspectives ouvertes par la chute du mur (ouverture des marchés et hausse potentielle des échanges), la Réunification (difficultés financières), la réunion des deux sociétés ferroviaires est- et ouest-allemandes (mise en commun de la dette ferroviaire).

[327] REINKE, *op. cit*., p. 28-33.

[328] TEUTSCH, *op.cit.* ; CHABALIER Delphine, 2010, op.cit. ; HERITIER Adrienne, *op.cit*.

[329] KINGDON John W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New-York, Harper Collins Publishers, 1984

a) La Réunification allemande : entre nouveaux objectifs pour la réforme des chemins de fer et ressource argumentative pour l'injonction à agir

Après la constitution de la commission chargée de réfléchir à l'avenir des chemins de fer ouest-allemands en janvier 1989 survient un changement de taille. Quelques mois plus tard (novembre 1989) a lieu la chute du mur de Berlin et avec le Traité de Réunification du 18 mai 1990, l'Etat fédéral devient propriétaire de la *Reichsbahn* (chemins de fer de la RDA), ce qui élargit considérablement le champ de réflexion de cette commission, les enjeux financiers devenant d'autant plus importants avec cette entreprise ferroviaire, qui avait elle aussi un déficit important et en augmentation[330]. Le nombre d'agents de l'ancienne *Reichsbahn*[331], la vétusté des infrastructures et du matériel, sont autant d'éléments transformés en arguments renforçant la nécessité d'agir. Ce n'était plus seulement les difficultés de la *Bundesbahn* auxquelles il fallait répondre, mais aux difficultés de deux entreprises publiques en déficit et à la mise en commun de deux dettes ferroviaires.

La Réunification est en effet devenue un formidable agent de dramatisation des enjeux : non seulement elle engageait des défis économiques et sociaux importants mais sa réussite constituait symboliquement un enjeu important pour les Allemands qui pouvaient de nouveau vivre dans un seul Etat. L'un des enjeux pour les chemins de fer dans la Réunification était de relier les territoires des deux anciennes Allemagne. En effet, les infrastructures avaient principalement été développées, dans la période de scission, entre le Nord et le Sud, dans les deux Etats, négligeant les liaisons Est-Ouest qui n'avaient pas vraiment lieu d'être[332]. Le « retard »[333] pris pendant la période de séparation a nécessité des investissements conséquents décidés dès 1991, transposés notamment dans le schéma directeur des infrastructures de transport de 1992 et partiellement supportés par l'UE. Les projets sont bien avancés mais pas encore terminés[334].

---

[330] KOPPER Christopher, « Die Deutsche Reichsbahn 1949-1989 », *in* GALL Lothar, POHL Manfred (dir.), *op.cit.*, p. 281-316.

[331] Les fonctionnaires de la *Reichsbahn* sont quasiment aussi nombreux que les employés de la *Bundesbahn*, pour un réseau presque deux fois plus réduit (REINKE, *op.cit.*, p. 139). Cet élément a été investi par les porteurs de la réforme pour engager le débat sur la productivité des employés des chemins de fer.

[332] Pour visualiser les effets sur les réseaux ferroviaires allemands de la partition de l'Allemagne entre 1945 et 1990 : BAVOUX Jean-Jacques, BEAUCIRE Francis, CHAPELON Laurent, ZEMBRI Pierre, *Géographie des transports*, Paris, Armand Colin, 2005, p. 139-140.

[333] Parler de « retard » et de « rattrapage » n'a de sens que pour ceux qui connaissent « la fin de l'histoire ». Mais bien sûr, la réunion des deux Allemagne n'avait rien d'évident et d'inéluctable. Ce vocabulaire est utilisé par les Allemands dans une Allemagne aujourd'hui réunifiée.

[334] Pour un résumé rapide des projets et de l'historique des investissements ainsi que de leur avancée en 2011 : BMVBS, *Sachstandsbericht Verkehrsprojekte Deutsche Einheit*, mai 2012.

Enfin, la Réunification et plus encore, l'effondrement du bloc soviétique au début des années 1990, avec les changements impliqués dans les pays frontaliers de la nouvelle Allemagne réunifiée (Pologne, Tchécoslovaquie), mais aussi dans d'autres pays de l'ex bloc soviétique représentant de nouveaux marchés potentiels pour les entreprises allemandes et européennes plus généralement, augurait une nouvelle ère pour le transport de marchandises : l'Allemagne devenait un véritable pays de transit au cœur de l'Europe. La congestion des infrastructures, dans ce contexte, menaçait d'autant plus : l'appel d'air suscité par ce nouvel horizon des échanges économiques dans cette zone géographique pour le transport de marchandises risquait d'autant plus d'encombrer des infrastructures déjà saturées (routes) et insuffisamment développées. Le sauvetage du chemin de fer en devenait d'autant plus nécessaire dans les argumentations.

« En 1990 il était assez clair qu'on allait vers la réunification. Il n'y avait pas de décisions, mais quand nous avons été embauchés, c'était assez clair que c'était pour construire une institution commune à tout le pays. Et l'un des grands thèmes c'était de s'occuper des infrastructures de l'ex RDA, des liaisons, et donc ça concernait aussi les chemins de fer, car le fret ferroviaire tel qu'il existait là-bas n'était pas viable. Les infrastructures étaient dans un état catastrophique, bien plus que dans beaucoup d'autres pays de l'Europe de l'Est et… dans un Etat complètement dirigiste, ils n'avaient aucune chance sur le marché, même en dehors du fait que les infrastructures s'étaient beaucoup dégradées. Ça c'était un des sujets principaux, en même temps l'impulsion de la réunification avait permis de lancer l'une des plus grosses réformes, à savoir celle des chemins de fer allemands. Ça faisait longtemps qu'elle était planifiée, mais la décision finale avait toujours manqué pour réformer la DB, donc la décision finale a été la réunification avec la Deutsche Reichsbahn qui rendait une réforme nécessaire. Il n'était pas possible de la remettre à plus tard ou de l'éviter. »[335]

Ce témoignage d'un ancien cadre du Ministère des Transports, embauché en 1990, tend à montrer que la chute du régime de l'ex-RDA a d'une part ouvert la question des chemins de fer à l'intégration de la *Reichsbahn*, de sa dette, de ses employés et de ses infrastructures, d'autre part rendu la réforme nécessaire.

b) Les ressources argumentatives offertes par la relance de la politique européenne du rail

Les débats sur la réforme des chemins de fer allemands sont par ailleurs concomitants avec la structuration de la politique européenne du rail. On peut ainsi s'interroger sur le lien entre les débats concernant la réforme ferroviaire et les débats sur la relance de l'action

[335] Entretien du 18.11.2009 avec un représentant de VDV, qui, dans les années 1990, a travaillé au Ministère des Transports, dans la direction s'occupant de la politique des transports.

publique européenne en matière de transports, voire avec le « tournant néo-libéral »[336] en Europe.

Certains acteurs rencontrés sur le terrain allemand suggèrent le lien qu'il y a eu entre une solution disponible à l'échelon européen et les débats sur la réforme au début des années 1990 :

« Il fallait trouver une solution pour les finances, et la libéralisation était une mesure, qui était proposée par l'UE. »[337]

On peut certes penser que les débats européens et allemands on pu s'influencer mutuellement dans la mesure où ils se déroulent à la même période. On peut cependant mentionner des travaux nuançant les liens directs existant entre les débats au niveau européen et au niveau national. Les recherches menées sous la direction d'A. Héritier[338] sur l'impact des politiques européennes sur les politiques nationales ou d'autres travaux[339] s'étant penchés sur ces questions, tendent à nuancer les effets de la politique européenne en montrant la diversité des trajectoires nationales.

Le lien entre la réforme des chemins de fer et le contexte européen favorable à la libéralisation des marchés a en effet déjà été interrogé par la littérature. Certains auteurs ont principalement analysé la réforme comme le fruit d'un changement paradigmatique. La coalition CDU-FDP qui arrive au pouvoir au début des années 1980 développe une rhétorique qui rappelle celle de Reagan et de Thatcher[340]. Si l'on fait une synthèse des principaux travaux portant sur le sujet, il en résulte deux conclusions relativement divergentes : pour les uns[341], la réforme des chemins de fer s'inscrit clairement dans le tournant néo-libéral observé

---

[336] JOBERT Bruno (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 1994.

[337] Entretien avec un cadre de l'administration ferroviaire au Ministère des Transports, 27/10/2009, Bonn, 1h45. On peut d'ailleurs remarquer que cet interlocuteur répète à plusieurs reprises (dans divers endroits de l'entretien) que ça aurait été une « catastrophe » que l'UE ne pousse pas à la libéralisation.

[338] HERITIER Adrienne (dir.), *op.cit.*

[339] Travaux qui s'inscrivent dans des perspectives théoriques différentes : JORDANA Jacint, LEVI-FAUR David, PUIG Imma, « The Limits of Europeanization : Regulatory Reforms in the Spanish and Portuguese Telecommunications and Electricity Sectors », *Governance*, vol. 19, n° 3, 2006, p. 437-464; JOBERT Bruno (dir.), 1994, *op.cit*.

[340] LEHMBRUCH Gerhard, « République Fédérale d'Allemagne : Le cadre institutionnel et les incertitudes des stratégies néo-libérales », in JOBERT Bruno (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, op. cit., p. 201-232

[341] ENGARTNER Tim, *op.cit.* ; MIROWSKI Philip, PLEHWE Dieter (dir.), *The Road From Mont-Pèlerin, The Making of the Neoliberal Thought Collective*, Harvard University Press, 2009. Ces auteurs mettent l'accent sur le rôle joué par certains *think tanks* dans la propagation des idées néolibérales dans les années 1980. Engartner s'est particulièrement intéressé à leur rôle dans la réforme des chemins de fer allemands, en montrant notamment les rôles joués par le Cercle de Kronberg et le *Verkehrsforum Bahn*, ce dernier ayant été directement impliqué dans les débats sur la réforme ferroviaire allemande.

non seulement en Europe mais dans le monde, sous l'influence des institutions internationales telles que la Banque Mondiale et le FMI. La Banque Mondiale a publié des documents relatifs aux chemins de fer dès le début des années 1980 en mettant en avant la nécessité de réformer les chemins de fer dans un contexte où les marchés prennent de plus en plus d'importance[342]. Pour les autres[343], la rhétorique – appelée plutôt « néo-conservatrice » et portée par la coalition libérale conservatrice en Allemagne – ne s'est pas traduite systématiquement dans l'action publique. Les auteurs distinguent aussi le degré de prégnance du paradigme néolibéral selon les secteurs d'action publique : par exemple, la réforme des télécommunications[344] se serait plus clairement inscrite dans ce tournant paradigmatique, tandis que la réforme des chemins de fer, censée marcher dans les pas de la réforme précédente, aurait été le résultat de plus de compromis. Pour M. Lodge la réforme allemande des chemins de fer serait le fruit d'un isomorphisme institutionnel couplé à un isomorphisme sectoriel (« *domain-oriented isomorphism* ») : l'auteur a en effet démontré dans son étude comparée des réformes ferroviaires britanniques et allemandes que pour le cas allemand, la réforme ferroviaire était le résultat complexe de la politique européenne du rail principalement néolibérale (les Allemands refusant cependant de s'inspirer directement d'exemples internationaux), du poids des fonctionnaires et des conseillers scientifiques dans l'élaboration de la réforme ainsi que des capacités propres à construire des arrangements institutionnels internes. Ainsi, la réforme ferroviaire allemande ne peut s'apparenter selon lui simplement à de l'isomorphisme coercitif (où l'injonction au changement institutionnel

[342] : WORLD BANK, *The Railways Problem*, Washington DC, 1982; GALENSON Alice C., THOMPSON Louis S., *The Evolving of the World Bank's Railway Lending*, World Bank Discussion Papers, 172, 1994; KESSIDES I. N., WILLIG R. D., *Restructuring Regulation of the Rail Industry for the Public Interest*, Washington DC, World Bank, 1995. Ces propos, plus tardifs car énoncés lors du Congrès ferroviaire mondial de 2001 et émanant de l'un des acteurs les plus importants de la Banque Mondiale dans le secteur des chemins de fer, Louis Thompson, nous paraissent assez parlants : *« Le fait que l'on reconnaisse que des marchés rentables sont une bien meilleure manière de fournir des biens et des services plutôt que de se plier à des ordres ou des monopoles publics a modifié la façon dont nous concevons les chemins de fer et nous a permis par la même occasion d'envisager toutes les variables impliquées dans les services, la structure et la concurrence sur les marchés des transports. »* ; *« Dans certains cas, les chemins de fer constituaient (constituent) des ministères gouvernementaux indépendants (« des Etats dans l'Etat »). Les monolithes sont des anachronismes coûteux. »* (p. 31) ; *« Accroître la concurrence au sein des marchés, voici un objectif explicite de la politique des transports devenu particulièrement important, tout spécialement en raison de la connexion entre la concurrence et la régulation. »* (p. 34). Extraits issus de : THOMPSON Louis S., BUDIN Karim-Jacques, « Les orientations de la réforme ferroviaire », Actes du Congrès ferroviaire mondial de Vienne (25-28 septembre 2001), *Rail international - Schienen der Welt*, juin/juillet 2001, p. 30-45.

[343] LEHMBRUCH Gerhard, 1994, *op. cit.*; LODGE Martin, 2002, *op.cit*.

[344] GRANDE Edgar, « De l'État prestataire à l'État régulateur : le nouveau rôle de l'État dans le secteur allemand des télécommunications », in LE GLOANNEC Anne-Marie (dir.), op.cit., p. 213-236. Cependant, même pour cette réforme qui est souvent citée en exemple des réformes néo-libérales en Allemagne au tournant des années 1980-1990, des auteurs nuancent la prégnance du paradigme néo-libéral, freiné par la cadre institutionnel allemand (sectorisation de l'expertise, *Ressortprinzip*, …) : voir LEHMBRUCH Gerhard, 1994, *op. cit*.

viendrait principalement de l'extérieur, notamment par la voie des normes néolibérales diffusées à l'international)[345].

Il semble bien que les réformes européennes concernant le rail aient participé au moins en partie d'un mouvement global de réforme des services en réseau, dans un environnement où les politiques néolibérales se sont diffusées. Mais notre travail n'apporte pas d'éléments nouveaux sur les acteurs porteurs (ou médiateurs) de cette importation. Nous nous intéressons moins ici à savoir si les solutions évoquées s'inscrivent ou non dans le paradigme néolibéral qu'à comprendre comment les acteurs soutenant la réforme en Allemagne ont pu s'appuyer sur ces idées évoquées dans des forums mondiaux et européens par les grandes institutions internationales[346] dans lesquels experts en transport et hommes politiques se côtoient[347], et les intégrer dans leur argumentation. Il s'agit d'insister ici sur la façon dont les débats européens ont pu être saisis à l'échelon national pour appuyer la nécessité et la pertinence de la réforme des chemins de fer.

Encadré 3 : Le rail dans la politique européenne des transports 1957-1991[348]

Les transports (terrestres principalement) ont dès les débuts de la construction européenne constitué un pilier de la politique commune, avec la politique agricole. Le titre IV du traité de Rome de 1957 (chapitre « Les fondements de la communauté ») leur est consacré. Mais

[345] Alors que Powell et di Maggio (DI MAGGIO Paul J., POWELL Walter W., « The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, vol. 48, n° 2, 1983, p. 147-160) insistaient sur l'idée que les institutions tendaient à se ressembler du fait de l'influence de leur environnement, les travaux de Lodge permettent de montrer que le processus de sélection des instruments de régulation les plus appropriés dans le cas de la réforme allemande est soumis à de nombreuses contraintes (acceptabilité, faisabilité, légitimité , …) et qu'un espace de régulation est exposé à de nombreux environnements de politique publique (qui souvent se chevauchent) et que ces environnements offrent des instruments de politique publique différents voire divergents (voir notamment la conclusion *in* LODGE, *op.cit.*).

[346] FMI, OCDE (CEMT).

[347] Experts qui sont invités dans les colloques organisés par ces institutions internationales et échangent directement avec les acteurs de la politique des transports, comme on peut le constater notamment dans les actes de congrès, colloques etc. : Actes du Congrès Mondial Ferroviaire (AICCF.UIC.CEMT), 25-28 septembre 2001, Vienne, in *Rail international – Schienen der Welt* (édition française), juin-juillet 2001 ; CEMT, *Transport et développement économique*, Rapport de la 119ème table ronde d'économie des transports tenue à Paris les 29 et 30 mars 2001, Paris, CEMT, OCDE, 2002.

[348] DEHOUSSE Franklin, GALER Benoît, « La politique européenne du rail », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1544, 1996 ; SAVY Michel, *Le rail et la route : le commerce ou la dispute ?*, *Le transport intermodal en Europe*, Presses des Ponts et Chaussées, 1997 ; BEYER Antoine, CHABALIER Delphine, "La réforme ferroviaire", in SAVY Michel (dir.), *Questions clés pour le transport en Europe*, Conseil National des Transports, Observatoire des politiques et stratégies de transport en Europe, La Documentation Française, 2009, p. 97-116 ; CHABALIER Delphine, ROGISSART Jacques, « Histoire de la politique européenne du rail et implication des entreprises ferroviaires dans son élaboration », *Flux* 1/2005, n° 59, p. 59-65 ; DAMIEN Marie-Madeleine, *La politique européenne des transports*, Paris, PUF (coll. « Que sais-je ? »), 1999 ; DECOSTER François, VERSINI Frédéric, *UE : la politique des transports, Vers une mobilité durable*, Paris : La Documentation Française, 2009 ; KERWER Dieter, TEUTSCH Michael, « Transport Policy in the European Union », in HERITIER Adrienne (dir.), *Differential Europe: the European Union Impact on National Policy Making*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2001, p. 23-56 ; VAN DE VELDE Didier (dir.), *Changing Trains, Railway Reform and the Role of Competition : The experience of Six Countries*, Ashgate, 1999.

la mise en œuvre d'une politique commune des transports a longtemps fait défaut, et le transport ferroviaire est largement resté à l'écart des recommandations et considérations principales, celui-ci étant encore largement considéré comme étant du ressort principal des Etats membres.

La politique européenne du rail s'est inscrite tardivement dans une politique commune des transports tournée vers la libéralisation. Pourtant, la libéralisation des transports est affichée comme objectif dès les années 1960. Au début de cette décennie, la Commission européenne présente un mémorandum puis un programme d'action dans lequel les mesures envisagées sont les suivantes : libéralisation des transports terrestres, harmonisation des normes et initiatives en matière d'infrastructures. Cependant, l'essentiel des mesures concerne le transport routier.

En 1973, la Commission européenne présente une communication définissant une nouvelle conception de la politique commune des transports. Il s'agit de mieux coordonner les autres politiques en interaction avec le domaine des transports (politique fiscale, politique sociale), afin d'harmoniser les conditions de la concurrence entre modes. La politique de l'environnement et la notion de « congestion » apparaissent alors.

Un recours en carence est déposé par le Parlement européen devant la Cour européenne de Justice concernant l'état d'avancement de la politique commune des transports en 1985. La politique commune des transports se structure à partir de l'arrêt de la cour de justice qui établit l'existence de cette carence. Le tournant des années 1980-1990 est marqué ainsi par les libéralisations des secteurs aérien, fluvial et routier.

La politique européenne du rail se développe à partir de la directive européenne 91/440, qui introduit l'ouverture à la concurrence. Cette directive constitue la première étape du processus de libéralisation des marchés ferroviaires que nombre de députés européens et d'Etats membres appellent de leurs vœux à partir des années 1980. Elle vise à rendre plus transparentes les relations entre les pouvoirs publics et les entreprises ferroviaires, à garantir l'autonomie financière, administrative, économique et comptable des entreprises. Les Etats membres doivent mettre en place des mécanismes permettant de réduire l'endettement des entreprises. Par ailleurs, cette directive prévoit la séparation au moins comptable de la gestion des infrastructures et de l'exploitation des activités ferroviaires. Ceci constitue un premier pas pour préparer l'entrée future d'autres exploitants sur une infrastructure. Enfin, elle ouvre le marché du trafic international de fret et de transport combiné aux groupements internationaux d'entreprises ferroviaires.

La libéralisation du secteur ferroviaire est lancée. Avec le traité de Maastricht (titre XII sur les « Réseaux européens de transport » notamment), l'Europe se dote d'instruments programmatiques et financiers pour relancer l'Europe des transports et favoriser l'interopérabilité et l'interconnexion avec les PECO. Dans cette même période, la protection de l'environnement entre de plus en plus dans les argumentaires de prises de position de la Commission européenne (Livres blancs et verts des années 1990) et les termes de « Mobilité durable », d'« Intermodalité » font leur entrée dans le vocabulaire de la Commission.

Selon M. Lodge, le Gouvernement allemand n'a pas soutenu la directive européenne de 1991, étant opposé à une imposition de changement constitutionnel par l'échelon européen[349]. Il ajoute que si les exemples étrangers ont été utilisés dans les débats, il n'y a pas eu d'importation directe de modèles étrangers, mais plutôt utilisation d'exemples extranationaux comme contre-exemples. Si les travaux de Lodge soulignent que les

[349] LODGE, *op.cit.*, p. 143.

Allemands n'ont pas soutenu au début des années 1990 une imposition de la libéralisation dans les directives européennes, refusant ainsi que cette option soit imposée « par le haut », on peut penser en revanche que les acteurs politiques notamment avaient tout intérêt à faire valoir que cette solution était un « choix national », pleinement débattu et finalement adopté de plein gré, à l'issue d'un processus législatif démocratique et d'un dialogue social national.

Pour M. Teutsch[350], la législation européenne n'a pas été à l'origine de la réforme allemande. En revanche, il affirme que les débats au niveau européen ont pu être utilisés stratégiquement. En effet, si la directive a rarement été mobilisée dans les débats au sein même de la commission gouvernementale par exemple, elle a pu servir de ressource argumentative pour légitimer l'opportunité d'une solution comme la libéralisation, soutenue au niveau européen, auprès des acteurs sceptiques.

> *"EC legislation was not the main cause for the German reform, but the parallel discussions over the establishment of an EC railway policy facilitated building a consensus over the national reform plans. The German reform plans did not originate in Brussels, but EC legislation put some specific regulatory issues on the decisional agenda and was at times used strategically to overcome domestic opposition to the reform."* [351]

Il ajoute par exemple que le syndicat GdED s'est appuyé sur la nécessité de transposer la directive européenne pour faire accepter la réforme à la base syndicale, qui n'était pas nécessairement d'accord avec la stratégie adoptée par la tête du syndicat.

Sur la base d'enquêtes ayant été menées directement sur la réforme, mobilisant documents et entretiens avec les acteurs ayant porté le projet, il apparaît donc que ceux-ci ont pu s'appuyer sur les débats ayant lieu à un autre échelon. Les débats européens ont servi de ressource argumentative, plutôt que l'échelon européen aurait imposé une solution aux Allemands.

[350] TEUTSCH, 2001, *op.cit.*
[351] TEUTSCH, *op.cit,* p. 157.

3. Définir la cause du problème et la solution : la construction d'un nouvel énoncé de politique publique

Si nous avons séparé l'étape de la formulation de l'injonction à agir de celle de la définition même du problème, nous avons bien déjà pourtant commencé à aborder cette étape : le fait même de dramatiser l'évolution du fardeau de la dette ferroviaire est une façon de définir principalement le problème des chemins de fer comme un problème pour les finances publiques. Nous allons nous intéresser ici plus spécifiquement aux acteurs qui ont influencé la définition du problème et aux propositions qui ont été portées (notamment celles qui ont été suggérées par la commission gouvernementale). Ceci nous permettra d'avancer dans la compréhension de la genèse de l'énoncé de la politique ferroviaire formulé dans cette période.

a) Le rôle du *Verkehrsforum Bahn*

Les travaux de la commission gouvernementale peuvent être considérés comme le résultat de nombreuses influences émanant de divers acteurs mettant en évidence l'insoutenabilité du financement des chemins de fer sans une privatisation de l'entreprise, nécessitant la réforme de son statut. L'idée a été notamment portée par le *BDI*[352] et le *Verkehrsforum Bahn*[353] dans les années 1980. Des économistes des transports (parmi lesquels ceux que nous retrouvons dans la commission gouvernementale) commençaient à la développer dès les années 1970. Ils se fondent sur la nécessité de soumettre les chemins de fer à la concurrence inter et intramodale, en appliquant la règle des marchés contestables, seul moyen selon eux de rendre l'entreprise ferroviaire compétitive, et donc d'alléger la part des contributions publiques tout en augmentant les parts de marché du fer.

Le *Verkehrsforum Bahn* a été constitué comme groupe d'intérêt visant principalement à élaborer des propositions propres à réformer les chemins de fer. Fondé en 1984, il garde ce nom jusqu'en 1992, où il est alors transformé en *Deutsches Verkehrsforum*, visant à représenter les intérêts de tous les transporteurs (tous modes confondus). Il porte ce nom encore aujourd'hui. L'association fût fondée à l'origine pour améliorer la situation des

[352] *Bundesverband Deutscher Industrie* (fédération des industriels allemands).
[353] Association dont on pourrait traduire le nom par « Forum pour le transport ferroviaire ».

chemins de fer, les membres fondateurs émanant d'entreprises des télécommunications, de l'industrie, du transport de fret, de la DB.

En 1988, le forum publie un rapport[354] argumentant en faveur d'une réforme législative pour les chemins de fer. Le document met en avant le manque de clarté dans la répartition des responsabilités (impactant les résultats financiers, les stratégies commerciales, les investissements, …) entre la DB et sa tutelle, discours porté aussi par les cadres de l'opérateur[355]. Ces derniers prennent pour exemple les nombreuses façons de désigner la DB dans les articles de la Constitution et dans la Loi sur les chemins de fer, tantôt administration, tantôt entreprise.

Toutes les sources consultées[356] s'accordent sur le fait que ce forum a joué un rôle important dans la réforme : les propositions qu'il a portées dès la fin des années 1980 remettaient en question l'efficacité de chemins de fer non soumis aux règles du marché. Ces propositions ont circulé entre l'organisation représentant les intérêts de l'industrie allemande (BDI), ce forum (fondé en partie par des grands patrons de l'industrie, notamment de l'industrie ferroviaire) et la Commission chargée de préparer la réforme, dans laquelle les représentants de l'industrie étaient aussi représentés. On retrouve en partie des acteurs impliqués dans ces diverses institutions, au premier rang desquels M. Saβmannshausen, Président de la commission gouvernementale, PDG de *Preussag AG* jusqu'en 1988 et membre fondateur du forum dans les années 1980.

Nous avons évoqué précédemment le travail déployé par l'ensemble de ces acteurs pour faire partager l'idée qu'une réforme serait incontournable. Mais comment le problème était-il défini, expliqué, et quelles solutions étaient proposées ?

---

[354] FROMM Günter, HEINZE Christian, VERKEHRSFORUM BAHN, *Deutsche Bundesbahn als Unternehmen : Gesetzentwurf mit Begründung*, Bonn, Verkehrsforum Bahn, 1988.

[355] Ce discours est encore relayé par les cadres actuels de la DB. Au sujet des motivations de la réforme de 1994, ce cadre de la DB explique comment les nombreux objectifs assignés au chemin de fer, parfois contradictoires, ont nui à l'atteinte de ces objectifs :

« *Le problème central c'était qu'il y avait beaucoup d'objectifs politiques contradictoires. A l'intérieur de ces autorités [Etat fédéral et Länder]. Par exemple, on devait poursuivre certains objectifs régionaux particuliers et là où il y avait des enjeux électoraux régionaux, il fallait investir de l'argent. Chaque ville, les grosses villes comme chaque ville moyenne devaient être dotées d'une gare desservie par un train longue distance, peu importe qu'il y ait des gens qui voyagent dedans ou non. Donc ce genre d'objectifs politiques régionaux. Des objectifs de politique sociale, par le fait d'employer beaucoup de gens. On devait aussi être un peu rentable. Donc on devait aussi remplir quelques objectifs d'entreprise, de façon à ne pas trop grever le budget fédéral, donc des objectifs de politique financière devaient aussi être remplis. Et ces conflits d'objectifs ils ont toujours été contournés, les autorités de la Bahn bottaient en touche, personne n'était responsable, quand un objectif n'était pas vraiment atteint, elles pouvaient toujours dire qu'elles devaient s'occuper des autres.* » (Entretien du 13.10.2009).

[356] Notamment : TEUTSCH, *op.cit.* ; mais aussi les propos des acteurs allemands recueillis en entretiens (entretien du 10.03.2009 avec des membres *d'Allianz pro Schiene*, dont l'un d'entre eux écrivait une thèse sur le rôle du *Deutsches Verkehrsforum* dans la réforme ferroviaire ; entretien du 23.03.2009 avec un représentant de ce groupe d'intérêt). L'un de nos interlocuteurs affirme : *« Sans ce Bahnforum, il n'y aurait pas eu de réforme des chemins de fer.»* (Entretien du 18.11.2009 avec un représentant du VDV).

b) Le changement de statut de l'entreprise et la libéralisation au cœur du nouvel énoncé de politique ferroviaire

Les membres de la commission lient progressivement le problème de déficit de l'entreprise et de son besoin croissant de financement avec celui de ses pertes de parts de marché. Le problème des chemins de fer allemand, selon une majorité des membres de la commission, réside ainsi essentiellement dans son manque de compétitivité.

Dans son pré-rapport de juin 1991, la commission énonce ses principales propositions :

- la création d'une société par actions
- une orientation stratégique et organisationnelle de cette société par actions vers les secteurs concurrentiels
- une séparation claire entre les missions de service public et le risque commercial de la société
- une reprise de la dette de l'ancienne entreprise par l'Etat fédéral
- une intégration du réseau dans la logique commerciale à travers son rattachement à la société par actions, mais un financement fédéral des investissements dans l'infrastructure
- de nouvelles règles d'embauche sans inconvénients pour les anciens employés (fonctionnaires) des deux anciennes entreprises de chemins de fer.[357]

Les solutions proposées ne sont pas détachées de la définition du problème des chemins de fer allemands. A travers elles, ce sont les causes du problème qui peuvent être lues en filigrane : c'est le statut juridique même de la société de chemins de fer (et les comportements de la société comme de sa tutelle que ce statut implique) qui entrave sa compétitivité. Les statuts de la société publique l'empêchent de distinguer les objectifs d'entreprise sur les secteurs concurrentiels et les missions de service public.

En transformant cette dernière en société par actions et en l'orientant vers les secteurs concurrentiels, celle-ci pourra alors se comporter en véritable entreprise. Ses résultats financiers devraient alors s'améliorer, soulageant d'autant plus le poids budgétaire que représentent les chemins de fer pour l'Etat fédéral.

[357] DEUTSCHE BAHN, *Die Bahnreform, op.cit.,* p. 19-20.

Si des pistes de responsabilité causale sont ainsi soulignées, la responsabilité politique pour l'avenir est aussi postulée[358] : une séparation claire doit être instaurée entre ce qui relèvera des secteurs concurrentiels, dont l'entreprise sera responsable, et ce qui relève de l'intervention publique – le financement des infrastructures.

Dans sa présentation de la réforme, Carsten Lehmann reprend les théories économiques à son compte et souligne que la commission en a fait de même : le changement de statut de la DB vers celui d'entreprise de statut privé, bien que détenue par l'Etat à 100 %, modifie ses responsabilités, son champ d'action et d'autonomie vis-à-vis de l'Etat. En somme, c'est une modification en profondeur des responsabilités politiques qui est induite dans l'énoncé de politique publique guidant la réforme, à travers un raisonnement sur les responsabilités causales (le statut public de l'entreprise nuit à son efficacité quant aux choix stratégiques à opérer – politique commerciale, organisation de la production …).

> *"DB has been given the formal structure of a private company. The advantages of turning an administrative body into a commercially operating entity – even if there is no change of ownership at first – are common knowledge in economics, and the commission adopted the reasoning: full responsibility for costs and revenues induces more entrepreneurship, the management is now free to make decisions without having to consult at length with politicians, and the flexibility of transferring staff to where it is most needed is improved."*[359]

En résumé, un nouvel énoncé de politique publique a été formé dans les cercles du *BDI*, du *Verkehrsforum Bahn* et de la commission gouvernementale, qui se renforce à mesure qu'il convainc et est porté par de nouveaux acteurs. Le problème principal identifié est le manque de compétitivité de l'opérateur historique. Sa cause réside dans le statut de cet opérateur, qui brouille les responsabilités entre la tutelle politique et les cadres dirigeants de l'établissement et induit des considérations autres qu'économiques. La solution consiste à réformer son statut juridique dans le but de clarifier les responsabilités : le politique ne pourra plus imposer des choix anti-économiques dans les domaines directement soumis à la concurrence (au premier rang desquels le transport de fret) et l'opérateur sera pleinement responsable des coûts et bénéfices, l'encourageant ainsi à faire les meilleurs choix stratégiques. Les bénéfices de la concurrence ne sont pas seulement pensés dans le cadre intermodal (entre modes de transport), mais aussi intramodal (entre opérateurs ferroviaires)[360].

---

[358] Nous reprenons ici les concepts développés par GUSFIELD (*op.cit.*, 2009 (1982)) qui nous paraissent pertinents ici pour comprendre la définition du problème public des chemins de fer allemands.

[359] LEHMANN Carsten, « Germany », in VAN DE VELDE Didier (ed.), *Changing Trains, Railway Reform and the Role of Competition : The Experience of 6 Countries*, Ashgate, 1999, p. 146.

[360] Selon un sous-directeur de la Direction des chemins de fer, entré au Ministère des Transports au début des années 1990, la concurrence intramodale est un aiguillon pour la concurrence intermodale : *« Notre mot d'ordre était toujours, pratiquement, „la concurrence intramodale dans les chemins de fer est nécessaire*

Mais pour ne pas entraver l'opérateur historique dans son futur essor, la nouvelle entité doit être soulagée des dettes passées par une reprise de la dette ferroviaire par l'Etat fédéral.

Outre cette orientation générale qui guide la nouvelle politique ferroviaire, l'énoncé implique une décision pour le fret ferroviaire en particulier qui incarne le lien entre manque de compétitivité (le problème) et nécessité de soumettre les activités commerciales aux règles du marché (la solution) : le fret ferroviaire doit être ouvert à la concurrence. Cette proposition marque l'objectif d'une séparation entre ce qui relève de la puissance publique de ce qui relève de l'activité commerciale.

Un de nos interlocuteurs résumait ainsi le choix fait pour le fret ferroviaire avec la réforme de 1994 :

« La grande décision que les politiques ont prise, c'est que le transport de marchandises est ouvert à la concurrence, différentes entreprises peuvent être en concurrence, le fret ferroviaire n'est pas lui-même financé par l'Etat, pas non plus soutenu par l'Etat, l'influence étatique se concentre sur : l'ouverture de l'infrastructure, et en partie son financement. »[361]

Si cet extrait donne à voir la proposition qui a finalement été entérinée, il fallait encore que l'énoncé soit accepté par une majorité de parlementaires notamment. Dès lors, certains éléments de la réforme vont apparaître comme des aménagements facilitant la réforme, offrant des prises pour la négociation avec les acteurs les plus hostiles au nouvel énoncé : notamment la reprise de la dette par l'Etat (qui fait directement partie du raisonnement, mais qui rassure aussi les employés de la DB AG) et surtout la solution évoquée pour les anciens fonctionnaires des chemins de fer si les nouveaux salariés sont embauchés selon le droit privé. Ces thèmes sont chers aux représentants du SPD et des syndicats cheminots.

Si le consensus autour du besoin de réforme semble avoir été forgé assez tôt dans le processus, les causes du problème et les solutions ne faisaient pas l'unanimité, pas même au sein de la commission gouvernementale. En effet, N. Reinke[362] rappelle que les représentants syndicaux (de GDBA notamment) ne partageaient pas l'orientation prise très tôt par les autres membres concernant le changement de statut de l'opérateur. Rejetant cette solution, c'était aussi la définition du problème qui était contestée. On peut donc penser que la phase de négociations politiques autour de la formulation du projet de loi n'est pas seulement

*pour permettre la concurrence intermodale". Il fallait que la Bahn puisse se mesurer à d'autres, qu'il y ait une sorte de benchmark, oui qu'ils deviennent concurrents en quelque sorte, à l'intérieur du secteur, et ensuite ils deviendraient alors plus forts dans la compétition avec les autres transporteurs. » (*Entretien du 27.10.2009)

[361] Entretien du 10.03.2009 avec un membre d'*Allianz pro Schiene*.

[362] REINKE, *op. cit.*, p. 40.

postérieure à la formulation d'un consensus sur les causes et les solutions au problème, mais au contraire s'est fortement imbriquée dans la phase de formulation de l'énoncé.

4. Rendre l'énoncé acceptable : les transformations liées aux négociations politiques et sociales

Les auteurs ayant étudié le processus de la réforme s'accordent sur le fait qu'en 1991, même s'il existait un certain consensus sur la nécessité d'une réforme et sur l'insoutenabilité de la dette ferroviaire pour l'Etat allemand, les solutions à adopter étaient loin d'être partagées[363]. En juillet 1992, le Gouvernement prend la décision de transformer la *Deutsche Bahn* en société anonyme et annonce la préparation d'un projet de loi devant être discuté dès l'automne. La plupart des acteurs (partis politiques, organisations professionnelles et syndicales) saluent la décision de se lancer dans une réforme importante du système ferroviaire, mais les modalités précises sont discutées pendant plus d'un an (entre l'automne 1992 et la fin 1993). Les principaux points de négociation ont porté sur l'engagement de l'Etat fédéral sur le financement des infrastructures et l'assurance que celles-ci ne seraient pas privatisées, ainsi que sur les garanties offertes par l'Etat aux employés fonctionnaires de l'ancien opérateur public. Le premier point était particulièrement soutenu par les députés SPD, le second par les syndicats cheminots, qui ont bénéficié de l'appui du SPD sur ces sujets.

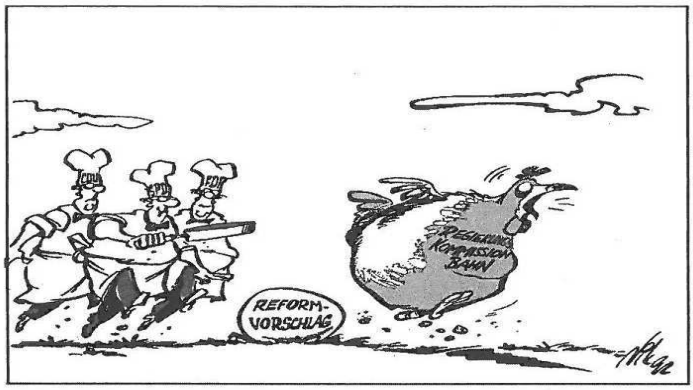
a) Tordre les solutions pour trouver le consensus

Comme nous l'avons vu précédemment, la commission gouvernementale proposait de séparer clairement les responsabilités étatiques des responsabilités commerciales et de modifier radicalement le statut juridique de l'opérateur, ce qui avait des conséquences dans divers domaines et notamment : la gestion et le financement des infrastructures, le statut des employés de l'opérateur (anciens et nouveaux). Or la forme finale de l'organisation des chemins de fer a résulté d'un compromis entre les préoccupations des différents acteurs en présence. Comme le vote des parlementaires SPD était nécessaire pour la modification de la

[363] TEUTSCH, *op.cit.* ; LODGE, *op.cit.* ; LEHMKUHL, *op.cit.*

Loi Fondamentale (2/3 des voix dans les deux chambres), une grande partie des négociations, y compris sociales, a été menée par leur intermédiaire[364].

Encadré 4 : Le projet de réforme vu par un caricaturiste



„Erstmal hauen wir's in die Pfanne, und dann gibt jeder seinen Senf dazu..." (Verkehrsrundschau vom 18. 1. 1992 Nik Ebert)

Source : *in* DEUTSCHE BAHN AG, *Die Bahnreform*, Frankfurt am Main, Deutsche Bahn AG, 1994, p. 26

La poule désigne la commission gouvernementale, qui a pondu un œuf (le projet de réforme). Les cuisiniers qui accourent représentent la CDU, le SPD et le FDP qui déclarent : « D'abord nous allons la passer à la casserole, et ensuite chacun y ajoutera sa sauce ».

Les parlementaires SPD partageaient l'idée de nécessité d'une réforme. La plupart étaient d'accord pour introduire la concurrence sur le rail, mais craignaient un désengagement de l'Etat quant au financement des infrastructures ferroviaires, activité considérée comme faisant éminemment partie des prérogatives de la puissance publique[365]. Cette inquiétude était partagée par les syndicats, la chambre de commerce et d'industrie, et les Länder[366]. Le Gouvernement a accepté d'intégrer à la Constitution une clause fixant la responsabilité du Bund quant au développement de l'infrastructure, une des étapes permettant ainsi l'obtention des voix nécessaires à la modification de la Loi Fondamentale.

[364] Le SPD et les syndicats allemands ont eu dans l'histoire et encore sous le régime de la RFA des liens assez forts, ce qui explique en partie que les syndicats ferroviaires, et notamment le GdED, aient pu compter sur la représentation de leurs intérêts par les parlementaires SPD (HILAL Nadia, « Les réactions syndicales à la libéralisation du rail entre 1991 et 1996 : une comparaison franco-allemande », *Revue d'histoire des chemins de fer*, n° 36-37, 2007, p. 368-385). Sur les évolutions du syndicalisme en Allemagne et des liens avec les partis politiques : DUFOUR Christian, HEGE Adelheid, *Evolutions et perspectives des systèmes de négociation collective et de leurs acteurs : six cas européens. Allemagne, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie, Suède,* Rapport de recherche, convention entre l'IRES, la CGT et la CFDT, décembre 2010.

[365] Voir GRANDE Edgar, *op.cit.*, sur le rôle historique de l'Etat en Allemagne comme garant des infrastructures, alors que la frontière public/privé est restée relativement stable dans le secteur industriel (contrairement à la France ou la Grande-Bretagne qui ont connu des vagues de nationalisation dans leur histoire).

[366] TEUTSCH, *op.cit.*

Parallèlement, la direction des chemins de fer et les cadres dirigeants de la DB plaidaient l'impossibilité de séparer l'infrastructure des activités d'exploitation. La formule finalement adoptée gardait donc l'infrastructure et les activités sous une même holding, la *Deutsche Bahn AG*, société anonyme dont 100 % du capital seraient détenus par l'Etat, Celui-ci gardant ainsi la main sur les infrastructures, mais les activités d'exploitation constituant la holding ayant une autonomie vis-à-vis du pouvoir politique et étant responsables financièrement de leurs comptes.

Le consensus reposait sur cet équilibre : le financement de l'infrastructure demeurait principalement de la responsabilité de l'Etat tandis que les différentes activités (fret, voyageurs) devenaient de véritables entreprises, de par leur changement de statut.

Une préoccupation majeure des syndicats cheminots, relayée par le SPD, portait sur le devenir des cheminots qui étaient jusqu'alors des fonctionnaires. Sur ce sujet, le SPD a aussi obtenu l'engagement du Gouvernement de trouver une solution satisfaisante pour les anciens cheminots, à travers la constitution du *BundesEisenbahn Vermögen (BEV)*[367].

Il est souvent dit à propos de la réforme allemande que les syndicats cheminots ont grandement coopéré pour son élaboration et que cette réforme est typique du modèle coopératif allemand, caractérisé entre autres par la cogestion (ou coresponsabilité). S'il n'est pas question de remettre en cause l'idée de structures syndicales fortes en Allemagne et une participation des principales fédérations aux choix politico-économiques des grandes entreprises, les négociations sur la réforme des chemins de fer se sont déroulées dans un contexte particulier. On peut rappeler aussi que l'accord obtenu avec les principaux syndicats cheminots n'allait pas de soi, était loin de faire l'unanimité parmi les fédérations, et il a été obtenu après des concessions sur le statut des anciens employés des chemins de fer. Les témoignages recueillis auprès de représentants syndicaux qui ont vécu cette réforme montrent que le sens de l'accord trouvé n'est pas univoque et qu'il n'y avait pas d'engouement des cheminots à l'époque pour cette réforme.

Des membres de GDBA[368] et de Transnet[369] (anciennement GdED[370]) ont souligné que la réforme adoptée à l'époque était l'une des modalités possibles parmi d'autres alternatives

[367] Organisme de droit public créé pour gérer la dette des deux anciens opérateurs ouest- et est-allemands, rétribuer les fonctionnaires et prendre en charge leurs retraites.

[368] Entretien du 31.03.2009, entretien du 28.09.2009.

[369] Entretien du 28.10.2009

[370] Pour tous ces intitulés de syndicats allemands, se reporter en annexe à la liste des sigles et abréviations.Le GdED et le GDBA étaient les deux grands syndicats concurrents de la DB à l'époque.

(qu'ils avaient éventuellement soutenues), soulignant ainsi que cette réforme n'était pas inéluctable. Mais ils ont aussi souligné que les syndicats étaient alors particulièrement faibles au début des années 1990 pour avoir du poids dans la négociation[371] : dans cette période de Réunification[372], les difficultés économiques ont en effet affaibli la capacité de négociation des syndicats, qui se battaient déjà pour la sauvegarde des emplois. Ceci peut expliquer en partie les stratégies choisies, notamment celle du syndicat majoritaire à l'époque, le GdED. Le GDBA et le GDL[373] se sont opposés à la privatisation de l'entreprise[374]. Le GDBA, faisant partie du DBB, était plutôt orienté vers la sauvegarde du statut des fonctionnaires. Le GdED au contraire a assez rapidement affiché un accord de principe pour une réforme, espérant ainsi avoir du poids dans la négociation[375].

Ce dernier a réussi à obtenir, avec le soutien du SPD, que les anciens fonctionnaires des chemins de fer ne pâtissent en rien du changement de statut de la *Bahn* : l'Etat allemand, à travers le BEV, prenait à sa charge cet engagement. En effet, le BEV est ainsi devenu l'employeur des fonctionnaires des chemins de fer des deux anciens monopoles publics (de l'Est et de l'Ouest) : il paie leurs salaires, pensions, protection sociale. Il loue en quelque sorte ces employés à la nouvelle DB AG, qui verse au BEV l'équivalent des salaires qu'elle paierait à des employés – non fonctionnaires, ou encore « nouveau statut ».

Cette solution, au final, a été coûteuse pour le Bund. Mais elle a permis l'accord avec les partis politiques d'opposition et le principal syndicat cheminot à l'époque. Elle s'intègre de façon paradoxale dans l'énoncé de politique publique porté alors : l'engagement du Bund sur les infrastructures et sur le statut des cheminots « ancien statut » va en quelque sorte à l'encontre de l'objectif immédiat de soulagement financier de l'Etat vis-à-vis du financement

[371] Voir la contribution d'O. Giraud et M. Lallement sur les transformations des relations professionnelles en Allemagne dans les années 1990, après la réunification : GIRAUD Olivier, LALLEMENT Michel, « L'État et les relations professionnelles en Allemagne : interactions et recompositions après la réunification », », in LE GLOANNEC Anne-Marie (dir.), *op.cit.*, p. 309-332. Ils montrent qu'après une certaine phase d'euphorie syndicale juste après le tournant (puisqu'il fallait reconstruire des antennes syndicales à l'Est), les effectifs ont rapidement fondus, notamment suite à des désaccords importants entre syndicalistes de l'Ouest et salariés de l'Est. Les auteurs concluent sur cette période que, si les syndicats ont réussi à garder une capacité de négociation importante sur des sujets concernant directement les salariés comme le temps de travail, les salaires, etc., ils ont perdu leur poids politique, tandis que le poids des partis politiques, après la réunification a repris de l'importance, d'où l'importance de trouver des compromis politiques pour les coalitions gouvernementales. Voir aussi sur ce dernier sujet LEHMBRUCH, 1994, *op. cit.*

[372] Voir les travaux sur les effets de la Réunification sur la régulation politique et sociale en Allemagne : GIRAUD Olivier, LALLEMENT Michel, 2001, *op.cit.* ; BENZ Arthur, « De l'État fédéral unitaire à un État asymétrique », in LE GLOANNEC Anne-Marie (dir.), 2001, *op.cit.*, p. 87-110.

[373] Syndicat des conducteurs de trains.

[374] Confirmé dans un entretien avec un responsable de GDBA qui a vécu la réforme (entretien du 28.09.2009).

[375] LEHMKUHL, *op.cit.*, p. 77-78; TEUTSCH, *op.cit.*, p. 162 ; HILAL Nadia, *L'eurosyndicalisme par l'action. Cheminots et routiers en Europe*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 58.

des chemins de fer, mais paraît nécessaire pour que la réforme soit entérinée (et allège le « fardeau » financier du système ferroviaire sur le long terme).

b) La bataille sur le transport de proximité dans le processus législatif et la légitimation finale de l'énoncé par le vote

Le soutien affiché pour une réforme par la direction de la DB (Heinz Dürr) comme par le représentant du GdED Rudi Schäfer convainc les têtes du SPD à s'engager dans la négociation avec la coalition gouvernementale en vue de l'adoption du paquet législatif. Le parti donne mandat à son porte-parole concernant la politique des transports, Klaus Daubertshäuser, pour négocier avec le Gouvernement et les fractions parlementaires de la CDU/CSU et du FDP.

Encadré 5 : Le processus législatif vu par un caricaturiste

„So – dann wollen wir mal'n paar Feinheiten hinzufügen …"

(VR-Karikatur: Nik Ebert)

Source : *in* DEUTSCHE BAHN AG, *Die Bahnreform*, Frankfurt am Main, Deutsche Bahn AG, 1994, p. 76

De nouveaux peintres (SPD, *Länder*) débarquent dans l'atelier du Ministre Krause, qui vient de peindre la réforme ferroviaire : « OK – on veut juste ajouter quelques subtilités… »

Outre les négociations concernant en premier lieu les cheminots que nous avons décrites dans le paragraphe précédent, une bataille plus rude encore a rythmé les derniers mois

de négociation : celle concernant la régionalisation du transport ferroviaire de proximité. Là aussi, un accord devait nécessairement être trouvé avec les Länder pour que le vote de la réforme (et la modification constitutionnelle) soit possible. Cette bataille dépassait les clivages partisans et opposait bien plus la structure fédérale aux Länder, qui ont un poids conséquent dans le système politico-institutionnel allemand. Certains chefs de Länder ont menacé de faire échouer la réforme ferroviaire si des moyens ne leur étaient pas alloués en plus pour assurer la régionalisation.

A travers cet épisode de discussion et de négociation autour du projet de loi sur la réforme ferroviaire, on retrouve donc les particularités du cadre institutionnel allemand énoncées par G. Lehmbruch[376], ou encore R. Mayntz et F. Scharpf[377] par exemple[378]. Ces auteurs ont souvent souligné que la forme coopérative du fédéralisme allemand était source de divers blocages[379], notamment du fait de la complexité des coordinations politiques rendues nécessaires, en plus des coordinations entre acteurs publics et privés : cette forme particulière de fédéralisme impose de concilier la compétition politique propre à l'arène partisane et la coordination entre les différentes instances du système politique pour pouvoir fonctionner. Si le cadre institutionnel paraît contraignant pour le compromis politique, les auteurs l'ayant étudié n'en ont pas moins montré qu'il fallait alors s'intéresser aux marges de manœuvre, aux espaces de négociation et aux stratégies des acteurs pour comprendre comment celui-ci pouvait aboutir.

Nous ne nous attardons pas ici sur les rebondissements multiples des négociations entre le *Bund* et les *Länder* et les navettes entre le *Bundestag* et le *Bundesrat* auquel le projet de loi a donné lieu entre le printemps 1993 et la fin de l'année[380]. Pour résumer, le conflit majeur portait sur les compensations financières de la régionalisation : les *Länder* exigeaient une compensation totale du transfert de compétence et s'inquiétait du financement des infrastructures, tandis que le Gouvernement refusait de s'engager dans une compensation

[376] LEHMBRUCH, 1994, *op. cit.*

[377] MAYNTZ Renate, SCHARPF Fritz, *Policy-making in the German federal bureaucracy*, Elsevier, 1975 ; MAYNTZ Renate, SCHARPF Fritz (dir.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, Campus Verlag, 1995

[378] Pour une présentation de l'analyse des politiques publiques en Allemagne : GIRAUD Olivier, « Une école allemande d'analyse des politiques publiques entre traditions étatiques et théoriques », *Revue Française de Science Politique*, vol. 52, n°1, février 2002, p. 5-21. Il explique notamment que l'une de ses spécificités est d'avoir précocement centré son attention sur les caractéristiques du système socio-politique national, notamment : les intérêts privés et le fédéralisme.

[379] SCHARPF Fritz, « The Joint-Decision Trap : Lessons from German Federalism and European Integration », *Public Administration*, 66, automne 1988, p. 239-278 ; LEHMBRUCH Gerhard, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat – Regelsystem und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1998; BENZ Arthur, 2001, *op.cit.*

[380] Pour une chronologie détaillée, fondée en partie sur une revue de presse, voir : DEUTSCHE BAHN AG, *Die Bahnreform*, 1994, *op.cit.*, p. 82-90.

totale et sur le long terme. Dans cette période, les menaces de faire échouer la réforme ont été brandies à plusieurs reprises par des représentants des *Länder*, affirmant pourtant leur attachement à mener à bien la réforme, tandis que d'autres voix (au sein de la DB, au sein du Gouvernement, au sein de la Chambre de commerce et d'industrie), rendaient le risque de l'échec du projet dramatique. Jusqu'à la fin de l'année, l'absence d'accord menaçait, et l'accord final semble avoir été trouvé fin novembre lors d'une rencontre entre le chancelier, les ministres des Transports, des Finances et les Ministre-président de quatre grands *Länder*, autour d'une responsabilité fédérale maintenue sur les infrastructures appartenant au réseau fédéral, et surtout une compensation financière annoncée, mais qui demeure partielle.

Le vote de la loi, fin 1993, vient clore les débats, et de ce fait, contribue à stabiliser l'énoncé de politique publique[381] issu de cette période de discussion. La répartition des responsabilités politiques ainsi que la responsabilité causale et les solutions qu'elle implique sont en quelque sorte validées, actées, par l'issue législative.

Stabilisant l'énoncé, le processus législatif et surtout son issue marquée par le vote de la réforme constitutionnelle contribuent aussi à mettre dans l'ombre les débats qui avaient eu lieu au tournant des années 1990 et les alternatives proposées concernant le statut de l'opérateur ou encore la séparation ou l'intégration entre le gestionnaire d'infrastructure et l'opérateur.

Ce qui nous paraissait important à souligner ici, c'est que l'énoncé propre à l'ouverture du fret ferroviaire a été finalement peu contesté. Non qu'ils n'existaient pas d'opposants, mais l'ampleur de la réforme était si large, que ce point est devenu secondaire par rapport à d'autres sujets comme la gestion du statut des cheminots et de la dette ferroviaire ou la régionalisation du transport de proximité : ainsi, non seulement on a pu voir que l'aboutissement du projet de réforme était fortement contingent et lié aux négociations entre un nombre élevé d'acteurs, mais que l'énoncé propre sur le fret ferroviaire s'était peut-être plus facilement imposé du fait que ses potentiels opposants étaient impliqués dans d'autres combats.

Pour conclure, pour la plupart des auteurs ayant étudié la réforme, celle-ci a été possible grâce à de multiples facteurs. M. Teutsch[382] conclue en mettant en avant la disponibilité de facteurs cruciaux : l'autorité formelle d'établir de nouvelles règles, un support

[381] ZITTOUN, 2011, *op.cit.*.
[382] TEUTSCH, *op. cit.*, p. 168

politique de groupes divers, des ressources financières suffisantes pour combler les coûts créés par les concessions faites aux opposants de la réforme, une expertise indépendante.

Nous avons pu montrer, en nous appuyant en partie sur les éléments empiriques récoltés par ces travaux, proposer une lecture un peu différente, moins concentrée sur l'identification des facteurs de la réforme que sur le processus d'élaboration et de diffusion d'un nouvel énoncé de politique ferroviaire en Allemagne et de politique de fret ferroviaire en particulier, reposant sur la construction conjointe d'une rhétorique de dramatisation des conséquences de l'inaction, de la définition d'objectifs multiples (alléger le Budget fédéral, augmenter la part du transport ferroviaire), d'une définition propre du problème des chemins de fer et les solutions qui en découlent, de l'usage des éléments contextuels (Réunification et politique européenne du rail) renforçant et la dramatisation des enjeux et le caractère inéluctable des solutions proposées. L'ensemble de l'énoncé a subi quelques modifications dans le processus de négociation sociale et législatif pour permettre sa diffusion et son adoption, entérinée par les votes au Bundestag et au Bundesrat. Le schéma qui suit tente d'illustrer la formulation et la stabilisation de l'énoncé de la réforme allemande des chemins de fer.

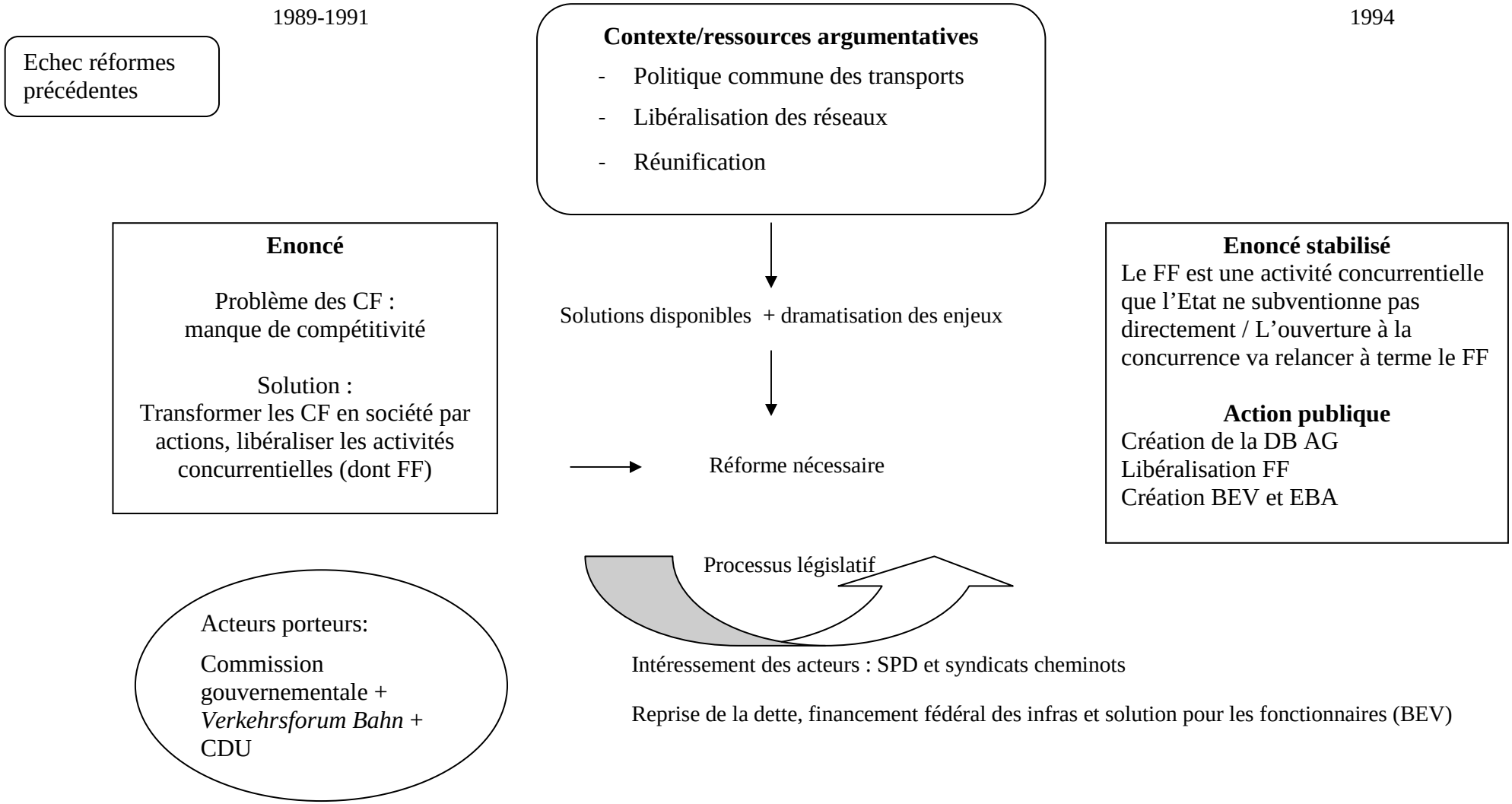


Schéma 1 L'énoncé de 1994 : formation, transformation et stabilisation

B. Le verrouillage de l'énoncé par la construction d'un récit de la réussite

Au-delà des débats qui ont eu lieu au tournant des années 1990 en Allemagne sur la réforme des chemins de fer en général et sur la libéralisation du fret ferroviaire en particulier, il nous a paru extrêmement intéressant d'étudier l'usage qui a été fait de cette réforme dans les procédés argumentatifs à l'œuvre, notamment dans les années 2000, lors des débats concernant la privatisation de la DB AG (son entrée en bourse totale ou partielle). En effet, les négociations sur la privatisation de la DB AG, qui pour beaucoup était prévue dès la réforme de 1994, ont débuté en 2002, mais ont été longues et pleines de rebondissement, avant de parvenir à un accord politique fin 2008.

Ce qui est remarquable, c'est que les effets bénéfiques de la réforme se font attendre à la fin des années 1990, et que la situation particulière du fret ferroviaire est alors déplorable. Après une période de restructurations majeures dans la filiale fret lancées au début des années 2000 et certes, des résultats encourageants, les faits sont peu à peu présentés sous leur meilleur jour par les gouvernements successifs et la direction de la DB AG. On peut parler en effet, au début des années 2000, de la structuration d'un récit de la réussite de la réforme des chemins de fer, qui va notamment servir à argumenter en faveur de l'entrée en bourse de l'entreprise ferroviaire.

En 1998, le chancelier allemand SPD G. Schröder soutient fermement la poursuite de la réforme. En effet, ce dernier, lorsqu'il arrive au pouvoir après seize ans de gouvernements Kohl, ne remet nullement en question la réforme ferroviaire votée fin 1993. A la fin des années 1990, le contexte dans lequel se déploient les argumentations des acteurs est totalement différent de celui des années 1980. Non seulement des éléments « objectifs » ont changé (mise en œuvre de la réforme qui se traduit par de nouvelles règles pour le transport ferroviaire, une DB AG transformée, une évolution de la situation des chemins de fer), c'est aussi l'ensemble des ressources argumentatives qui a évolué (la réforme est entreprise et il faut lui laisser le temps de démontrer sa pertinence, les cheminots ont accepté de grands sacrifices donc il faut continuer pour mener la réforme à son terme …) : le discours politique

dominant insiste sur l'idée de ne pas s'arrêter en si bon chemin, de mener les efforts à leur terme[383].

Or, pour certains acteurs, continuer la réforme, c'est aboutir à la privatisation de la DB AG. Dans les débats qui ont entouré cette privatisation, il semble qu'ils aient contribué à construire un récit de la réussite de la réforme de 1994, verrouillant ainsi l'énoncé qui avait été formulé alors. Nous mobilisons dans cette partie la notion de récit de politique publique, dans la mesure où nous avons observé à plusieurs occasions des caractéristiques typiques : dramatisation des enjeux, récit séquentiel, étude de scénarios alternatifs. Le récit de la réussite de la réforme met en scène les débats qui ont eu lieu entre 1990 et 1994 et rappelle la décision courageuse, voire héroïque, prise finalement fin 1993 et symbolisée par le vote dans les deux chambres, après des négociations ayant impliqué l'ensemble des forces vives de la nation. Alors même que les résultats de la réforme et surtout l'atteinte des objectifs fixés tardent à se montrer, ses effets bénéfiques sont progressivement mis en scène, à l'aide de chiffres, de graphiques et d'études en tout genre (notamment sur l'avancée de la libéralisation, grâce au *LIB Index* que nous présenterons plus loin). Si ce récit semble principalement servir les argumentations favorables à la privatisation de la DB, comme continuation de cette réforme dans les années 2000, il contribue tout autant à renforcer l'énoncé (les solutions et le problème définis) de 1994.

Nous revenons d'abord sur la phase délicate entre la fin des années 1990 et le début des années 2000, durant laquelle la situation du fret ferroviaire était mauvaise et durant laquelle la direction de la filiale fret de la DB a mis en œuvre des restructurations radicales de l'organisation de la production, afin de pouvoir enfin présenter des résultats positifs. Nous montrons ensuite comment un récit de la réussite de la réforme s'appuyant sur ces résultats a été forgé par les cadres de la DB dans le but de faire accepter leurs propositions concernant la privatisation de l'entreprise.

[383] On peut la qualifier alors de « discours augmentatif » : pour Coleman et Bhatia, les discours « augmentatifs » servent à renforcer un cadre existant de politiques, ou à le justifier en proposant des ajustements mineurs. Les discours transformatifs contestent les politiques en place et tentent de convaincre le grand public d'un besoin de changement (BHATIA Vandna, COLEMAN William D., "Ideas and Discourse : Reform and Resistance in the Canadian and German Health Systems", *Canadian Journal of Political Science*, vol. 36, n° 4, septembre 2003, p. 715-739).

1. Les suites de la réforme : incertitudes quant à l'avenir du ferroviaire et mise en scène d'un *happy end*

La décennie des années 1990 peut être envisagée comme une période où les solutions envisagées lors de la réforme de 1994 attendent d'être évaluées en fonction de leurs effets. Or des éléments de la réforme sont partiellement remis en question, par des discours visant à dénoncer soit la réalité de sa mise en œuvre (la réalité de l'ouverture à la concurrence est remise en question par les entreprises de fret ferroviaire concurrentes de la DB), soit l'inadéquation des solutions aux objectifs poursuivis (le fret ferroviaire en Allemagne continue à perdre des parts de marché ; les bénéfices de la réforme ne sont pas immédiatement visibles pour les comptes publics).

Ce que nous souhaitons observer ici, c'est la façon dont les acteurs de la politique allemande des transports ont contribué à verrouiller l'énoncé de la politique ferroviaire allemande en transformant des faits en preuves de la pertinence des choix faits en 1994, c'est-à-dire en construisant un récit de la réussite de la réforme.

Les années 1990 ont été des années de sacrifice comme le décrivent de nombreux acteurs[384]. C'est d'ailleurs ce que rappellent souvent les acteurs allemands interrogés lorsque l'on évoque les bons résultats contemporains du fret ferroviaire de la *Deutsche Bahn* : les années 1990 ont été difficiles et la situation était loin à la fin des années 1990 de promettre d'aussi bons résultats. Des réformes sont entreprises dans la filiale fret à partir de la fin des années 1990. Ces réformes sont mobilisées dans le récit de la réussite de la réforme allemande et présentées comme des choix douloureux mais finalement pertinents, permettant de valoriser les décisions courageuses prises par la direction de la DB AG et soutenues par le pouvoir politique.

a) Des résultats qui démentent dans un premier temps le bien-fondé de la réforme

En 1999 d'abord, a lieu ce que les acteurs allemands appellent généralement « la deuxième étape de la réforme » : elle consiste en la filialisation des activités de la *DB*, la

[384] Ainsi, l'un de nos interlocuteurs qui a travaillé à la DB rappelle que la réforme de la DB a pris dix bonnes années, que ce furent des années difficiles et qu'il a fallu attendre 2005 pour que la situation de l'entreprise s'améliore vraiment. Entretien du 09.01.2009 au siège d'Euro Cargo Rail à Paris.

Deutsche Bahn AG devenant la holding chapotant les différentes filiales. Cette étape était prévue déjà depuis le projet de réforme élaboré en 1993, et devait se réaliser dans les trois années qui suivaient la « première étape ». Les activités principales ont été alors séparées en cinq filiales et sociétés anonymes (fret, voyageurs longue distance, voyageurs régional et local, infrastructure, gares), avec des ressources propres à chaque domaine. Pour le fret, la société anonyme est nommée *DB Cargo AG*[385].

Or, en 1999, DB Cargo connaît de grandes difficultés[386]. D'après ses comptes, le résultat net pour toutes les activités fret accusait un déficit de 194 millions d'euros en 2000[387]. Le nouveau Président de la DB, Harmut Mehdorn, s'inquiète pour l'activité fret, parlant même de danger pour sa survie[388]. C'est une manière d'envoyer des signaux de détresse à l'Etat fédéral, actionnaire principal, alors que le président de la DB se plaint de taxes écologiques trop importantes et d'un déficit de l'Etat quant à la prise en charge des retraites des anciens cheminots de la *Bundesbahn*. En 2000, le Ministre des Transports Reinhard Klimmt assure vouloir doubler la part du fret ferroviaire d'ici 2015[389], pour absorber une part importante de la croissance de fret attendue : le rapport sur les transports (*Verkehrsbericht*) adopté en 2000 prévoit en effet une hausse importante de la croissance de fret. Mais le gouvernement Schröder et le Ministre Klimmt, qui viennent de mettre en place la deuxième étape de la réforme, refusent d'apporter une aide substantielle au principal opérateur ainsi que de s'engager massivement sur les infrastructures : la DB doit d'abord réaliser des efforts de réduction de son déficit et se réformer[390].

C'est en fait l'ensemble de l'entreprise qui connaît des difficultés. Ce constat pousse H. Mehdorn à reconcentrer le pilotage des diverses activités de la DB AG, dès 2000, après que le Gouvernement allemand ait annoncé clairement qu'il n'y aurait aucune aide financière supplémentaire, aucune reprise de dette équivalente à celle de 1994[391]. C'est en quelque sorte un recul par rapport à la réforme prévue : les activités ont, temporairement au moins, moins d'autonomie que prévu. Le chef de la DB AG prévoit alors encore des dettes importantes d'ici

[385] Voir l'annexe 6 présentant l'évolution de DB Cargo et ses intitulés successifs.

[386] Michael Machatschke, « Deutsche Bahn bricht im Güterverkehr ein », *Die Welt*, 03.03.1999; Petra Bornhöft, Frank Hornig, « Deutsche Bahn. Die Milliarden-Katastrophe », *Der Spiegel*, 06.11.2000.

[387] D'après le Rapport d'activité de DB Cargo AG de 2001, cité dans RAYNARD Christine, « Le fret ferroviaire en Allemagne : du redressement à la stratégie continentale », *Note de Veille du Conseil d'Analyse Stratégique*, n°95, avril 2008, p. 4.

[388] Klaus-Peter Schmid, « Auf der schiefen Bahn », *Die Zeit*, [date précise manquante] 2000.

[389] Sans avoir réussi à dater précisément cette déclaration, elle est reprise par la plupart des articles de presse parus sur le sujet en 2000.

[390] Klaus-Peter Schmid, « Auf der schiefen Bahn », *Die Zeit*, [date précise manquante] 2000.

[391] « Umstrukturierung: Bahn bekommt "keine zweite Chance"», *Spiegel Online*, 09.03.2000.

2004, en augmentation. En somme, la réforme ne paraît pas avoir donné les moyens à la DB AG de devenir véritablement plus compétitive et elle recommence à s'endetter alors même que sa dette avait été reprise par le Bund en 1994. Ses résultats financiers sont mauvais, ses résultats en termes de volumes de transport (et en part modale dans l'ensemble des activités de transports) sont décevants : les objectifs fixés au début des années 1990 ne sont pas atteints.

Une note de synthèse réalisée par le Service Economie et Statistique du Ministère des Transports français portait début 2004 sur les réformes ferroviaires allemandes et leurs effets[392]. Le discours sur la nécessité de la réforme y est repris[393]. Mais ses effets sont présentés alors de façon assez critique. L'article met ainsi en avant le fait que *DB Netz* a été critiqué pour n'avoir pas facilité l'entrée sur le marché des concurrents de la DB. La DB est ainsi accusée, notamment par ses concurrents (opérateurs privés de fret), d'entraver l'entrée de ces derniers sur le réseau. Leur principal argument pointe le fait qu'elle ait dans son giron la filiale chargée du réseau et de la gestion des infrastructures (*DB Netz*). Un groupe est fondé en 2000 pour défendre les intérêts des autres opérateurs ferroviaires (*Netzwerk Privatbahnen*), qui argue qu'il ne suffit pas d'affirmer la libéralisation dans la loi pour que celle-ci soit effective sur le réseau. Des mesures sont prises au début des années 2000 par l'administration ferroviaire ainsi que par l'Office fédéral de la concurrence pour limiter les distorsions de concurrence[394]. *DB Cargo* détient alors encore plus de 90 % des parts de marché du fret ferroviaire (la concurrence est donc limitée), mais sa situation financière continue de se dégrader, et le fer continue de perdre des parts de marché en faveur de la route. Autrement dit, les objectifs énoncés en 1994 ne semblent pas atteints, ou très partiellement : la situation financière des chemins de fer reste critique, la part modale du fer n'a pas augmenté.

Dix ans après la réforme, son bilan est donc très mitigé. L'enjeu dans les années 2000 pour la direction de la DB AG, pour le Gouvernement, pour ceux qui avaient porté la réforme, était de pouvoir s'appuyer sur des éléments tangibles renforçant l'idée que cette réforme était la bonne. Le président Mehdorn (1999-2009), soutenu par le Gouvernement Schröder, était en effet entièrement tourné vers le chantier de la privatisation (entrée en bourse) de la DB dès sa

[392] GOUJON Sonia, « Les réformes récentes du secteur ferroviaire en Allemagne », *Notes de synthèse du SES*, n° 151, janvier-février 2004.

[393] « Une telle mesure [la restructuration du secteur ferroviaire au début des années 1990] se révélait nécessaire compte tenu de la situation financière catastrophique des entreprises ferroviaires. » in GOUJON Sonia, *op.cit*., p. 1.

[394] Entretien avec le secrétaire général de *Netzwerk Privatbahnen* du 26.03.2009 ; « Trassenpreise der DB AG werden wettbewerbsgerecht umgestaltet », Communiqué de presse de l'Office fédéral de la Concurrence, 08.09.2000.

prise de fonction[395]. Mais sans des résultats plus positifs, l'entrée en bourse risquait d'être compromise.

b) Restructuration et expansion du fret ferroviaire : le plan MORA C

A la fin des années 1990, le bilan de la réforme n'est donc pas positif pour la filiale fret de la DB. L'ancien directeur du fret de 2000 à 2009 déclare au sujet de son arrivée à DB Cargo :

« La situation de l'époque était catastrophique »[396]

Au début des années 2000, la pertinence de l'énoncé formulé en 1994 pour répondre à la crise du ferroviaire, c'est-à-dire le choix d'un statut d'entreprise privée et l'ouverture à la concurrence pour stimuler la compétitivité de l'opérateur principal, afin d'alléger le budget fédéral et augmenter la part du ferroviaire, reste incertaine.

Le début des années 2000 pourrait être résumé en deux mots pour *DB Cargo* – qui devient rapidement *Railion*[397] : restructuration et expansion. Un vaste plan de restructuration, *MORA C*, est lancé en 2000 visant à fermer les gares de fret non rentables, à limiter les transbordements, à privilégier les liaisons directes et les temps d'attente improductifs. Par ailleurs, dès 2000 commence la longue épopée des rachats d'entreprises. Par ailleurs, en 2000, l'entreprise lance sa stratégie d'internationalisation par le rachat de diverses entreprises de fret ferroviaire à l'étranger pour former progressivement cette grande holding *Railion* : entreprises de fret ferroviaire néerlandaise et danoise dans un premier temps. Ceci permet au groupe d'être présent à l'étranger et d'opérer des transports transfrontaliers plus facilement. 2002 marque ensuite le début de la diversification de l'activité : *Railion* achète un opérateur mondial de logistique, Stinnes AG. L'internationalisation est clairement lancée, et le fret ferroviaire va devenir une partie seulement de l'activité de la branche Transport et Logistique du groupe DB.

---

[395] La privatisation partielle de la DB AG semble avoir été l'objectif principal de la présidence de Mehdorn, selon plusieurs sources. Le directeur du fret de la DB de 2000 à 2009 : *« L'objectif c'était : on doit préparer l'entreprise à la privatisation. »* (Entretien du 17.11.2009). Propos confirmé par l'entretien avec le conseiller Transports à l'ambassade de France, 02.10.2009.

[396] Entretien du 17.11.2009 avec l'ancien directeur du Fret de 2000 à 2009, au sujet de la situation de la filiale à son arrivée.

[397] En 2000, DB Cargo, filiale fret de la DB AG, et la filiale fret des chemins de fer néerlandais fusionnent pour devenir Railion, nouveau nom de la branche fret de la DB.

MORA C [398] est le plan de restructuration phare des années 2000. Le but de ce plan est d' « assainir »[399], de réaménager l'activité en réorganisant le système de production, par la réforme du wagon isolé notamment[400]. L'objectif est de diminuer les coûts de production pour devenir compétitif par rapport aux autres modes de transport (et aux autres opérateurs ferroviaires qui commencent à se développer[401]), de gagner en qualité (ponctualité, fiabilité, flexibilité), de se réorienter vers le client, de simplifier le système de production[402]. Parmi les mesures préconisées : fermeture de gares de fret, abandon de certains trafics non rentables, réforme importante du lotissement (ou encore « wagon isolé ») pour privilégier le train entier[403].

Le plan *MORA C* a bénéficié d'une mobilisation conséquente de l'ensemble de la DB AG et d'une vaste campagne de communication, pour répondre au mécontentement des élus locaux et des chargeurs et pour enrôler l'ensemble des employés vers cette nouvelle stratégie. Dans les archives de l'entreprise, nous avons pu retrouver deux types de documents montrant l'investissement à la fois communicationnel et interne dont ce plan a fait l'objet. Nous avons en effet pu consulter un document à usage interne[404], dans lequel sont exposés, sous forme de questions-réponses, les arguments en faveur du plan, la situation à l'époque critique de l'entreprise, les objectifs du plan, les résultats attendus, la mise en œuvre. L'argumentation semble avoir été construite dans deux buts étant donnée la forme et les arguments développés dans le document : convaincre les employés du bien-fondé de cette réforme (qui va bouleverser l'organisation du travail, les habitudes, etc.) d'une part, leur donner des arguments « clé en main » pour répondre aux détracteurs, puisque les cadres qui travaillent

[398] « MORA C » est le sigle pour « *Marktorientiertes Angebot der DB Cargo AG* » signifiant que *DB Cargo* oriente son offre vers le marché.

[399] Le terme « *Sanierung* » est souvent utilisé par les acteurs allemands pour désigner cette réforme des années 2000 au sein de la branche fret. Si le mot est communément utilisé dans le monde de l'entreprise pour parler de restructuration d'une activité et/ou d'assainissement budgétaire, il véhicule bien l'idée de « remise en état » ou de « rénovation » et l'étymologie du mot renvoie à la santé, au soin, à l'assainissement.

[400] Entretien du 26.03.2009 avec un cadre de *DB Schenker Rail*.

[401] La concurrence se développe d'abord très peu. Malgré un nombre impressionnant d'opérateurs privés existants (300), seuls quelques-uns développent une véritable concurrence face à *Railion* sur l'ensemble du territoire allemand. RAYNARD Christine, « DB Schenker : du redressement à l'international », *Le Rail*, n° 146.147, mai.juin 2008, p. 16-20 ; DABLANC Laetitia (coord.), *Quel fret ferroviaire local ? Réalités françaises, éclairages allemands*, Paris, La Documentation Française, 2009.

[402] *MORA C, Fragen und Antworten*, document interne à l'entreprise, 15/12/2000, 50 p., consulté sur le site des archives de la DB AG à Berlin.

[403] On distingue souvent dans le fret ferroviaire deux principaux modes de production des trains : le train entier est constitué dès le départ chez le chargeur pour se rendre directement à une destination ; les wagons isolés sont des lots de wagons provenant de divers chargeurs et différents sites, puis assemblés pour faire le trajet le plus long, puis dégroupés pour se rendre à diverses destinations : l'assemblement ou le dégroupage se fait en gare de triage. Voir aussi le glossaire. Pour une illustration en images d'une gare de triage, voir le documentaire *Cheminots* réalisé par Luc Joulé, Sébastien Jousse, 2009.

[404] *MORA C, Fragen und Antworten*, document interne à l'entreprise, 15/12/2000, 50 p. Rien n'indique malheureusement dans ce document s'il a été diffusé à l'ensemble des employés ou seulement aux cadres de l'entreprise.

sur le terrain notamment seront confrontés aux réactions des clients et des élus. Sur le plan de la communication externe, une grande campagne publicitaire (affiches, encarts publicitaires dans les journaux[405]) est lancée début 2001, présentant en slogans les principes de la réorganisation et tentant de séduire de nouveaux chargeurs.

Nous avons pu retrouver dans les archives de l'entreprise les articles de presse parus à l'époque : ils démontrent, par leur quantité, le mécontentement que ce vaste plan de restructuration a provoqué, auprès des entreprises et des élus locaux notamment. C'est en mars 2001 qu'il y a eu une importante concentration d'articles sur ce sujet dans la presse généraliste aussi bien que locale. Le chiffre symbolique de 1000 gares de fret fermées contribue à la dramatisation des conséquences du plan[406].

L'ancien directeur du fret de 2000 à 2009 a été l'instigateur de ce plan et l'a mis en œuvre. Il confirme que le mécontentement a été immense :

« On a eu une quantité phénoménale de plaintes, mais l'argument principal c'était : « vous, la Bahn, vous avez le devoir de transporter ». Ça veut dire que ces gens ignoraient l'existence de la réforme de 1994. Or, il n'y avait plus d'obligation à transporter depuis 1994, mais personne ne le savait. »[407]

Si ses propos permettent de justifier l'action entreprise, ils soulignent aussi que la réforme ne s'est pas immédiatement traduite par une modification des attentes des élus et des chargeurs envers l'entreprise.

Le président de la *Deutsche Bahn*, avec l'appui du gouvernement Schröder, choisit d'ignorer ces plaintes et de poursuivre la mise en œuvre du plan. Des arrangements sont parfois trouvés localement avec certaines entreprises qui acceptent de payer plus cher le transport et d'augmenter les volumes transportés afin de maintenir le transport de fret ferroviaire, parfois opéré par de petites entreprises privées en collaboration avec l'opérateur historique. Les gares n'ont d'ailleurs jamais été définitivement fermées en vue d'une possible évolution future du marché. Toujours est-il que la fermeture de gares a été relativement drastique : leur nombre est passé de 2 100 à 1 430 entre 2000 et 2002. Dès janvier 2002, 32 % des gares fret n'étaient plus exploités[408].

---

[405] Nous avons aussi eu accès à ces documents aux archives de la DB AG.

[406] « Deutsche Bahn will 1000 Güterstationen schließen », *Süddeutsche Zeitung*, 02.03.2001; « Bahn gibt 1000 Güterbahnhöfe auf », *FAZ*, 02.03.2001. Voilà quelques-uns des titres d'articles que nous avons relevés dans la revue de presse du 05.03.2001 effectuée par le service des archives de la DB : « La région Rhénanie du nord-Westphalie critique fortement le concept pour le transport de marchandises de la Bahn » ; « Les Länder et les syndicats critiquent le concept MORA C » ; « DB Cargo se retire des territoires ».

[407] Entretien du 17.11.2009 avec l'ancien directeur de la filiale fret de la DB de 2000 à 2009.

[408] RAYNARD Christine, *op.cit*, p. 4.

L'ancien directeur du fret a eu quasiment carte blanche de la part de son président. Il suggère que l'objectif de celui-ci était essentiellement tourné vers la privatisation de la DB AG[409]. En somme, l'important aux yeux de H. Mehdorn était de retrouver la rentabilité de l'activité afin de pouvoir mener l'ensemble de l'entreprise vers l'entrée en bourse. Le gouvernement a aussi soutenu ces mesures :

« Le gouvernement était très constructif. Aussi bien aux ministères de l'Economie que des Transports, ils savaient que le système de wagon isolé, le système ferroviaire était entièrement interdépendant. Donc ce n'était pas seulement la question du wagon isolé, c'était le sujet du moment, mais tout le monde savait que ça avait des conséquences sur l'ensemble du système ferroviaire. Tout le monde voulait sauver le système dans son ensemble, pour des raisons environnementales, des raisons de politique des transports, économiques, on devait faire quelque chose. Si on ne faisait rien, on mourrait. C'était clair. […] j'avais d'excellentes relations avec ces Ministères. »[410]

L'ensemble du gouvernement paraissait donc tourné vers les effets de ces mesures sur l'assainissement du fret de la DB et ne remettait pas en question la stratégie choisie. On entrevoit au passage dans ces propos ramassés les stratégies de dramatisation qui devaient être entretenues par la DB comme dans les administrations centrales pour rendre ces évolutions incontournables, tout comme les objectifs multiples auxquels elles répondaient.

Il s'est donc agi de se séparer des activités les plus déficitaires, de fermer les lignes et les gares non rentables, de repenser l'offre de wagon isolé, avec le soutien du Gouvernement. Malheureusement, nous n'avons pas d'indications sur l'existence d'éventuelles positions dissonantes au sein de Railion par exemple[411] sur l'explication de son manque de rentabilité et sur le rôle du wagon isolé. En somme, les discours alternatifs, s'ils ont existé, ont en tout cas disparu.

c) Une croissance du marché du fret ferroviaire qui sert la construction d'un récit de la réussite de la réforme

Les comptes de *Railion* se sont redressés à partir de 2003/2004. Par ailleurs, le fret ferroviaire (tous opérateurs confondus) a commencé à gagner des parts de marché sur la route en 2005, phénomène suffisamment rare en Europe ces dernières décennies pour être souligné.

---

[409] Entretien du 17.11.2009.

[410] Entretien du 17.11.2009 avec l'ancien directeur du Fret de 2000 à 2009.

[411] C'est un sujet que nous aurions pu creuser si nous avions eu accès à plus d'entretiens avec des cadres de *DB Schenker Rail* ou d'anciens cadres. L'esquisse de l'existence de discours alternatifs au sein de l'activité fret de la DB nous est apparue lors d'un entretien avec un représentant syndical de *Transnet* chargé du transport de marchandises (entretien du 28.10.2009) : sa position suggérait une remis en question ou au moins un questionnement sur la stratégie adoptée par *Railion* dans les années 2000 : payante au départ, avec peut-être des conséquences plus négatives dans les années à venir. Il est possible que des cadres de *Railion* aient porté des positions contraires ou alternatives à celles de la direction à l'époque. Mais nous ne pouvons nous avancer plus sur la question.

Le fret ferroviaire opéré par la DB a augmenté de 7,4 % entre 1999 et 2005, en tonnes-kilomètres[412]. Les gains de productivité ont aussi été très importants, *Railion* diminuant ses effectifs de 49 % sur cette même période. Les comptes de l'activité fret se redressent, ainsi que ceux de la DB AG dans sa globalité.

Depuis 2000, c'est en fait le marché du fret ferroviaire dans son ensemble qui se développe. En effet, la croissance en volume du fret ferroviaire n'est pas seulement due à une croissance au sein de l'opérateur *Railion*, mais aussi et surtout à la croissance des autres opérateurs. La part de marché des nouveaux entrants est passée de 1,9 % en 2000 à 17 % en 2007[413]. Le marché ferroviaire allemand de fret est passé de 95,4 milliards de tonnes-kilomètres en 2005 à 107 milliards en 2006 puis à 114 milliards en 2007[414]. Cette croissance conjointe du fret ferroviaire opéré par la DB et du fret ferroviaire opéré par de nouveaux entrants a même permis de regagner des parts de marché (15,9 % en tkm en 2000, 17,4 % en 2008[415]), dans un contexte de croissance du transport de marchandises.

A y regarder de plus près, les performances de *Railion* sont en fait encore fragiles. Par exemple, en 2005, le rapport d'activité de *Railion* montre que l'entreprise a transporté moins de marchandises qu'en 2004[416]. Or, dans ce document, le directeur de *Railion* explique ces résultats par la vitalité de la concurrence intramodale, et présente ce phénomène comme positif, puisque cela place l'Allemagne parmi les pays leaders de l'ouverture de marché. Il transforme ainsi cette évolution en un phénomène positif, et peut en profiter ainsi pour répondre aux critiques souvent adressées à la DB de ne pas favoriser l'entrée sur le marché des concurrents.

Si les résultats de *Railion* sont positifs depuis, on constate que la direction de la DB AG s'appuie de fait sur les bons résultats globaux du fret ferroviaire (donc y compris ceux de ses concurrents) pour faire valoir la réussite de la réforme. Les documents établissant la relance du fret ferroviaire allemand, mais aussi l'avancée de la libéralisation par rapport à d'autres pays européens sont mobilisés dans les documents de communication de la DB, mais aussi dans leurs documents supports de leurs présentations devant des parlementaires.

Plusieurs documents paraissent régulièrement depuis 2002 sur l'état de la libéralisation en Allemagne et en Europe. La Deutsche Bahn fait paraître annuellement depuis 2002 un

[412] RAYNARD Christine, *op.cit*, p. 5.
[413] RAYNARD Christine, *op.cit.*, p. 5.
[414] RAYNARD Christine, *op.cit.*, p. 1.
[415] Source : document de la DB AG « Bahnreform und Privatisierung », mai 2009.
[416] Railion Deutschland AG, Rapport d'activité 2005

rapport sur la concurrence (*Wettbewerbsreport*). Depuis 2002, la concurrence y est systématiquement présentée comme une évolution bénéfique pour l'entreprise. Ces rapports sont aussi l'occasion de mettre en avant l'ouverture avancée du marché en Allemagne, contrairement à d'autres pays européens. Ces rapports, dans lesquels H. Mehdorn, président de la DB de 1999 à 2009, signe systématiquement le mot d'introduction, sont aussi des tribunes par lesquelles la direction de la DB appelle publiquement à un effort européen quant au contrôle des conditions d'ouverture à la concurrence dans l'ensemble des Etats membres, façon de s'assurer une expansion facilitée de la DB à l'international.

La DB s'appuie par ailleurs sur des études réalisées par des acteurs extérieurs à la DB, notamment le *LIB Index*. Cette étude est parue la première fois en 2002, puis 2004, 2007 et 2011. Elle est réalisée par IBM, plus précisément l'une des filiales qui réalise du consulting auprès des entreprises. La caution scientifique est apportée grâce à la participation du professeur Kirchner, professeur de droit, qui co-conduit l'étude et par ailleurs membre du Conseil scientifique de la DB AG[417]. L'indice LIB présente l'état d'avancement de l'ouverture des marchés du transport ferroviaire européens de l'UE élargie ainsi que de la Norvège et de la Suisse. Le document se présente comme une étude comparative des conditions légales et réelles d'accès au marché, permettant de construire cet indicateur de libéralisation. Le *LIB Index* classe alors les pays dans trois catégories : les pays où la libéralisation est avancée, les pays où elle est en cours et dans les délais, les pays où elle est retardée. Comme l'étude est parue régulièrement depuis 2002, elle peut évaluer les progrès réalisés ou non. L'Allemagne apparaissant toujours dans la catégorie des « meilleurs élèves », elle se saisit souvent de cet index dans son argumentation. Ainsi, dans le document powerpoint[418] sur lequel nous nous attarderons plus loin, un graphique tiré du *LIB Index* 2007 permet de visualiser l'état de l'ouverture du marché : l'Allemagne figure dans les 4 pays de tête (en vert), la plupart des autres sont classés « en cours de » (orange) et les pays en retard sont en rouge (dont la France, avec 3 autres pays). Cette diapositive est intitulée « La concurrence ferroviaire contribue de manière significative à la réussite – L'Allemagne est l'un des pionniers dans l'UE ».

[417] Andreas Knorr a remis en question la pertinence de cette étude, notamment en étudiant la construction des principaux indicateurs. Il montre que cette étude vise surtout à faire figurer l'Allemagne parmi les bons élèves de la libéralisation en Europe, en oubliant que la libéralisation n'est qu'un instrument au service d'objectifs. Ainsi, pour évaluer les bienfaits de la libéralisation, il aurait fallu construire des indicateurs permettant de mesurer les bienfaits pour les usagers (prix, confort, service), etc. : KNORR Andreas, "Der Liberalisierungsindex Bahn 2004", in EISENKOPF Alexander, KNORR Andres (dir.), *Neue Entwicklungen in der Eisenbahnpolitik*, Duncker und Humblot, Berlin, 2008, p. 229-255.

[418] Deutsche Bahn AG, Verkehrspolitik, „Bahnreform und Privatisierung", mai 2009, document *Powerpoint*. Voir la troisième diapositive de l'annexe 7. La diapositive n'est pas en couleur, mais le vert est en haut et le rouge en bas.

Une autre étude[419] nous a été communiquée par notre interlocuteur à la DB chargé des relations avec les groupes d'intérêts et le monde universitaire. Elle a été menée par *SCI Verkehr*, entreprise de conseil travaillant prioritairement pour les entreprises et l'industrie du transport. L'un des premiers résultats affichés (dans une partie mettant en avant les conclusions de l'étude), apporte un élément important pour la constitution du récit de la réussite de la réforme de 1994 :

> « Globalement, on peut affirmer compte tenu de l'évolution comparée des transports en Allemagne, que l'objectif de la réforme, d'avoir plus de trafic ferroviaire, est atteint. » [420]

Ainsi, dans le courant des années 2000 s'accumulent les sources vantant les mérites de la libéralisation pour la compétitivité du fret ferroviaire d'une part, de la DB AG d'autre part. La DB AG mobilise pleinement ces diverses études pour soutenir son projet d'entrée en bourse et convaincre ainsi les acteurs politiques de faire ce pas dans la foulée de la réforme de 1994, comme une suite logique et nécessaire afin de réussir pleinement la réforme et la « mener au bout ».

2. Un récit qui verrouille l'énoncé dans le temps

Ce qui apparaît donc assez fortement dans nos recherches sur les années 2000, c'est qu'après le constat des difficultés propres de la DB AG, voire des débats sur certains éléments de la réforme[421], se construit un récit de la réussite de la réforme des chemins de fer. Ce récit semble avoir un formidable effet de gommage des difficultés du fret ferroviaire en Allemagne[422].

---

[419] SCI VERKEHR, *Leistungsanalyse des Schienenverkehrs in Europa, Kurzgutachten zur Attraktivität und Effizienz ausgewählter europäischer Bahnen,* Avril 2008.

[420] SCI VERKEHR, *Leistungsanalyse des Schienenverkehrs in Europa,* Avril 2008, p. 5

[421] Des voix s'élèvent parmi les opérateurs privés par exemple, relayés par le FDP et les *Grünen*, sur le fait que la réforme a échoué à mettre en place une véritable concurrence sur le réseau ferroviaire, ce qui tient principalement pour certains au fait que les concepteurs de la réforme aient cédé aux exigences notamment des cadres de la DB et des syndicats cheminots sur le maintien d'uns structure intégrée : Petra Bornhöft, Frank Hornig, « Deutsche Bahn. Die Milliarden-Katastrophe », *Der Spiegel,* 06.11.2000; Robert Vernier, Olaf Wilke, « Reformfinale im Richtungsstreit », *Focus,* 25.06.2001.

[422] Nous sommes par exemple régulièrement frappés par les remarques d'acteurs allemands, comme français qui s'émerveillent des performances du fret ferroviaire allemand. Sans nier la relance nette de cette activité, on peut par exemple remarquer que la part du fret ferroviaire en Allemagne se situe aux alentours de 20% alors que d'autres pays européens (qui n'ont certes pas connu les mêmes difficultés et on mis en œuvre des politiques différentes) connaissent une part modale du fer se situant entre 30 et 40 % (Autriche, Suède et Suisse). Nous reviendrons sur la force de l'expérience allemande dans le dernier chapitre de la thèse.

Parler de récit n'est pas sans poser de problème : il faut pouvoir l'identifier, mais aussi tenter de dater sa construction et repérer ses porteurs. Or, l'une des caractéristiques du récit est justement de tenir sa puissance du détachement de ses auteurs. Les récits semblent circuler sans qu'on ne puisse vraiment dater leur origine, ni identifier leurs auteurs, à partir du moment où ils se sont institutionnalisés. Le récit semble souvent isolé de ses porteurs, alors même que le caractère d'évidence qu'il acquiert est intimement lié aux dynamiques de pouvoir qui le renforcent[423]. Tout l'enjeu consiste donc à tenter de revenir à la construction du récit, alors même que les acteurs ont tout fait pour effacer les traces de ce bricolage et que le propre de la circulation du récit est d'être repris par un ensemble large d'acteurs[424].

a) Identifier le récit

On aurait pu penser qu'au changement de gouvernement en 1998 aurait correspondu un tournant dans la politique des transports ou la politique ferroviaire. En effet, après quatre gouvernements Kohl, la coalition rouge-verte aurait pu se démarquer de la politique menée jusque-là. Mais les priorités de cette coalition se sont concentrées sur les réformes sociales. Par ailleurs, la majorité dont elle disposait était courte, et le chancelier, qui avait mené sa campagne sur le thème d'un « nouveau centre », celui d'un libéralisme rénové, a dû ménager ses alliés Verts du Gouvernement, tout autant que l'aile gauche du SPD. Or, la coalition rouge-verte s'est concentrée sur la sortie du nucléaire et les écotaxes, pour favoriser en partie le développement des énergies renouvelables[425]. Dans le contrat de coalition de 1998, plusieurs principes sont énoncés au chapitre de la politique des transports : c'est principalement celui de la mobilité durable qui est affiché, qui implique à la fois le développement de modes de transport plus écologiques, tout en assurant la mobilité (et l'emploi). La réforme ferroviaire n'est absolument pas remise en question puisque « la réforme ferroviaire doit être menée à sa réussite », comme cela est stipulé dans le contrat de coalition pour le gouvernement Schröder signé entre le SPD et les Verts[426]. Les principes de concurrence intramodale sont réaffirmés.

---

[423] RADAELLI Claudio M., « Logiques de pouvoirs et récits dans les politiques publiques de l'Union Européenne », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, avril 2000, p.255-275.

[424] Voir le travail de thèse de Nicolas Maisetti, sur le récit marseillais de l'internationalisation de la ville fondé sur son ancrage méditerranéen et son articulation avec l'action publique locale : MAISETTI Nicolas, « Marseille en Méditerranée, Récit politique territorial et sociologie de l'action publique locale internationale », Thèse de doctorat de science politique, soutenue le 30 mai 2012.

[425] BOURGEOIS Isabelle, « Années Schröder : les 'recentrages' successifs de la politique économique et sociale », *Regards sur l'économie allemande*, 73, octobre 2005, p. 7-18.

[426] „Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert", Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, Bonn, 20. Oktober 1998, p. 21.

Dans ce contexte, il semble que le personnel politique au pouvoir n'ait pas cherché à se démarquer de ses prédécesseurs. Ce n'est ainsi pas un discours transformateur qui a été porté pour cette politique publique, mais plutôt un discours de légitimation. Encore fallait-il pouvoir s'appuyer sur des résultats positifs. Les acteurs de la DB ont probablement saisi cette attente du personnel politique en place pour co-construire, avec lui, un discours de la réussite de la réforme. La direction de la DB a porté un discours « augmentatif », visant à aller encore plus loin dans la réforme, s'inscrire dans le sentier tracé au début des années 1990. Il nous semble que nous sommes ici au cœur d'une tentative de fermeture de l'énoncé de politique publique de fret ferroviaire forgé à la veille de 1994 et gravé dans le marbre – au moins temporairement et symboliquement – par le vote des deux chambres fin 1993[427].

S'intéresser aux récits de politique publique, ce n'est pas seulement identifier un récit propre à un secteur d'action publique. Il ne s'agit pas seulement de tenter d'identifier la trame narrative, éventuellement les personnages (les gentils et les méchants), la morale de l'histoire. Il faut le plus possible s'intéresser à ses usages. E. Roe invitait déjà l'analyste à s'intéresser aux usages des récits, dans la mesure où ils permettent de stabiliser des propositions d'action publique, et finalement de décider, en situation d'incertitude :

> *"What, though, are policy narratives? The short answer is that for our purposes policy narratives are stories (scenarios and arguments) which underwrite and stabilize the assumptions for policymaking in situations that persist with many unknowns, a high degree of interdependence, and little, if any, agreement."* [428]

Dès les premières pages de son introduction, E. Roe envisage la coexistence de récits concurrents. En revanche, les récits tirent leur puissance, leur résistance, du fait même qu'ils soutiennent les énoncés de politique publique face à l'incertitude :

> *"The key practical insight of Narrative Policy Analysis is this : Stories commonly used in describing and analyzing policy issues are a force in themselves, and must be considered explicitly in assessing policy options. Further, these stories (called policy narrative in the book) often resist change or modification even in the presence of contradicting data, because they continue to underwrite and stabilize the assumptions for decision making in the face of high uncertainty, complexity, and polarization."* [429]

---

[427] Voir la discussion par Philippe Zittoun du moment de la décision comme aide pour les acteurs à l'action (inspiré de remarques de Lucien Sfez et plus récemment de Philippe Urfalino), mais aussi comme moyen d'ordonner le présent en évoquant le futur ou le passé, ce qui nous intéresse particulièrement ici pour comprendre et envisager les usages du récit de la réussite de la réforme : ZITTOUN, 2011, *op.cit.* ; SFEZ Lucien, *Critique de la décision*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1992 ; URFALINO Philippe, "La décision par consensus apparent. Nature et propriétés", *Revue européenne des sciences sociales*, vol.45, n°136, 2007, p. 47-70.

[428] ROE Emery, *op.cit.*, p. 34

[429] *Ibid.*, p. 2

Ceci nous permet de comprendre que l'énoncé de politique publique ait résisté depuis 1994, tandis que les résultats de la DB n'étaient pas toujours encourageants, que la libéralisation peinait à se traduire dans les faits, en somme que l'énoncé stabilisé en 1994 pouvait être remis en question.

L'importance de la réforme ferroviaire dans les discours était visible sur notre terrain d'enquête : cet événement revenait systématiquement dans les discours des personnes rencontrées (sans qu'elles soient interrogées sur cet événement) et il jouait souvent le rôle de point de référence dans l'élaboration de l'argumentation : c'était comme la coordonnée 0 de la politique allemande de fret ferroviaire.

Si le récit de la réussite de la réforme paraissait observable empiriquement, il était moins évident de dater le début de sa structuration. Il s'agissait en quelque sorte de saisir le processus du passage d'une argumentation sur la nécessité de la réforme au récit de sa réussite, en observant progressivement l'effacement des difficultés du fret ferroviaire, balayées (ou masquées) par le récit de la réussite de la réforme.

Un communiqué de presse paru après la présentation des résultats de la DB du premier semestre 2007 faisait clairement le lien entre les bons résultats présentés et l'atteinte des objectifs de la réforme :

> « «Le contrat de réforme des chemins de fer est aujourd'hui rempli.» a déclaré le Président-Directeur-Général de la DB Hartmut Mehdorn à Francfort lors de la présentation des résultats commerciaux du premier semestre de cette année. «Le chemin de fer en Allemagne est redressé, le trafic ferroviaire croît régulièrement, le contribuable est soulagé et Deutsche Bahn AG est considéré comme un employeur fiable et un prestataire international de transport résolument orienté vers l'avenir.» »[430]

Les résultats de l'entreprise sont présentés de façon à renforcer la pertinence de la réforme de 1994 et de légitimer les solutions de l'époque en montrant que les objectifs énoncés alors sont atteints[431]. On voit que l'argumentation sur la réussite de cette réforme (c'est-à-dire la mise en évidence de l'atteinte des objectifs) devient un support pour l'argumentation concernant l'entrée en bourse de l'entreprise. Dans le rapport sur la concurrence publié par la DB pour l'année 2008, le lien est clairement fait par Mehdorn entre ouverture du capital de la DB et poursuite de la réforme entamée en 1994 : il rappelle d'abord les bons résultats des entreprises ferroviaires sur le voyageur comme sur le fret, la montée des parts de marché et les présente comme des objectifs atteints de la réforme ; il enchaîne sur

[430] « Mehdorn : Réforme des chemins de fer, le contrat est rempli », Communiqué de presse DB AG, Francfort, 23 août 2007.

[431] DEUTSCHE BAHN, *Geschäftsbericht 2007* [rapport annuel d'activité 2007]

l'imminence de la décision gouvernementale concernant l'ouverture du capital de la DB AG comme une nécessité et une suite logique pour donner les moyens à l'entreprise de continuer sur cette voie et à honorer les objectifs de la réforme[432].

Cet interlocuteur de la DB AG estime même que les scénarios esquissés à l'époque de la réforme par la commission gouvernementale ont été sous-évalués : les résultats dépassent les espérances des penseurs de la réforme.

« Quand on voit l'évolution aujourd'hui effective, on voit bien que les pronostics de l'époque étaient même sous-estimés. Le Budget fédéral a été encore plus fortement soulagé par rapport au scénario esquissé par la commission gouvernementale avec la réforme ferroviaire. On peut se demander d'où ça vient, on donne moins d'argent au système, mais ça ne s'est pas cassé la figure, parallèlement les chemins de fer gagnent des parts de marché hein…»[433]

La réforme est donc présentée comme ayant tenu toutes ses promesses voire plus encore. Ce discours semble repris par les fonctionnaires du Ministère des Transports et notamment ceux de la direction des chemins de fer[434].

Le discours que l'on retrouve le plus souvent dans la communication officielle des gouvernements comme de la DB AG depuis plusieurs années est quasiment toujours le même : la réforme des chemins de fer est présentée comme la décision courageuse prise en 1994, début d'une nouvelle ère ferroviaire. Les objectifs de l'époque sont rappelés, la réussite est démontrée par l'atteinte de ces objectifs. L'idée d'une décision courageuse est intéressante à exploiter pour l'analyse, tant elle semble contradictoire avec la construction mythique d'un consensus national. En effet, si la décision fût courageuse, c'est aussi qu'elle était douloureuse, au moins pour une partie des acteurs. Ceci tend donc à rappeler qu'elle a pu être contestée à l'époque, même si les propositions alternatives ont été effacées par le récit de la réussite de la réforme.

Les efforts déployés pour présenter cette réforme comme étant issue d'un long débat national, incluant toutes les parties, appuyée par la fameuse commission gouvernementale, ainsi que par la phase du débat législatif et des nombreuses rencontres entre les représentants du Gouvernement et les partis d'opposition, représentants syndicaux, tendent à renforcer la légitimité de cette décision, légitimité double (issue d'un « consensus apparent » et d'un vote

[432] DEUTSCHE BAHN, *Wettbewerbsbericht 2008*, p. 1.

[433] Entretien du 13.10.2009.

[434] Comme nous le montre un document interne transmis par un sous-directeur de la direction des chemins de fer, datant de 2009 : l'introduction met en avant les « effets bénéfiques visibles » de la réforme de 1994, illustrée par les résultats de la DB AG, que viennent soutenir un nombre important de graphiques et tableaux émanant de l'entreprise.

à la majorité – qui plus est des deux/tiers)[435]. Le travail politique ici continue par la suite par une tentative de fermeture des énoncés, au sens défini par Ph. Zittoun. Il entend en effet par « fermeture » des énoncés « le processus qui tend à transformer une vraisemblance en vérité, une liaison faible en liaison forte, un énoncé en évidence »[436]. Il s'est bien agi pour la plupart des acteurs de la politique ferroviaire allemande de faire disparaître les doutes sur la pertinence de cette réforme, de transformer l'énoncé produit alors en évidence et de rendre les choix faits alors indiscutables.

Cet extrait d'un article intitulé « Poursuite de la réforme des chemins de fer – Avenir de la Bahn », disponible sur le site Internet officiel du Ministère des Transports, introduit le sujet de l'entrée en bourse de la DB AG ainsi :

> « La réforme structurelle des chemins de fer a été entamée en Allemagne fin 1993. Les résultats obtenus jusqu'ici montrent que la séparation claire des fonctions politiques et d'entreprise dans le secteur ferroviaire qui y a été associée était la bonne décision. L'entreprise DB AG et le trafic ferroviaire en général se sont développés avec succès depuis 1994. »[437]

Cette progressive consolidation d'un récit sur la réussite de la réforme a donc plusieurs soubassements. Il existe sans aucun doute un soubassement politique, des gouvernements en place successifs, qui ont œuvré à la fermeture de l'énoncé, à l'effacement des récits alternatifs, des difficultés de la DB AG et à la validation de la solution libéralisation. Mais ce récit de la réussite de la réforme a été aussi largement relayé par les acteurs principaux du secteur des transports, au premier rang desquels la direction de la *Deutsche Bahn* elle-même, qui a largement contribué à construire et consolider ce récit en vue de convaincre ses interlocuteurs – au premier rang desquels son actionnaire exclusif (le *Bund*), les membres du Gouvernement et les parlementaires – de la nécessité de mener cette réforme à son « terme » par l'ouverture du capital de l'entreprise et son entrée en bourse.

b) Un exemple de l'usage du récit par la DB AG : la réforme expliquée en « powerpoint »

La mise en récit en chiffres et en images, ainsi que son usage concret, nous ont été donnés à voir lors d'un entretien avec le responsable du bureau en charge des relations avec

---

[435] URFALINO Philippe, 2007, *op.cit.*

[436] ZITTOUN Philippe, 2011, *op.cit.*, p. 323.

[437] Extrait de l'article « Poursuite de la réforme des chemins de fer – Avenir de la Bahn » publié sur le site http://www.bmvbs.de/Verkehr/Schiene-,1455.1145526/Weiterfuehrung-der-Bahnreform-.htm, consulté le 30/07/2010 [notre traduction]. On peut remarquer au passage que cet article existe toujours tel quel (mais à une adresse différente).

les organisations et le réseau scientifique, au sein du département « politique des transports » de la DB AG[438]. En effet, notre interlocuteur a mis en lumière cette mise en récit de la politique ferroviaire menant à l'entrée en bourse de l'entreprise en s'appuyant sur un document de communication produit par la DB AG, qui illustrait le processus qui aurait dû mener l'entreprise à son entrée en bourse.

Il est intéressant de décrire dans le détail le déroulement de cet entretien. Le début n'a malheureusement pas été enregistré mais notre interlocuteur avait visiblement repris nos demandes assez générales lors de la prise de rendez-vous, qui visaient à reconstituer l'évolution de la politique de fret ferroviaire depuis les années 1990. Il a alors imprimé une présentation *powerpoint*, après avoir vérifié qu'il n'y avait rien de confidentiel et qu'il pouvait donc nous le laisser[439]. Nous ne savons malheureusement pas quel était exactement au départ le public auquel se destinait ce document[440]. Il avait été préparé en interne en mai 2009 et son titre était « La réforme des chemins de fer et la privatisation ». Il servait visiblement de document de communication lors de présentations pour expliquer comment on en était arrivé au consensus sur l'entrée en bourse de la DB AG, brusquement mise à mal courant 2008 par la crise financière.

La présentation est divisée en trois parties : les points essentiels de la réforme des chemins de fer ; le développement depuis la réforme des chemins de fer ; le débat sur la privatisation. Le document en lui-même est déjà intéressant, mais nous avons en plus eu la chance d'avoir l'explication de texte, ou plutôt les transitions entre les diapositives, c'est-à-dire la mise en sens et en récit, en direct.

Le document présente ainsi l' « impasse » (sic) dans laquelle étaient les chemins de fer allemands en 1993 et les objectifs de la réforme. Les étapes et les principes sont présentés à l'aide de schémas pédagogiques ; les différents résultats (positifs) chiffrés, dans les différents

[438] Entretien du 13.10.2009.

[439] C'est un détail, mais nous avons remarqué que certaines des diapositives (l'une sur le modèle de la holding finalement adopté pour l'entrée en bourse, les autres sur des graphiques comportant des données chiffrées) étaient marquées d'un minuscule logo de la DB comme pour certifier la publicité des informations (logo « approved (DB 2006) » ou « approved (DB 2008) »). Ceci n'est qu'un des nombreux signes de la prudence dont fait part la DB AG dans la communication, comme nous avons pu le constater à d'autres reprises. Nous étions d'ailleurs en Allemagne au moment où un scandale avait entaché l'entreprise : de nombreux salariés étaient surveillés, ce qui a d'ailleurs coûté sa place au président Mehdorn (fin mars 2009). L'entreprise était donc auparavant déjà très soucieuse des informations qui sortaient, mais suite au scandale, la prudence était aussi de mise, car il s'agissait d'éviter un nouveau scandale, tout en soignant l'image de l'entreprise.

[440] Nous lui avons posé la question, mais la réponse n'était absolument pas explicite : il nous a fait comprendre qu'ils l'avaient élaboré ensemble dans le service et qu'il n'y avait rien de « brûlant » dans ce document. Nous en avons déduit que ce document pouvait servir de support aux présentations publiques ou plus restreintes, devant des parlementaires, des groupes d'intérêt, puisque ce service a pour tâche principale d'écrire les positions officielles du groupe : ainsi, ce service ne se charge pas directement du lobbying ni des rencontres avec les Ministères, mais il élabore les documents qui leur servent de support. Il s'agit clairement d'un document de communication de l'entreprise sur le sujet de l'entrée en bourse de la DB AG.

domaines d'activité, sont mis en images graphiques. Celles-ci montrent globalement la hausse du chiffre d'affaire, du nombre de marchandises transportées et des parts de marché gagnées (c'est moins évident pour le transport de voyageurs comme le fera remarquer mon interlocuteur), la participation grandissante de l'entreprise au financement des investissements (infrastructure et équipement), la baisse de la part du budget de l'Etat – conformément à l'objectif énoncé en 1993.

L'une des premières diapositives est la plus parlante quant à la mise en scène de la réforme (voir la première diapositive en annexe 7). Les deux principaux objectifs de la réforme sont rappelés (plus de transport ferroviaire ; allègement du Budget de l'Etat), ensuite sont rappelés les instruments mis en œuvre (société par actions ; libéralisation ; harmonisation des conditions de concurrence entre transporteurs). Les objectifs atteints sont illustrés par deux graphiques, l'un montrant l'augmentation du transport ferroviaire, l'autre la diminution des moyens attribués par l'Etat au secteur ferroviaire.

Dans ce document, il y a comme une marche, un mouvement inexorable vers l'entrée en bourse de l'entreprise[441] : en 1994, la transformation de l'ancienne administration en société par actions est une première étape, avant celle de 1999 où les diverses branches (voyageurs, marchandises, …) deviennent des filiales de la holding, avant l'étape de la privatisation au moins partielle, par l'entrée en bourse de la holding. L'ensemble du document est construit de telle manière qu'une longue première partie vise à convaincre des effets positifs de la réforme de 1994, avant d'en arriver au débat sur la privatisation par l'entrée en bourse de la DB AG. Cette dernière partie se termine par une chronologie de l'année 2008 rappelant toutes les décisions gouvernementales et les étapes préparant l'entrée en bourse, avant la survenue de la crise financière qui agit comme un séisme (celle-ci est représentée par un gros éclat rouge qui vient bouleverser cette progression logique) : en effet, l'entrée en bourse pourtant entérinée par le Gouvernement et le Bundestag en mai 2008 connaît un coup d'arrêt net avec la crise financière de l'été 2008. La période n'est plus du tout propice à l'entrée en bourse et le Gouvernement (de même que le Gouvernement issu des élections de l'automne 2009) remet l'entrée en bourse à plus tard, sans toutefois tirer un trait sur le projet. Jusqu'à aujourd'hui, le projet est toujours en suspens.

[441] *« La privatisation formelle a déjà eu lieu avec la réforme, avec la transformation en société par actions. Mais pas son entrée sur le marché. » Commentaire accompagnant la présentation de la partie du powerpoint portant sur le débat concernant la privatisation (Entretien du 13.10.2009). Le fait de souligner le fait que la privatisation ait déjà eu lieu met en avant le fait que seule la première partie du chemin a été parcourue.*

Enfin, lors de l'entretien, tous les propos d'acteurs qui peuvent être rapportés et utilisés sont mobilisés pour soutenir le bien-fondé de la réforme:

« Moi je suis arrivé en 2002 à la DB et j'ai toujours des réunions avec les syndicats et les autorités de l'entreprise et j'ai vécu une rencontre où… oui des hommes politiques qui ont cherché à remettre en question la concurrence et la privatisation en disant à nos syndicalistes « vous ne pouvez pas soutenir la privatisation » et ils ont répondu « attendez, on se rappelle bien la situation avant la réforme, on voit aujourd'hui comment se porte l'entreprise, c'était douloureux mais c'était juste ». »[442]

Les discours des représentants syndicaux de la DB AG sont ainsi mobilisés pour renforcer l'idée de l'existence d'un consensus social autour de la réforme, devant les rares acteurs politiques qui se sont opposés à l'entrée en bourse (majoritairement des membres de *Die Linke* et une partie des membres du SPD). Il est vrai qu'une partie des représentants syndicaux ne s'opposaient pas à une entrée en bourse partielle, dès lors qu'elle ne remettait pas en cause certains éléments auxquels ils demeurent attachés (le fait de ne pas séparer totalement les infrastructures de la holding DB AG, de ne pas faire entrer non plus les infrastructures en bourse) et qu'elle paraissait assurer à l'entreprise les moyens de consolider son développement[443].

Cependant, l'entrée en bourse de la DB a bien suscité des oppositions, principalement dans la société civile organisée et chez les militants de base du SPD.

c) Le sens de la réforme controversé : les propositions alternatives entre contestation de l'entrée en bourse et abandon du « modèle intégré »

Il y a plusieurs façons de contester le sens de la réforme et de mettre à mal le récit de la réussite qui mène inéluctablement à l'entrée en bourse de l'entreprise : soit des acteurs remettent en question cette étape comme étant appropriée, soit des acteurs interrogent l'enchaînement naturel des événements tels qu'ils sont présentés dans le récit et donc contestent les usages du récit lui-même.

Certains acteurs, comme ce fonctionnaire de la direction des chemins de fer, bien que convaincus par les bienfaits de la libéralisation, remettent ainsi en question ce récit inéluctable, reconnaissant cependant qu'une suite « naturelle » a été présentée dès 1994 par certains acteurs :

[442] Entretien du 13.10.2009.
[443] Notamment entretien du 28.09..2009 avec un représentant de GDBA.

« C'était aussi la question, finalement quelle est la fin de la réforme ? Nous avions formellement privatisé la DB avec la Bahnreform. Et ça avait toujours été présenté comme ça, y compris par la DB : la prochaine étape c'est l'entrée en bourse. Mais au début de la réforme c'était pas du tout le cas. C'était la question de l'étape suivante, et ça pouvait très bien être la séparation de l'infra et de l'exploitation. Ce n'était pas gravé dans le marbre, c'était juste une option dans la loi, mais que ce serait la prochaine ou la troisième étape de la réforme des chemins de fer, ce n'était pas conçu dès l'origine. » [444]

Dans cet extrait, ce n'est pas le choix fait en 1994 qui est discuté, mais bien les étapes suivantes : cet interlocuteur défend l'idée qu'il n'y avait pas de chemin tracé dès le début des années 1990, contrairement au récit véhiculé par la direction de la DB dans les années 2000. Il s'agit donc d'identifier les différents sens donnés à la réforme, après sa mise en oeuvre, et de repérer d'éventuels récits alternatifs.

Dans les discours mettant en scène le sens de la réforme de 1994, deux débats se chevauchent et les positions se séparent quelque peu : il y a d'une part le débat sur la privatisation partielle et l'entrée en bourse, d'autre part le débat sur la séparation entre la gestion du réseau et l'exploitation[445]. Nous pouvons identifier trois lignes argumentatives principales soutenues par divers groupes d'acteurs[446] qui s'articulent autour d'une position sur l'entrée en bourse de la DB AG et d'une position sur la pertinence du modèle intégré.

La réforme est en fait le plus souvent présentée comme une décision historique nécessaire, mais l'atteinte des objectifs de la réforme est plus ou moins mise en avant selon les buts de l'argumentation. Ainsi, comme on a pu le voir ci-dessus, la DB AG argumente sur sa réussite et montre les pas qui restent à faire pour parvenir jusqu'à sa réalisation complète à travers l'entrée en bourse. Les divers rapports d'études ou d'expertise commandés sur l'entrée en bourse entre 2001 et 2006[447] mettent tous en scène les objectifs de la réforme de 1994, montrent dans quelle mesure la DB AG a déjà réussi à les atteindre, mais pourquoi l'étape suivante doit être encore franchie pour les atteindre plus complètement ou durablement.

Mais il est intéressant aussi de remarquer que la DB AG, dans sa communication, ne manque pas de rappeler qu'elle a réussi à atteindre les objectifs de la réforme avec le modèle intégré, qu'elle soutient et continue de soutenir encore aujourd'hui alors qu'aussi bien l'UE et

[444] Entretien avec un cadre de la Direction des chemins de fer au Ministère des Transports, 27/10/2009

[445] Rappelons que le modèle allemand est basé sur le modèle intégré : DB Netz est une filiale de la DB AG qui gère le réseau – contrairement au modèle français de séparation qui connaît deux entreprises publiques distinctes pour ces deux activités.

[446] Nous n'évoquons pas ici des « coalitions discursives » dans la mesure où nous n'avons pas suffisamment d'éléments empiriques pour appuyer l'hypothèse que ces groupes se sont constitués en coalitions autour d'une proposition commune.

[447] Les deux principales études commandées ont été celles de Morgan Stanley rendue en mai 2004 et étudiant les 5 modèles d'entrée en bourse et celle effectuée par le cabinet d'études Booz Allen Hamilton étudiant les variantes avec privatisation avec et sans le réseau (connue sous le nom de PRIMON pour PRIvatisierung Mit und Ohne Netz), rendue début 2006.

l'autorité de régulation des monopoles allemande somment de plus en plus l'Allemagne de séparer l'exploitation du réseau de sa gestion de façon beaucoup plus claire. Par exemple, le chef de la DB AG déclarait encore fin 2010 :

« Le groupe intégré DB s'est avéré être un modèle de réussite pour la réforme des chemins de fer dans toute l'Europe » [448]

Le groupe DB doit donc constamment trouver l'équilibre entre le fait de mettre en avant ses réussites pour démontrer la force du modèle intégré qu'il soutient et le fait de montrer les étapes qui restent encore à franchir pour que la réussite soit plus complète en mettant en œuvre les réformes qu'il soutient comme la privatisation partielle.

L'objectif est assez différent dans l'argumentation d'autres acteurs : la réforme est aussi présentée comme une succession d'étapes, mais la concurrence n'est pas encore suffisamment développée, ce qui joue en faveur de la séparation entre la gestion et l'exploitation. Qui sont les acteurs qui défendent cette argumentation ? On pourrait dire d'une façon un peu cavalière que ce sont les défenseurs de la libéralisation qui ne cherchent pas forcément à préserver les intérêts de la Deutsche Bahn, ou en tout cas pour qui ces intérêts sont moins importants que celui du développement de la concurrence. Ici, on trouve des acteurs assez divers qui soutiennent la séparation de l'infra et des services.

Politiquement, le plus grand défenseur de cette position est le FDP (parti libéral), qui défend la libéralisation des transports et l'ouverture à la concurrence au bénéfice des chargeurs comme des usagers[449]. Les Verts soutiennent généralement cette position aussi, mais pour des raisons moins d'idéologie libérale que de rejet de tous les grands monopoles : ils dénoncent en effet le « monopole » (de fait) de la DB sur le trafic ferroviaire et sont pour une plus grande ouverture à la concurrence en vue de favoriser le développement du trafic de fret ferroviaire par les autres entreprises concurrentes, notamment dans les territoires[450].

On retrouve ensuite dans ce groupe les entreprises privées de transport ferroviaire représentées par le *Netzwerk Privatbahnen*, qui se plaignent régulièrement de la distorsion de concurrence du fait que l'entreprise gère aussi le réseau. Ainsi, dans des documents encore récents[451], l'argumentation est développée de manière à rappeler quels étaient les objectifs de

[448] Citation de R. Grube, extraite d'un article du *Deutsche Verkehrs-Zeitung*, « Bund stützt DB-Expansion », 8.12.2010.

[449] Entretien du 19.11.2009.

[450] Entretien du 21.10.2009.

[451] MOFAIR/Netzwerk Privatbahnen, *Wettberwerber-Report Eisenbahn 2008/2009*, Rapport réalisé par KCW, mai 2009 ; MOFAIR/Netzwerk Privatbahnen, *Wettberwerber-Report Eisenbahn 2010/2011*, Rapport

la réforme et pourquoi on ne les atteint pas aussi facilement du fait d'une forme de monopole de la *Deutsche Bahn*.

Enfin, on trouve dans ce groupe qui défend une extension de l'ouverture à la concurrence par la séparation totale de l'infra et de l'exploitation, le Ministère de l'Economie, plus attaché dans ses prises de position au respect des règles de concurrence et au développement de cette dernière qu'à la défense en premier lieu des intérêts de la *Deutsche Bahn* (ce ministère étant par ailleurs dans l'histoire récente moins proche des intérêts du fer et plus proche des intérêts des transporteurs routiers)[452]. Le fait que ce ministère soit distinct du Ministère des Finances, intéressé aux (bons) résultats de la DB dont l'Etat resterait actionnaire majoritaire, peut éventuellement expliquer cette position.

Il existe enfin un troisième groupe qui s'est principalement mobilisé contre l'entrée en bourse de la DB, surtout sous la forme prévue par le premier projet, qui prévoyait que l'entreprise intégrée (donc y compris l'infrastructure) entrerait sur le marché. C'est notamment la majorité des militants de la base du SPD et l'aile gauche du parti, qui s'est prononcée contre ce modèle d'entrée en bourse, lors du Congrès du parti en octobre 2007. Cet événement, qui a remis en question les positions défendues jusqu'alors par les cadres du SPD et notamment les membres du Gouvernement, les a obligés à envisager un autre modèle pour l'entrée en bourse de la DB AG. Détailler ici les débats sur ces différents modèles n'a pas beaucoup d'intérêt. Nous voulons retenir ici que la période dans laquelle a eu lieu ce débat, principalement entre 2006 et 2008, a été marquée par la structuration d'une coalition anti-privatisation, faite de membres de l'aile gauche du SPD (mais aussi des jeunes sociaux-démocrates et de beaucoup de militants de base du parti)[453], et de fédérations, faites d'associations d'usagers (*PRO-BAHN*), d'associations environnementales et altermondialistes, qui se sont formées à cette occasion (*Bahn für alle* ; *Bürgerbahn statt Börsenbahn* – dont l'un des principaux porte-parole a été Winfried Wolf[454].

---

réalisé par KCW, mai 2011. *Netzwerk Privatbahnen* représente des opérateurs privés de fret ; *Mofair r*eprésente des opérateurs privés de transport public de proximité.

[452] Entretien du 11.11.2009 avec des fonctionnaires du Ministère de l'Economie (bureau des transports); l'idée d'une proximité plus importante avec les intérêts routiers a aussi été défendue par une cadre du Ministère de l'Environnement, qui avait régulièrement à faire aux acteurs précédemment cités (entretien du 30.09.2009).

[453] David Furch, « Die Geschichte einer Privatisierung », *Forum*, 1.2008, Ebert Stiftung, p. 37.

[454] WOLF Winfried, *In den letzten Zügen, Bürgerbahn statt Börsenbahn*, VSA Verlag, Hamburg, 2006. Winfried Wolf est un journaliste, militant de diverses causes sociales et environnementales, il a été membre d'Attac et député PDS de 1994 à 2002.

Dans ces trois coalitions, les syndicats cheminots ont eu une place difficile à tenir, pour plusieurs raisons. D'une part, les directions des syndicats, notamment du plus important (*Transnet*), étaient divisées : Norbert Hansen[455], à la tête de *Transnet*, et son homologue du GDBA Klaus-Dieter Hommel, soutenaient le modèle d'entrée en bourse défendu par la direction de la DB (entrée en bourse partielle du modèle intégré), en argumentant que cette forme permettait de sauvegarder l'unité de l'entreprise, tout en assurant son développement (en se finançant sur le marché), avant de plaider pour le « plan B » envisagé après le Congrès du SPD[456]. Les syndicats étaient donc pris, dans ces différents débats, entre leur refus d'un abandon du modèle intégré de l'entreprise, l'entrée en bourse comme moyen d'assurer l'avenir de l'entreprise et les débats plus politiques (qui étaient assez violents au sein du SPD, et dont une partie des syndiqués est proche) concernant cette entrée en bourse. Ces éléments ont été très discutés au sein des syndicats, comme nous l'a confirmé notre interlocuteur à *Transnet*[457].

Nous n'avons fait ici qu'effleurer les lignes argumentatives des divers acteurs en présence, dans ce débat complexe qui a agité l'Allemagne ces dernières années. Le sujet étant relativement éloigné du cœur de la politique de fret ferroviaire à proprement parler, nous n'avons pas retracé les éléments de ce qui aurait pu être analysé dans le détail comme des énoncés en concurrence de la politique ferroviaire. Mais nous avons voulu ainsi montrer que le récit de la réussite de la réforme, construit en vue de défendre l'entrée en bourse de l'entreprise ferroviaire, a contribué à stabiliser l'énoncé adopté en 1994 dans un premier temps, par la force des liens de causalité établis entre la réforme et la reprise assez spectaculaire du trafic ferroviaire au milieu des années 2000. Mais ce récit a aussi connu des contestations, sur les « suites » à donner à la réforme ou les « réorientations » de la politique ferroviaire.

Le récit de la réussite de la réforme et de l'entrée en bourse de l'opérateur principal a probablement résisté grâce à la légitimation politique que lui ont apporté les gouvernements successifs jusqu'à aujourd'hui. En tout cas l'entrée en bourse partielle de la DB AG a été l'un des principaux sujets occupant l'administration ferroviaire du ministère des Transports de

[455] Se sont ajoutées aux divisions sur le fond, des polémiques quant aux intentions de N. Hansen. Celui-ci a été en effet jugé trop proche de la direction de la DB. Après avoir quitté la direction du syndicat, il a d'ailleurs obtenu le poste de directeur du personnel à la DB AG.

[456] Holger Stelzner, « Die Bahn für den globalen Wettbewerb », *FAZ*, 12.11.2007; „Transnet-Chef Hansen in der Zwickmühle", *FAZ*, 15.11.2007.

[457] Entretien du 28.10.2009, au cours duquel notre interlocuteur s'est aussi montré très critique vis-à-vis de l'ancien chef du syndicat N. Hansen.

2004 à 2008. Le responsable du bureau « politique des chemins de fer » au sein de la direction des chemins de fer du Ministère des Transports avouait avoir passé quasiment tout son temps ces dernières années sur ce sujet. Lorsque nous demandons de quelle manière la direction des chemins de fer a été sollicitée sur ce sujet :

« On a été très impliqué. C'est toujours aussi le problème. Ces dernières années j'ai fait plus de la politique de la DB que de la politique de cadrage des chemins de fer, on était tellement focalisé sur la DB, la privatisation, qu'on n'avait plus de temps pour nous occuper d'autres choses. Il y a d'autres sujets dans cette maison, il y a la question des autres transporteurs, et la question des investissements, quand il s'agit d'autres lois, plans etc., nous ici on essaie de défendre les intérêts des chemins de fer, mais c'était un peu court parce qu'on était tellement focalisé sur ce sujet ! » [458]

Cet interlocuteur ajoute plus tard qu'ils n'ont pas tellement pu s'impliquer dans le *Masterplan* (dont nous parlerons dans le chapitre suivant) occupés qu'ils étaient par l'entrée en bourse. La question propre à l'entrée en bourse a clairement occupé une grande partie de l'administration ferroviaire sur la période 2004-2008, occultant son implication dans des sujets qui touchait pourtant directement la politique ferroviaire. Aussi, malgré l'affichage d'une politique de séparation claire entre les objectifs politiques et économiques depuis la réforme, on peut constater que les affaires de la DB ont largement mobilisé l'énergie du Gouvernement comme des administrations centrales dans les années 2000.

Conclusion

La période de préparation de la réforme de 1994 peut donc être lue comme celle de la formation puis de la diffusion d'un nouvel énoncé de politique ferroviaire, qui a directement impacté le fret : la libéralisation du secteur est le résultat d'une définition nouvelle du problème des chemins de fer et de l'attribution des responsabilités des acteurs du système ferroviaire. Le bousculement des événements historiques (Réunification), les débats présents à l'échelon européen (disponibilité de la solution libéralisation), la présence d'acteurs reconnus comme des experts du transport ferroviaire, ont visiblement agi comme des catalyseurs d'une situation où il fallait s'engager dans la discussion, faire des choix, entrer dans l'élaboration d'un compromis.

[458] Entretien du 27.10.2009.

Ce qui a abouti à la grande réforme des chemins de fer en Allemagne s'est sans doute produit grâce à un fort discours transformatif[459], tentant de convaincre le plus grand nombre d'acteurs. Nous avons vu comment des groupes de réflexion orientés vers l'élaboration de propositions (le forum pour les chemins de fer, la commission gouvernementale) avaient réussi progressivement à faire adopter la solution d'une réforme d'ampleur des chemins de fer et la libéralisation du fret ferroviaire comme les seules convaincantes, tandis que le Gouvernement a dû amener de fortes garanties sociales permettant de convaincre les plus réticents (SPD et syndicats cheminots).

Nous avons vu que les motivations proprement environnementales de la réforme étaient relativement limitées, même si les arguments environnementaux (pollution, changement climatique, voire congestion) favorables au chemin de fer ont pu être mobilisés dans la mesure où ils pouvaient servir à soutenir la nécessité d'une réforme visant à donner les moyens à l'opérateur historique de transporter plus, convaincre un spectre large d'acteurs politiques et sociétaux, et qu'ils étaient disponibles et développés là aussi à l'échelon européen (Livres verts).

Mais notre travail a aussi permis de montrer qu'une réforme de telle ampleur est ensuite encore analysée à l'aune de ses résultats, interprétés et investis par les acteurs. Les résultats jugés positifs ont fait l'objet d'un fort investissement narratif par la direction de la DB et par le personnel politico-administratif : un récit de la réussite a été développé, permettant de convaincre une majorité d'acteurs d'aller encore plus loin dans le chemin déjà tracé. Le tableau 4 synthétise les éléments de l'énoncé.

[459] BHATIA Vandna, COLEMAN William D., "Ideas and Discourse : Reform and Resistance in the Canadian and German Health Systems", *Canadian Journal of Political Science*, vol. 36, n° 4, septembre 2003, p. 715-739. Dans leur approche, les discours transformatifs contestent les politiques en place et tentent de convaincre le grand public d'un besoin de changement.

Tableau 4 : Eléments de l'énoncé de 1994 et verrouillage

Contexte	Réunification Politique européenne des transports encourage libéralisation et développement des CF
Problème	La dette ferroviaire est insoutenable La croissance des transports est insoutenable si les CF n'en assument pas une partie
Conséquences néfastes si rien n'est fait	Faillite de l'Etat Congestion des infrastructures routières, frein à la croissance et à la mobilité, dégradation de l'environnement
Récit liant le problème aux solutions (responsabilité causale / responsabilité politique)	Les CF sont endettés parce qu'ils ne sont pas compétitifs Ils ne sont pas compétitifs parce que l'Etat leur a fixé des objectifs contradictoires et ne leur demande pas de se comporter comme une entreprise Le fret est une activité purement commerciale et peut donc être soumis aux lois du marché
Solutions préconisées	Privatisation des CF (modification du statut : Société par actions) Libéralisation du fret
Acteurs porteurs	Entrepreneurs ; direction de la *Bundesbahn* ; personnel politique CDU ; Economistes des transports dominants dans le champ scientifique *Verkehrsforum Bahn* ; commission gouvernementale
Contestations	Certains syndicats cheminots (*GDBA* : la plus grande résistance) SPD
Points de discussion	Statut des cheminots fonctionnaires Responsabilité politique : les CF doivent-ils être privés ou publics ? Services/infrastructure ?
Processus d'intéressement /formation d'un accord	La relance du FF = consensuelle Le désendettement ferroviaire = consensuel (consensus politique, opinion publique favorable) ⇨ Objectifs partagés Etablissement public pour gérer les anciens fonctionnaires cheminots 100 % du capital de la SA sera détenu par l'Etat Garder une structure intégrée des chemins de fer →accord avec le SPD et une majorité de syndicats cheminots ⇨ Modalités de mise en œuvre sont discutées et qui reformulent les solutions : accord qui scelle la forme de l'énoncé
Stabilisation de l'énoncé	Vote au Parlement
Verrouillage de l'énoncé	Protestations des autres entreprises ferroviaires sur le manque d'ouverture du réseau à la concurrence mène à une plus forte régulation + à une réforme en interne de la DB (séparation plus poussée entre DB Netz et les autres activités) : **verrouille l'ouverture à la concurrence** + **Récit de la réussite de la réforme : verrouille l'énoncé**

La prégnance de ce récit de la réussite, porté par la DB, par l'administration ferroviaire comme par les gouvernements qui se sont succédés dans les années 2000, semble non seulement avoir consolidé l'énoncé établi en 1994, mais aussi l'avoir verrouillé. Dans ces conditions, on peut avoir l'impression qu'il n'y a plus de problème du fret ferroviaire en Allemagne. Comment, dans ce cadre, était-il possible pour des acteurs de créer les conditions pour rediscuter la politique des transports de marchandises, sans toucher à ce compromis qui résistait dans le temps ?

Chapitre 2

Bataille de mots dans le *Masterplan* : un énoncé de report modal qui peine à s'imposer

L'élaboration d'un plan directeur pour le transport de marchandises et la logistique[460] a été l'une des actions-phare du Ministère des Transports entre 2006 et 2008. Souhaité par les groupes d'intérêt des professionnels de la route et de la logistique, le Ministère annonce le lancement d'un processus de concertation en 2006. Le Ministre en question, Wolfgang Tiefensee, est un Ministre SPD dans le gouvernement de grande coalition (CDU-SPD) qui a été formé à l'automne 2005.

La concertation a impliqué un grand nombre d'acteurs. Nous aurons l'occasion de revenir sur son déroulement. Ce qui nous a particulièrement intéressé, c'était que le résultat final, matérialisé notamment par un document adopté par le Gouvernement à l'été 2008, a été fortement et paradoxalement critiqué par les mêmes groupes qui avaient souhaité son existence. Les entretiens exploratoires menés en Allemagne montraient que des revirements importants avaient ponctué le processus d'écriture du document par les services du Ministère et que ces revirements s'articulaient autour de batailles discursives sur les concepts de « Report modal »[461] et de « Limitation des transports »[462], finalement présents dans le document entériné en juillet 2008. Or, ces batailles de mots semblaient en partie liées aux acteurs qui avaient participé au processus de concertation, les associations environnementales et le Ministère de l'Environnement ayant été intégrés à la demande du Ministre des Transports au début du processus. Quels pouvaient être les effets de leur participation sur les solutions

[460] *Masterplan Güterverkehr und Logistik*.
[461] *Verkerhsverlagerung.*
[462] *Verkehrsvermeidung*.

proposées et la définition du problème du transport de marchandises ? Que s'était-il joué dans les conflits survenus principalement pendant la phase d'écriture du document, notamment autour de la présence de certains termes particulièrement controversés ? L'étude de l'élaboration du *Masterplan*, de la concertation jusqu'à la parution du document final, apparaissait comme un terrain approprié pour l'analyse des joutes argumentatives entre acteurs et de leurs effets sur l'action publique.

Nos interrogations se sont ainsi focalisées sur l'émergence (ou la réémergence[463]) de certains concepts dans les années 2000 à l'échelon européen et fédéral concernant le transport de marchandises, sur les sens qui leur étaient donnés et sur les acteurs qui les utilisaient : « Mobilité durable » ; « Intermodalité » puis « Co-modalité » (à l'échelon européen) ; « Politique intégrée des transports » ; « *Verkehrsverlagerung* » et « *Verkehrsvermeidung* »[464] (appelés par certains les « mots en V »). Les batailles autour de ces mots ne sont pas seulement d'ordre rhétorique : elles sont à la fois le lieu et le révélateur de conflits autour de propositions divergentes pour l'action publique. Les travaux d'Oliver Schöller[465] sur la « politique intégrée des transports » montraient déjà que ces concepts étaient l'enjeu de luttes intenses et que les batailles de mots étaient concomitantes de la montée du développement durable comme référent des politiques européennes et nationales. A étudier ces concepts de plus près, il semblait que l'enjeu pour les différents groupes intervenant dans la définition de ces mots et dans les luttes qui les entouraient se situait principalement dans la capacité à donner un sens au développement durable permettant de légitimer leurs propositions d'action publique.

Aussi, nous nous sommes appuyés sur la littérature interprétative[466] mais aussi sur quelques travaux s'intéressant à l'ambiguïté et aux idées floues dans l'action publique[467] pour tenter de comprendre comment le travail d'interprétation d'une notion aussi large que le développement durable façonnait l'action publique. Cette ambiguïté ne permettait-elle pas aux acteurs portant des intérêts divergents d'élaborer un discours intégrant cette notion tout en

[463] Certains mots (report modal et limitation des transports notamment) circulaient déjà dans la politique des transports des années 1960-1970, notamment sous le ministère Leber que nous avons évoqué dans le chapitre préliminaire

[464] Ces deux mots, que nous avons choisi de laisser dans leur version allemande (parce qu'ils ont été des mots clé lors du *Masterplan*), signifient pour le premier « report modal » et « limitation du transport » pour le second (la traduction est moins aisée pour ce dernier, d'autant plus que selon les acteurs, elle peut être comprise de diverses manières : il peut s'agir de limiter des transports « inutiles », « optimiser » les déplacements, limiter la croissance du transport plutôt que les transports eux-mêmes. Nous aurons largement l'occasion d'y revenir.

[465] SCHÖLLER Oliver, *Mobilität im Wettbewerb*, Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf, 2006.

[466] HAJER Maarten A., LAWS David, 2006, *op.cit.*; HAJER Maarten A., VERSTEEG Wytske, 2005, *op.cit.* ; SCHÖLLER Oliver, *Mobilität im Wettbewerb*, Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf, 2006.

[467] PALIER Bruno, 2008, *op.cit.* ; VERDIER Eric, « L'usage politique des idées floues : l'éducation et la formation tout au long de la vie », *in* GIRAUD, O., et WARIN, P. (dir.), *op.cit*, p. 109-135.

véhiculant des propositions très différentes pour l'action publique qui devait être menée en matière de transport de marchandises ?

Les débats sur la politique de transport de marchandises s'inscrivaient en Allemagne dans un contexte particulier : l'énoncé élaboré au début des années 1990 était renforcé et verrouillé par le récit de la réussite de la réforme. Dans ces conditions, comment les acteurs peuvent-ils convaincre que de nouvelles solutions devaient être envisagées pour augmenter encore la part du fret ferroviaire ? L'occasion leur a été offerte grâce à une mobilisation des représentants des entreprises logistiques[468], soutenus par l'administration de Transports, pour exiger un plan directeur permettant d'adapter le système de transport allemand à une croissance du fret. Ce chapitre envisage la question de la lutte contre le changement climatique comme ressource saisie pour proposer deux énoncés concurrents de la politique de transport de marchandises : pour les uns la lutte contre le changement climatique impose des mesures de rééquilibrage modal (report modal, limitation des transports polluants), pour les autres elle impose des mesures permettant au transport routier, mode de transport qui restera dominant, d'émettre moins de CO_2.

Après une esquisse des antécédents des luttes définitionnelles sur la « mobilité durable » et la limitation des transports à l'échelon européen et fédéral, nous présentons les acteurs qui ont pris part au processus du *Masterplan* et la chaotique élaboration du document. L'écriture du document a révélé l'affrontement entre deux coalitions discursives principales au sommet du Ministère des Transports, dans lequel le Ministre des Transports a tenté de jouer, avec plus ou moins de succès, un rôle d'arbitre. Si l'énoncé du report modal et de la limitation des transports ne s'est pas vraiment stabilisé du fait de sa diffusion limitée dans le Ministère, la définition du problème du transport de fret est désormais liée à la lutte contre le changement climatique.

[468] Il sera beaucoup question de groupes d'intérêt dans ce chapitre. Nous utilisons la notion de manière usuelle, sans nous inscrire particulièrement dans une réflexion sur les configurations sociopolitiques dans lesquels ils s'inscrivent (pluralisme, néo-corporatisme, réseaux d'action publique), ni dans une comparaison de leurs modes d'action et de leur sociologie. Certes, les modes de représentation des intérêts en Allemagne sont divers entre organisations professionnelles et industrielles où l'adhésion peut être obligatoire, associations environnementales organisées en tant que fédérations, ou groupes dont l'intérêt représenté est moins facilement identifiable (comme *Allianz pro Schiene*). Nous considérerons les groupes d'intérêt comme structures organisées dont l'objectif est d'influencer les processus politiques. Pour des ouvrages faisant le bilan des débats autour de la notion de groupe d'intérêt : GROSSMAN Emiliano, SAURUGGER Sabine, *Les groupes d'intérêt : action collective et stratégies de représentation*, Paris, Armand Colin, 2006 ; COURTY Guillaume, *Les groupes d'intérêt*, Paris, La Découverte, 2006.

A. Un affrontement entre deux énoncés sur la politique de transport de fret ?

Lancé en 2006, le document final du *Masterplan* a été entériné en juillet 2008. Au total, environ 800 personnes ont été associées aux discussions et aux ateliers : experts (en transports, en économie), chercheurs, représentants associatifs, représentants de groupes d'intérêts, chargeurs, opérateurs, syndicalistes, *Länder*, personnels des Ministères. Les ateliers étaient orientés sur ces principaux thèmes : technologies de l'information et de la communication, formation et compétences en transport, amélioration et optimisation des infrastructures, financement des infrastructures, marché et concurrence, protection de l'environnement[469].

Le titre du *Masterplan* rappelle bien qu'il est question de transport de marchandises et de logistique, c'est-à-dire que le champ est plus vaste que celui du transport de fret ferroviaire. Il a impliqué l'ensemble des acteurs du transport de marchandises (tous modes de transport et leurs représentants ; représentants des entreprises de logistique). Mais le Ministre des Transports a choisi d'impliquer aussi les représentants des associations environnementales, et de s'appuyer sur la participation de représentants du Ministère de l'Environnement. L'une de nos hypothèses est que le Ministre des Transports a cherché à s'appuyer sur les acteurs de l'environnement pour imposer certaines propositions qui lui tenaient à cœur (notamment la réduction du trafic de transit en Allemagne). Mais leur participation, et la mobilisation d'études produites pour le Ministère de l'Environnement par l'*Öko-Institut*[470] ou l'Agence fédérale de l'environnement (*Umweltbundesamt*), ont contribué à renforcer le lien entre transport de marchandises et lutte contre le changement climatique.

[469] Ce dernier thème a été ajouté par la suite. Nous l'avons découvert en consultant des documents de présentation de la démarche élaborés en début de processus, dans lesquels cet atelier n'avait pas encore eu lieu (notamment des documents Powerpoint de présentation élaborés par le bureau chargé du suivi du *Masterplan* datant de début 2007). Cet élément nous encourage en tout cas à suivre la piste d'une intégration tardive de la thématique environnementale par le Ministre des Transports lui-même pour renforcer son argumentation, comme nous l'analyserons plus loin.

[470] L'Öko-Institut est un institut de recherche sur l'environnement. Fondé en 1977 pour mener des recherches indépendantes pour un développement durable, il a le stait d'association, et se définit comme ONG environnementale qui rassemble des scientifiques. Leurs études sont parfois mobilisées dans les travaux ministériels, des études pouvant leur être explicitement confiées. Le Ministère de l'Environnement travaille beaucoup avec eux, ayant lui-même peu de moyens propres de recherche. Mais les études de cet Institut sont parfois décriées par les fonctionnaires d'autres Ministères comme celui de l'Economie, comme nous avons pu le constater lors d'un entretien avec un cadre du Ministère de l'Economie, 11.11.2009.

Nous avons d'abord constaté des caractéristiques communes entre ce processus et celui du Grenelle de l'Environnement[471]. Certes, dans le cas allemand, le périmètre d'action publique concerné était beaucoup plus restreint (transport de marchandises uniquement), mais les types d'acteurs associés au processus étaient semblables : professionnels, chercheurs, représentants patronaux et syndicaux, associations environnementales et acteurs administratifs (ici du Ministère des Transports principalement). Dans un cas comme dans l'autre, la participation des associations environnementales sur un pied d'égalité avec les autres acteurs était une première dans une concertation à l'échelon national (fédéral) touchant la politique des transports. L'élaboration de mesures d'action publique par la concertation avec les acteurs concernés dans des tables rondes et des ateliers, où des représentants des services des Ministères étaient présents, semble avoir été menée de façon similaire dans les deux cas[472]. Notre démarche visait à explorer ce que ce type de processus de concertation impliquait pour la fabrique de l'action publique : la diversité des acteurs (et de leurs stratégies argumentatives), qui pouvait échanger directement (et non plus seulement par communication interposée ou en rencontrant bilatéralement des membres du Ministère) pouvait-elle amener des problématisation différentes, proposer des solutions inédites[473] ?

D'autre part, l'enquête montrait que l'élaboration du document avait été chaotique : plusieurs versions se sont succédé. De plus, des luttes avaient eu lieu au sein même du Ministère des Transports sur la présence de certains mots, qui satisfaisaient certains acteurs et pas d'autres. Le *Masterplan* a sans doute représenté un espace d'opportunités à saisir pour les acteurs, dans la mesure où une scène leur était offerte pour proposer des solutions d'action publique et (re)définir des problèmes.

[471] Voir le chapitre 4.

[472] Ceci pourrait être vérifié empiriquement par des observations, qui n'ont malheureusement pas été possibles, les processus étant déjà bien avancés au moment du démarrage de la thèse. Cependant, les entretiens sur le terrain allemand et français ne le démentent pas.

[473] Des questionnements proches sur les effets des processus délibératifs ont donné lieu à de nombreux travaux s'inscrivant dans les approches interprétatives : voir notamment les contributions dans HAJER Maarten A., WAGENAAR Hendrik, *Deliberative Policy Analysis, Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press, 2003 ; FISCHER Frank, *Reframing Public Policy, Discursive Politics and Deliberative Practices*, New York, Oxford University Press, 2003. Frank Fischer s'est plus particulièrement penché sur l'intégration des savoirs ordinaires dans ces processus délibératifs : FISCHER Frank, *Citizens, Experts, and the Environment : The Politics of Local Knowledge*, Durham and London, Duke university Press, 2000.

1. Les antécédents de vocabulaire : les appropriations du développement durable dans les transports

Avant d'entrer dans les détails du *Masterplan*, de sa genèse et des batailles de mots auxquelles il a donné lieu, nous souhaitions retracer rapidement les usages des formules liant développement durable et transports (notamment « Mobilité durable », « Report (ou transfert) modal », « Co-modalité », etc.) à l'échelon européen et fédéral : ces mots ont une histoire et ont déjà fait l'objet de controverses à divers échelons d'action publique.

Le développement durable[474] fait son apparition à la fin des années 1980. Il est défini dans le rapport Brundtland[475] et s'est diffusé notamment à partir du Sommet de la Terre de Rio en 1992. Une littérature foisonnante[476] s'est attachée à en expliciter l'origine (notamment dans les critiques internes des théories du développement, la montée des préoccupations liées à l'environnement, le rapport du Club de Rome sur les limites de la croissance[477]), le sens (ou les sens), parfois à le critiquer[478]. La notion devient progressivement incontournable dans l'action publique européenne[479], nationale et locale[480]. Pour encadrer et orienter l'action

[474] Les Allemands utilisent le terme de "*Nachhalitigkeit*", qu'on traduirait plus volontiers par durabilité. Nous ne revenons pas sur les débats concernant la traduction de « *sustainable development* » (en français, les débats se sont notamment focalisés sur l'alternative « développement durable » ou « développement soutenable »). Voir par exemple au sujet des traductions et des termes employés dans les différents pays : ZACCAÏ Edwin, *Le développement durable. Dynamique et constitution d'un projet*, Bruxelles, Bern, Berlin, Peter Lang, 2002, p. 24-26. Pour quelques éléments définitionnels : CHANSOU Michel, « Développement durable, un nouveau terme clé dans les discours politiques », Mots, vol 39, n° 1, 1994, p. 99-105 ; CANS Chantal, « Environnement et développement durable », in PETIT Yves (dir.), *Droit et politiques de l'environnement*, La Documentation Française, 2009.

[475] BRUNDTLAND Gro Harlem, *Notre Avenir à Tous*, rapport de la commission mondiale sur l'Environnement et le Développement, Les Editions du Fleuve, Paris, 1989 (traduction française de *Our Common Future*, 1987)

[476] Nous donnons ici quelques pistes bibliographiques, les ouvrages sur le développement durable s'étant multipliés dans les années 2000 et remplissant les rayons des bibliothèques. Pour une présentation synthétique : FLIPO Fabrice, *Le développement durable*, Rosny, Bréal, 2007 ; MANCEBO François, *Développement durable*, Paris, Armand Colin, 2008. Voir aussi ZACCAÏ Edwin, *Le développement durable. Dynamique et constitution d'un projet*, Bruxelles, Bern, Berlin, Peter Lang, 2002 ; VILLALBA Bruno (dir.), *Appropriations du développement durable. Émergences, diffusions, traductions*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2009.

[477] Club de Rome, *The Limits to Growth*, New York, Universe Books, 1972.

[478] La critique consiste souvent à présenter le développement durable comme une adaptation ou récupération par les acteurs économiques des critiques adressées au capitalisme. Pour les critiques les plus virulentes, voir par exemple LATOUCHE Serge, « La « double imposture » du développement durable », *Geographica Helvetica*, n°2, 1999, p. 90-96.

[479] Par exemple, lors du Conseil européen de Göteborg en 2001, il est décidé que la stratégie de Lisbonne soit réorientée vers le développement durable.

[480] Voir notamment l'élaboration et la mise en œuvre des Agendas 21 par les collectivités locales.

publique au niveau national, les Gouvernements allemands successifs ont établi des documents stratégiques[481].

Par l'étendue des politiques publiques qu'il peut potentiellement impacter[482] tout autant que le flou qui entoure la notion de durabilité[483], le développement durable offre une malléabilité intéressante pour les acteurs qui s'en saisissent[484]. C'est pourquoi, beaucoup plus que la genèse de la notion de développement durable, ce sont ici ses usages et ses appropriations[485] par les acteurs qui participent à la définition de l'action publique qui nous intéressent. Ainsi, l'application du développement durable au secteur des transports a ouvert un nouvel espace de propositions d'action publique, permises par des appropriations différentes et parfois conflictuelles de ce qu'implique le développement durable pour le transport de fret. Nous avons donc tenté de répertorier quelques uns des concepts principaux qui ont émergé lors des joutes argumentatives sur la redéfinition d'une politique des transports à l'ère du développement durable à l'échelon européen et fédéral.

Un autre terme est constamment présent depuis le début des années 1990, mais a connu des significations sensiblement différentes, suivant les acteurs par lesquels il était mobilisé : celui de « mobilité durable ». Cette notion est constamment affirmée dans les Livres verts et blancs européens sur les transports depuis 1992, alors même que les orientations d'action publique préconisées peuvent diverger. Par conséquent, on peut se demander si le sens donné à la « mobilité durable » ne change pas lui aussi au fil du temps. D'autres termes apparaissent aussi (et parfois disparaissent) dans les documents européens et nationaux (Intermodalité, Co-modalité, Report modal). Comment comprendre le cheminement de ces termes ? Comment comprendre l'importance que les acteurs leur

[481] Documents qui s'intitulent "*Nachhaltigkeitsstrategie*" et qui établissent des plans d'action transversaux pour l'ensemble des domaines d'action publique depuis 2002. Equivalents à nos « Stratégies pour le développement durable ».

[482] L'ensemble des secteurs d'action publique, à différents échelons.

[483] Comment définir ce qui est économiquement, socialement et environnementalement durable, tout en s'appuyant sur des démarches participatives ?

[484] C'est pourquoi beaucoup d'auteurs étudiant les argumentations et le poids des dimensions interprétatives et discursives dans l'élaboration de l'action publique se sont intéressés au développement durable et aux politiques environnementales (qui ont été fortement marquées par les débats sur le développement durable): MEADOWCROFT James, « The Politics of Sustainable Development : Emergent Arenas and Challenges for Political Science », *International Political Science Review*, Vol. 20, No. 2, 1999, p. 219-237 ; HAJER Maarten A., 1995, *op.cit.* ; DRYZEK John S., 1997, *op.cit.* ; HAJER Maarten A., VERSTEEG Wytske, 2005, *op.cit*. Voir aussi les travaux de Yannick Rumpala, qui s'inspire de ces travaux postmodernistes mais qui envisage aussi le développement durable comme un métarécit au sens de Lyotard : RUMPALA Yannick, « Le développement durable comme reconstruction narrative d'un projet commun », *in* VILLALBA Bruno (dir.), 2009, *op.cit*., p. 39-66.

[485] C'est cette perspective qui est aussi adoptée dans l'ouvrage édité par Bruno Villalba : VILLALBA Bruno, *op.cit*. En s'intéressant aux transformations de la notion à travers ses appropriations, une partie des auteurs envisagent le développement durable comme un processus de traduction (au sens de Bruno Latour), permettant le compromis entre acteurs ayant des représentations sociales diverses concernant le diagnostic de crise écologique et les préconisations qu'il implique et aboutissant à de nouvelles pratiques (p. 38).

accordent ? Faut-il gagner les luttes définitionnelles pour s'imposer comme propriétaires du problème public et des solutions ? Des définitions divergentes peuvent-elles coexister ?

a) Le couplage transports et environnement dans la structuration de la politique commune des transports

Dans un livre dirigé par Andrew Jordan[486], les contributeurs montrent pour la plupart que la politique environnementale européenne s'est constituée à petit pas, à côté d'autres politiques[487] et quasiment par hasard au début : la politique environnementale se constitue d'une façon très incrémentale par l'influence de quelques Etats et d'acteurs de la Commission qui, devant le montée des préoccupations environnementales et surtout la prise de conscience des limites de la croissances économique dans les années 1960 et 1970, encourage les Conseils des ministres à créer une DG propre à cette thématique (la DG XI est créée à la fin des années 1960) et à intégrer l'environnement dans les compétences officielles de la Commission (le premier Programme d'Action pour l'Environnement est adopté en 1973, mais la politique de l'environnement n'est formellement incorporée dans les traités qu'avec l'Acte Unique européen de 1986). Nous nous en tiendrons ici à repérer les principaux documents au niveau européen relatifs aux questions de transport, pour montrer comment la thématique du développement durable les a imprégné à partir des années 1990, comment le problème des transports dans ce cadre a été défini, quelles étaient alors les solutions proposées (comment celles-ci ont éventuellement évolué au gré des documents[488]).

---

[486] JORDAN Andrew (ed.), *Environmental policy in the European Union*, London, Earthscan, 2005 (2° edition).

[487] Michelle Cini montre dans un article paru dans la *RFSP* en 1996 que la DG XI était constituée au départ principalement d'écologistes, ce qui lui a conféré dès le début la réputation d'être constituée d' « hurluberlus » dont il ne fallait pas prendre les propositions au sérieux avant que l'idéologie de la modernisation écologique ne devienne dominante au sein du système de croyances des élites administratives dans les années 1980 selon A. Waele: voir CINI Michelle, « La Commission européenne : lieu d'émergence de cultures administratives. L'exemple de la DG IV et de la DG XI », *Revue française de science politique*, vol. 46, n°3, 1996. p. 457-473. Voir aussi les travaux de Véronique Dimier sur le rôle des fonctionnaires de la DG Développement qui se sont progressivement approprié les enjeux de développement durable et l'effet que leur propre socialisation a eu sur la politique de développement puis la politique de développement durable européenne : DIMIER Véronique, « A l'origine de la politique européenne de développement durable : la doctrine coloniale des paysans noirs », *in* VILLALBA Bruno (dir.), *op.cit.*, 2009, p. 145-168.

[488] L'appréhension des évolutions en s'appuyant principalement sur ces documents officiels comporte des limites, il aurait été intéressant de compléter cette étude des textes à l'aide d'entretiens permettant de revenir sur leur élaboration. Nous pouvons en revanche nous appuyer sur les travaux d'Oliver Schöller et de Dieter Plehwe, qui se sont intéressés aux joutes argumentatives à l'échelon européen sur certains de ces concepts et se sont entretenus avec des acteurs européens des politiques de transport : PLEHWE Dieter, *Nachhaltigkeit und Integration: Leit- oder Ergänzungsbilder? Über Zielkonflikte, gesellschaftliche Kräfteverhältnisse und Prozessdynamiken als Hintergrund der begrenzten Wirksamkeit von Nachhaltigkeits- und Integrationsdiskursen in der Europäischen Güterverkehrspolitik*, Beitrag zum WZB-Forschungsprojekt « Mobilität im Wettbewerb », Berlin, 2004 ; SCHÖLLER Oliver, *Mobilität im Wettbewerb*, Düsseldorf, Hans Böckler Stiftung, 2006 ;

Un Livre vert[489] de la Commission Européenne sur les transports paraît en 1992[490]. Il met en avant les effets négatifs sur l'environnement induits par la croissance des transports et propose de favoriser le transport ferroviaire pour le transport des marchandises. Est affirmé alors clairement et pour la première fois de façon officielle à cet échelon le lien entre transports et nuisances environnementales (bruit, pollution de l'air, congestion, impact sur le territoire à travers les infrastructures) mais aussi avec le changement climatique (par les émissions de CO2 engendrées)[491]. Avec l'appui de prévisions de croissance du transport de marchandises en général et pour chaque secteur en particulier, le constat établi est que si l'on ne fait rien, la croissance du transport routier sera plus importante que celle du transport ferroviaire. Cette évolution est présentée comme problématique et non durable. Pour assurer la « mobilité durable »[492], qui est définie succinctement comme « permettant au transport d'assumer son rôle économique et social, tout en limitant ses effets néfastes sur l'environnement »[493], il est prévu par des instruments fiscaux et économiques de rendre le fer plus attractif et d'encourager ainsi le report modal de la route vers le fer.

Dans la foulée paraît le premier Livre Blanc sur le développement futur de la politique commune des transports[494] : ces années sont en effet les années d'organisation et de structuration d'une véritable politique commune en matière de transports (après l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes de 1985 condamnant la carence du Conseil en matière de politique des transports[495]). Ce premier document fixe une véritable orientation de

---

PLEHWE Dieter, « Güterverkehr », *in* SCHÖLLER Oliver, CANZLER Weert, KNIE Andreas (Hrsg), *Handbuch Verkehrspolitik*, Wiesbaden, VS Verlag, 2007, p. 348-375.

[489] Pour rappel, les Livres verts sont des rapports publiés par la Commission dont le but est de stimuler une réflexion en initiant une consultation au niveau européen sur un sujet particulier. Ils peuvent être éventuellement suivis de Livres blancs qui donnent des pistes plus concrètes de mesures d'action publique au niveau communautaire.

[490] Livre vert relatif à l'impact des transports sur l'environnement : une stratégie communautaire pour le développement des transports respectueux de l'environnement, COM(92) 46, février 1992.

[491] En s'appuyant notamment sur le rapport du groupe « Transport 2000 Plus » mis en place par la Commissions européenne qui établit ces liens : Group Transport 2000 Plus, *Transport In a Fast Changing Europe*, décembre 1990.

[492] Le livre vert s'intitule en anglais : « Green Paper on the Impact of Transport on the Environment. A Community Strategy for « sustainable mobility » ». On remarquera d'ailleurs que dans l'intitulé français, le terme « mobilité durable » n'avait pas alors été employé, traduit par « transports respectueux de l'environnement ». Le « transport durable » apparaît quant à lui pour la première fois dans le cadre des travaux de la CEMT (CEMT, *Le transport de marchandises et l'environnement*, Paris, CEMT, OCDE, 1991 ; voir aussi MEUNIER Corinne, ZEROUAL Thomas, « Transport durable et développement économique », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 8, 2006).

[493] Green Paper on the Impact of Transport on the Environment. A Community Strategy for « sustainable mobility », p. 5 [traduction personnelle].

[494] Livre Blanc sur le développement futur de la politique commune des transports, adopté le 2 décembre 1992. Une phrase spécifie d'ailleurs dans le livre vert que le document est pensé de telle façon à s'intégrer pleinement dans le livre blanc sur les transports (p. 5).

[495] Voir l'encadré concernant la politique européenne du rail dans lequel est rappelé le contexte de la politique européenne des transports, chapitre 1.

la politique commune en la matière : il propose le passage d'une organisation sectorielle des divers modes de transport à une conception intégrée, sur la base d'une « mobilité durable », et il insiste surtout sur l'ouverture du marché du transport.

Au cours des années 1990, la politique commune des transports va être de plus en plus engagée vers une politique de report modal. Déjà un Livre Vert paraît en 1995 « Vers une tarification équitable et efficace dans les transports – Options en matière d'internalisation des coûts externes des transports dans l'Union européenne »[496], suivi en 1998 d'un Livre Blanc[497]. Ce Livre vert est fortement axé sur le problème de la congestion routière (sont répétés à plusieurs reprises les problèmes d' « encombrements, de pollution et d'accidents »). Sont affirmées alors les orientations politiques déjà soutenues au niveau européen comme solutions à ce problème : le développement des réseaux transeuropéens, une politique de soutien à l'intermodalité, le développement de la concurrence entre les modes de transport favorisé par la concurrence intramodale[498].

En revanche, sont affirmées de nouvelles pistes, en somme de nouvelles solutions, qui participent à une nouvelle définition du problème : il faut aussi agir sur les prix, afin d'inciter les chargeurs (et les consommateurs) à utiliser les modes de transport les plus vertueux environnementalement. Ces prix changeront si les coûts externes du transport sont pris en compte. C'est donc un problème de compétitivité entre modes de transport qui est mis en avant, découlant d'une absence de prise en compte préalable des coûts externes de chaque mode. La solution aux distorsions de compétitivité passerait donc par une prise en compte des coûts externes, impactant ainsi directement les prix pratiqués dans chaque mode[499]. Cette

[496] Livre vert « Vers une tarification équitable et efficace dans les transports - Options en matière d'internalisation des coûts externes des transports dans l'Union européenne », COM(95) 691, décembre 1995

[497] Livre Blanc « Redevances équitables pour l'utilisation des infrastructures: une approche par étapes pour l'établissement d'un cadre commun en matière de tarification des infrastructures de transport dans l'UE", COM(98)466, juillet 1998.

[498] « Cette politique doit notamment comprendre des investissements d'infrastructure suffisants pour éliminer les goulets d'étranglement et relier entre eux les différents modes de transport au sein d'un système intermodal. Les réseaux de transport transeuropéen font partie de la réponse de la Communauté à ce défi. Des efforts sont par ailleurs nécessaires pour achever le marché intérieur des modes de transport favorables à l'environnement d'une manière générale et dans lesquels il y a encore des réserves de capacité. Le renforcement de la concurrence dans ces modes de transport devrait améliorer leur compétitivité par rapport aux transports routiers. Les activités de R&D ont également un rôle à jouer dans l'introduction de technologies efficaces et sûres. » *in* Livre vert « Vers une tarification équitable et efficace dans les transports - Options en matière d'internalisation des coûts externes des transports dans l'Union européenne », COM(95) 691, décembre 1995, extrait tiré du Résumé (p. i).

[499] Nous n'abordons pas en détail les recompositions de la définition de la compétitivité entre modes de transport à l'échelon européen, mais ces débats ont été largement nourri par des controverses scientifiques et politiques sur les modes de calcul des coûts externes dans le transport, un questionnement qui est apparu fortement dans les arènes scientifiques dans les années 1990 et qui ont poussé les représentants des divers groupes d'intérêt à se saisir de ces débats pour argumenter sur l'internalisation des coûts de transport et sur les modes de calcul (entretien du 10.12.2009). Des articles encore récemment publiés dans une des grandes revues allemandes sur le transport montrent que cette controverse est encore vive, par exemple sur le sujet du calcul des

période semble marquée à l'échelon européen par la tentative de formulation d'un nouvel énoncé de la politique européenne des transports, dans un contexte de tensions entre une politique centrée sur l'ouverture des marchés et une politique qui se préoccupe de rééquilibrage modal. Les débats sur la taxation environnementale des transports remontent en fait au début des années 1990. Ils sont marqués non seulement par des discussions entre les membres de la DG ayant en charge les transports, la DG concurrence et la DG environnement[500], mais aussi par les débats entre Etats-membres. Il existe quelques travaux sur des points particuliers qui permettent d'éclairer partiellement les négociations à l'œuvre dans les années 1990 entre les DG et les Etats dans l'intégration des préoccupations environnementales dans le secteur des transports : Christian Hey[501] a montré par exemple sur le point particulier de la taxation des poids lourds (directive « Eurovignette »), qu'il a existé des points possibles d'accord entre les DG et que malgré une structure décisionnelle peu favorable aux changements[502], il existait des espaces possibles pour le compromis. Ceci a été rendu possible notamment par la structuration en groupes d'intérêt au début des années 1990 des acteurs environnementaux, notamment dans l'association « *Transport & Environment* », qui s'est mobilisée pour la taxation environnementale dans le secteur des transports. La Commission était alors réceptive à leurs propositions, dans la mesure où la croissance du transport routier était identifiée comme un problème pour les infrastructures routières européennes, alors même que les autres infrastructures étaient plutôt sous-utilisées. La taxation environnementale permettait de répondre à plusieurs défis : une utilisation plus efficiente de l'ensemble des infrastructures par un rééquilibrage modal tout en optimisant les conditions de concurrence entre modes de transport. Elle était compatible avec les objectifs d'ouverture à la concurrence des réseaux tout autant qu'avec les objectifs économiques et environnementaux de l'UE[503]. Cependant, pour Christian Hey, les conditions de son adoption n'étaient pas réunies : le vote à l'unanimité en Conseil des Ministres et le poids encore très faible du Parlement européen à l'époque ont empêché que les propositions de la Commission

coûts externes des bouchons : DAHM Christian, « 25-m-Lkw drängen auf die Strasse », *Internationales Verkehrswesen* (61), avril 2009, p. 125, et un article en forme de réponse à ce dernier : HIRTE Georg, « Externe Staukosten existieren und sind relevant ! », *Internationales Verkehrswesen* (61), novembre 2009, p. 438-439.

[500] La DG Transports est la DG VII jusqu'en 2000, avant d'être associée à la DG Environnement (DG TREN - transports et environnement de 2000 à 2010, puis DG MOVE depuis 2010, de nouveau séparé de la DG Environnment.

[501] HEY Christian, « Why Does Environmental Policy Integration Fail ? the Case of Environmental Taxation for Heavy Goods Vehicles », *in* LENSCHOW Andrea, *Environmental Policy Integration. Greening Sectoral Policies in Europe*, London, Earthscan, 2002, p.127-152.

[502] SCHARPF Fritz, « The Joint-Decision Trap : Lessons from German Federalism and European Integration », *Public Administration*, n° 66, 1988, p. 239-278.

[503] HEY Christian, *op. cit.*, p. 131.

soient adoptées en Conseil Transports. Il manquait à cette proposition une configuration institutionnelle qui aurait permis la formation de coalitions d'acteurs permettant de mener la proposition à son terme dans le processus décisionnel[504].

L'apogée de la politique européenne favorable au report modal semble se situer au début des années 2000 avec le Livre Blanc de 2001[505], après une période de nouveau favorable à l'intégration de l'environnement dans les politiques de transport[506]. Les objectifs affichés sont : rééquilibrer les modes de transport, revitaliser le rail, promouvoir le transport maritime et fluvial et maîtriser la croissance du transport aérien. C'est la première fois que ces objectifs sont affichés si clairement dans un Livre blanc. Les prévisions de croissance du trafic (routier notamment) ont joué un rôle important. Il est toujours prévu que le transport routier de marchandises croisse fortement, tandis qu'il est identifié comme un émetteur majeur de CO_2. Parallèlement, l'Union européenne s'engage de plus en plus fortement en faveur de la réduction de ces émissions. L'un des objectifs principaux est de découpler croissance économique et croissance des transports (faire que la croissance économique, souhaitée, n'entraîne pas une croissance équivalente des transports, routiers notamment, non souhaitée car identifiée comme un problème – congestion des routes, pollution, émission de CO2, insécurité routière). Ces nouvelles orientations sont bien accueillies par les représentants des secteurs ferroviaires et maritimes[507]. Mais ces orientations vont connaître un coup d'arrêt avec la révision à mi-parcours du livre blanc de 2001 et l'apparition de la « Co-modalité ».

La politique européenne favorable aux modes de transport alternatifs à la route engagée à la fin des années 1990 a connu un revirement avec la révision du Livre Blanc en 2006[508]. Le titre même de cette communication remet la mobilité au cœur du débat, comme pour signifier que l'objectif de mobilité est plus important que les objectifs environnementaux : « Pour une Europe en mouvement - Mobilité durable pour notre

[504] Voir aussi les travaux plus généralistes sur la Commission européenne (par exemple le dossier de la RFSP en 1996, n°3), notamment les travaux de Ch. Lequesne sur la Commission comme institution politique à la fois hétérogène (séparation entre DG notamment), autonome et dépendante vis-à-vis des groupes d'intérêt et des gouvernements dans la configuration institutionnelle européenne dans les années 1990 : LEQUESNE Christian, « La Commission européenne entre autonomie et dépendance », *Revue française de science politique*, vol. 46, n°3, 1996, p. 389-408.

[505] Livre Blanc, *La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix*, COM(2001) 370, septembre 2001. Voir aussi le dossier sur le livre blanc de la Commission Européenne, in *Transports*, n° 410, nov-déc 2001.

[506] HEY Christian, *op. cit*.

[507] Dossier sur le livre blanc de la Commission Européenne, *Transports*, n° 410, nov-déc 2001.

[508] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'examen à mi-parcours du livre blanc sur les transports publié en 2001 : « Pour une Europe en mouvement - Mobilité durable pour notre continent », COM(2006) 314, 22 juin 2006.

continent». Aux principes d'intermodalité et de transfert modal qui étaient jusque-là affirmés (notamment dans le Livre Blanc de 2001) est substitué le principe de « co-modalité ».

Relater la genèse de ce revirement à l'échelon européen n'est pas l'objectif ici, mais la vivacité des réactions des acteurs environnementaux et des partis verts en Europe[509], la satisfaction des associations professionnelles de la route et de la logistique[510], nous incitent à faire l'hypothèse que ce revirement au moment du bilan à mi-parcours était le fruit d'une rude bataille entre les divers groupes d'intérêt actifs à l'échelon européen et peut-être aussi entre les DG[511].

Pour la plupart des acteurs, le principe d'intermodalité (utilisation d'au moins deux modes de transport) visait surtout à favoriser les modes alternatifs à la route comme moyen de transport principal et à laisser le soin au mode routier d'assurer les premiers et les derniers kilomètres (là où le fer ou le bateau ne peuvent plus aller). La « co-modalité » viserait plutôt à encourager tous les modes de transport là où ils sont pertinents (leur « pertinence » pouvant être appréciée plus librement). Ce terme nouveau paraît plus souple, moins contraignant que le précédent, et a été soutenu (si ce n'est promu) par les groupes d'intérêt routiers[512].

Beaucoup d'acteurs ont souligné là encore un concept flou et malléable, comme cette employée du Ministère allemand de l'Environnement :

« Co-modal c'était totalement nouveau. Ça n'a jamais été non plus défini… enfin il n'y a pas vraiment de définition de la co-modalité. Chacun l'a défini pour soi, et enfin je n'ai pas de problème avec la co-modalité, c'est OK, bien sûr chaque transporteur devrait faire son possible et ça ça doit être encouragé, c'est très clair. […] mais certains comprennent co-modalité comme « chacun fait ce qu'il veut, chacun fait ce qu'il peut ! » car les meilleurs sont les plus compétitifs, ils sont toujours meilleurs, et quand il y a 90 % de transport routier et 10 % pour les chemins de fer et le fluvial, la route assure mieux le transport ! Chacun s'en remet à soi-même et chacun devrait faire du mieux qu'il peut. C'est difficile. »[513]

Si la « co-modalité » n'est pas définie très clairement par la Commission européenne, les acteurs, porteurs ou opposants, travaillent à lui donner du sens.

Les représentants du secteur routier ont accueilli cette révision comme une bonne nouvelle. On peut lire dans le communiqué de presse de la FNTR paru le 23 juin 2006 :

---

[509] Entretien avec un membre du *BUND*, 18.03.2009 ; entretien du 30.09.2009 avec une cadre du Ministère de l'Environnement, qui a été collaboratrice d'élus Verts au Parlement européen au moment de la révision du Livre Blanc.

[510] FNTR, « Révision du Livre Blanc de 2001 sur les transports : La Commission Européenne dans le bon sens », communiqué de presse, 23 juin 2006.

[511] Un autre élément partiellement explicatif pourrait résider dans le renouvellement de la Commission européenne en 2004 avec la Commission Prodi I et une orientation politique plus libérale et plus sensible aux intérêts de la route. Mais nous en restons ici au stade de l'hypothèse.

[512] Le terme de « co-modalité » est systématiquement repris par les groupes d'intérêt de la route. Voir par exemple : FNTR, *Le livre blanc du transport routier de marchandises 2007.*

[513] Entretien du 30.09.2009 avec une employée du Ministère allemand de l'Environnement, Bureau Environnement et Transports".

« La Commission Européenne vient de dévoiler les nouvelles orientations de sa future politique des transports, dans le cadre de la révision, à mi-parcours, du Livre Blanc de 2001. Après des années de politiquement correct et de tentatives systématiques de « transfert modal » du transport routier vers les autres modes, elle effectue un complet revirement.
De façon pragmatique et courageuse, la Commission Européenne reconnaît ses erreurs et souligne que le développement de la mobilité en Europe ne peut se faire prioritairement que par la route. Elle abandonne donc le mythe du transfert modal et préconise une politique de « co-modalité », chaque mode étant appelé à se développer dans son domaine de pertinence.
[…]
La FNTR se félicite que l'idéologie cède enfin la place au sens des réalités et que l'analyse présentée par la Commission Européenne rejoigne l'essentiel des arguments qu'elle développe de longue date. Il reste maintenant aux Pouvoirs Publics français à se mettre au diapason européen.
Enfin, cette reconnaissance de la place de « mode premier » du transport routier doit plus que jamais le conduire à montrer l'exemple en matière de développement durable et à poursuivre ses efforts en matière de sécurité et d'environnement. »[514]

L'une des dimensions de la « victoire » de représentants de la route est de faire progresser à l'échelon européen l'idée qu'une mobilité durable ne passe pas par un rééquilibrage des modes (par le soutien aux infrastructures des modes alternatifs à la route, par le renchérissement du transport routier, …) mais plutôt par un effort de tous les modes, surtout le mode routier, pour être plus respectueux de l'environnement (notamment par des progrès technologiques sur les véhicules). C'est une autre définition des objectifs de la politique des transports qui s'impose, ouvrant la voie à d'autres solutions que celles qui avaient été envisagées à la fin des années 1990 à l'échelon européen.

On peut se demander si la « co-modalité » ne se rapproche pas de ce qu'Alice Krieg-Planque appelle des « formules » qui neutralisent la conflictualité[515] : en mettant l'accent sur les avantages de chaque mode et le principe d'un développement parallèle (« co »), le principe de favoriser certains modes plutôt que d'autres, de contraindre partiellement leur développement, est abandonné. Il n'en demeure pas moins que les acteurs vivent les mots qui s'imposent ou qui disparaissent comme le résultat de leurs rapports de force. Si des acteurs se sont battus pour que le second remplace le premier et si les réactions montrent que cet épisode a été vécu comme la perte de certains et de la victoire d'autres, c'est bien qu'il y avait de véritables enjeux derrière ces termes. Les batailles de mot sont ici des luttes de pouvoir entre acteurs, sur la définition d'un problème public, la définition des acteurs « coupables » (ou causant le problème), et la définition des solutions.

[514] FNTR, *Révision du Livre Blanc de 2001 sur les transports : La Commission Européenne dans le bon sens*, communiqué de presse, 23 juin 2006.

[515] KRIEG-PLANQUE Alice, « La formule « développement durable » : un opérateur de neutralisation de la conflictualité », *Langage et Société*, n° 134, 2010/4, p. 5-29.

Loin d'être de simples raffinements rhétoriques produits par les acteurs politiques et visant à donner l'impression d'un renouvellement de l'action publique sous couvert de recycler toujours les mêmes solutions d'action publique, ces changements dans les mots employés nous paraissent être bien plus des traces permettant de suivre les joutes argumentatives entre les acteurs ou les coalitions d'acteurs, mais aussi et surtout de suivre les instruments d'action publique qu'ils autorisent. Certes, toute la difficulté dans le suivi de ces pistes de conflits qui laissent des traces dans le vocabulaire réside dans le fait que les processus de fabrique de l'action publique sont justement marqués par des épisodes qui tentent de « mettre tout le monde d'accord » : parfois, sous un même mot, peuvent se nicher des significations bien différentes données par les acteurs qui participent à l'élaboration de l'action publique.

b) La « Politique intégrée des transports » en Allemagne entre « Mobilité » et « Limitation des transports »

Ces débats qui se déroulent à l'échelon européen sont partiellement repris à l'échelon allemand. Dans les années 1990 et jusqu'en 2005 se structure en Allemagne, et notamment au sein du Ministère des transports, une « Politique intégrée des transports », fruit selon Oliver Schöller[516] d'une argumentation menée par les acteurs économiques les plus puissants en Allemagne (les secteurs de l'industrie, de la route et de la logistique) consistant à investir de sens le développement durable comme croissance économique durable intégrant partiellement les problématiques environnementales[517]. Si les ambiguïtés de cette « Politique intégrée des transports » permettent à de nombreux acteurs aux intérêts divers (associations environnementales, syndicats, transporteurs, etc.) de se retrouver au moins partiellement dans les objectifs de la politique, il n'en demeure pas moins que ceux-ci continuent à porter des concepts (comme « Mobilité » ou « Report modal ») qui synthétisent leur vision du problème et le sens dans lequel les pouvoirs publics devraient agir. Cette partie vise à rappeler le lien qui existe entre ces concepts et les coalitions d'acteurs qui les portent, permettant ainsi de dresser le contexte dans lequel l'élaboration du plan directeur sur le transport de marchandises et la logistique a pris place à partir de 2006.

[516] SCHÖLLER Oliver, *Mobilität im Wettbewerb*, Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf, 2006

[517] C'est une thèse similaire qui est développée par Dieter Plehwe dans ses travaux sur la politique européenne de transport de marchandises : PLEHWE Dieter, *Nachhaltigkeit und Integration: Leit- oder Ergänzungsbilder? Über Zielkonflikte, gesellschaftliche Kräfteverhältnisse und Prozessdynamiken als Hintergrund der begrenzten Wirksamkeit von Nachhaltigkeits- und Integrationsdiskursen in der Europäischen Güterverkehrspolitik*, Beitrag zum WZB-Forschungsprojekt « Mobilität im Wettbewerb », Berlin, 2004.

Alors qu'au niveau européen se structurait le débat sur l'intégration de l'environnement dans les politiques de transport, s'est développé en Allemagne le concept de « Politique intégrée des transports »[518]. Pour Oliver Schöller, l'orientation dominante de la politique des transports a basculé dans les années 1980-1990 de la limitation des transports (*Verkehrsvermeidung*) à l'idée de politique intégrée, avec le changement de paradigme qu'a constitué l'expansion du discours de développement durable. Il a montré, dans le domaine des transports en particulier, comment le développement durable permettait aux acteurs du monde économique de réintégrer le débat (alors orienté sur les nuisances environnementales d'une croissance incontrôlée dans les années 1970[519]) en faisant valoir la nécessité d'assurer le développement économique. Selon lui, le discours de la politique intégrée des transports, porté principalement à partir de la fin des années 1990 au sein du Gouvernement allemand, lie le développement durable à la croissance durable des transports.

Il s'appuie également sur une étude de Baum et Heibach[520] pour distinguer la stratégie de limitation des transports (*Verkehrsvermeidung*) de celle de découplage (*Entkopplung*) entre croissance des transports et croissance économique. Nous n'entrerons pas ici dans les détails de ces deux stratégies. Ce qui est intéressant à retenir selon nous, c'est qu'O. Schöller a montré que ces deux stratégies faisaient l'objet de batailles entre coalitions d'acteurs. La stratégie de limitation des transports, liée dans les années 1970 au débat sur les limites de la croissance économique, a disparu selon lui au moment où il écrit (le livre est paru en 2006). Elle a été remplacée par l'idée de découplage. L'idée est de rendre le système de transport plus efficient, que ce soit pour l'utilisation des infrastructures ou les émissions de CO_2, notamment grâce à des innovations technologiques. Mais il n'est nullement question de limiter la mobilité des biens et des marchandises, qui est érigée au rang de valeur de la société allemande. On retrouve ces éléments assez clairement explicités dans l'introduction présentée au parlement du plan fédéral des infrastructures de transport de 2003:

> « La mobilité est le fondement de la croissance et de l'emploi. Etre mobile, pour la plupart des êtres humains, assure la liberté et la qualité de vie.[…] La sécurisation durable de la mobilité est l'objectif principal de la politique des transports menée par le Gouvernement. Une politique pour une

[518] Il s'agit de trois formes d'intégration : l'intégration de l'environnement dans la politique des transports; l'intégration d'un ensemble large d'acteurs concernés dans la définition de la politique (transporteurs, syndicats, associations environnementales), l'intégration des différents modes de transport par la recherche d'une coopération-compétition (« *cooptition* ») efficiente et la promotion de l'intermodalité.

[519] Avec les travaux du Club de Rome notamment.

[520] Baum Herbert, Heibach Markus, *Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Verkehrsentwicklung*, Studie für das Deutsche Verkehrsforum, Bonn, 1997.

infrastructure efficiente – c'est une politique économique active, elle renforce la localisation des entreprises en Allemagne et assure l'avenir de notre pays. »[521]

En montrant de quelle manière les divers acteurs de la politique des transports avaient intégré les débats sur la « politique intégrée des transports » pour tenter d'imposer leurs solutions, l'auteur soutient principalement que le concept a permis de masquer le fait qu'il rassemblait des intérêts divergents et de sauver le développement économique en intégrant l'environnement. Ces conclusions mettent l'accent sur la dénonciation du développement durable comme instrument des puissants, négligeant quelque peu toutes les transformations que ces notions subissent dans le travail de négociation et de torsion des mesures d'action publique. Mais le travail d'O. Schöller a le mérite d'interroger le lien entre pouvoir des acteurs et batailles de mots. Il a ainsi pu mettre en lumière le fait que les acteurs environnementaux, les syndicats et les groupes d'intérêts routiers ne soutenaient pas les mêmes solutions et n'utilisaient pas le même vocabulaire avant d'orienter le débat sur la politique intégrée des transports. Celle-ci a ouvert des espaces d'ambiguïté, c'est-à-dire des espaces pour le compromis entre des acteurs[522] qui ne définissaient pas le problème de la politique des transports de la même façon et ne proposaient pas les mêmes mesures d'action publique. Les acteurs environnementaux et les syndicats auraient perdu la bataille de leurs propositions en perdant la bataille des mots.

En tout cas, l'ensemble des acteurs ne mettaient pas les mêmes éléments derrière la notion de politique intégrée des transports. D'ailleurs, dans nos entretiens, nous avons vu que les acteurs pouvaient encore travailler à donner du sens à la « politique intégrée des transports » :

*« C'est un bon mot d'ordre, l'« intégration ». Depuis quelques années, ce qui revient tout le temps, c'est que le but en Allemagne est de faire une politique intégrée des transports. Donc ce slogan est là. Mais jusque-là on l'a pas vu à l'œuvre. Evidemment ce serait bien, par exemple par le soutien au transport combiné, mais une politique intégrée, **selon nous**, serait aussi évidement qu'on fixe des priorités claires dans les investissements. Moins d'investissements pour la route, plus d'investissements pour le fer. »* [523]

Enfin, l'auteur a élaboré une topographie des acteurs du champ de la politique des transports, comme un espace des positionnements et des solutions qu'ils portent (voir annexe 6). Nous nous appuyons sur cette topographie pour mettre l'accent sur le fait qu'on peut

[521] Introduction de la présentation au Parlement du plan fédéral des infrastructures de transport 2003 (*Bundesverkehrswegeplan 2003*), in Deutscher Bundestag, Drucksache 15/2050, 17.11.2003, p. 8. [Traduction personnelle]. O. Schöller cite des propos similaires émanant du document traçant les grandes lignes du plan, élaboré par le Ministère des transports, de la construction et de l'habitat (BMVBW, *Verkehrsbericht 2000*, cité dans Schöller, op. cit, p. 34).

[522] HAJER Maarten A., LAWS David, « Ordering through discourse », in GOODIN Robert E. (ed.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2006, p. 251-268.

[523] Entretien du 10.03.2009 avec un membre de *Allianz pro Schiene*. En gras, souligné par lui.

placer les concepts utilisés par les acteurs aux extrémités de cette configuration : le concept de « Mobilité » dans le carré en haut à gauche et les concepts de limitation des transports et de report modal dans le carré en bas à droite. Nous verrons que nous avons retrouvé une configuration similaire des positions lors du *Masterplan*.

Le terme de « Mobilité », défendu par les représentants des transporteurs et plus généralement de l'industrie est ainsi constamment repris dans les documents d'orientation de la politique allemande des transports. Nous avons vu plus haut que ce concept était affiché dans le schéma fédéral des infrastructures de 2003, il apparaît aussi à maintes reprises au chapitre des transports dans le contrat de coalition signé entre le SPD et les Verts en 1998, ainsi que dans celui de 2002, puis dans les contrats de coalition de 2005 et de 2009.

Insister sur la « Mobilité » est donc une façon de se démarquer des concepts apparus dans les années 1960 et consistant à envisager la limitation des transports inutiles. C'est pourquoi les principaux groupes d'intérêt de l'industrie et des transports ont investi ce concept et en font le terme-clé de leur argumentation. Nous avons pu l'observer dans les entretiens menés avec une personne chargée des transports à la Chambre de Commerce et de l'Industrie[524] et avec le secrétaire général de *Pro Mobilität*[525], mais aussi dans leurs documents de communication qui expriment leurs revendications[526]. Favoriser la mobilité permet de rassembler tous les acteurs de l'économie des transports : industries automobile comme ferroviaire, transporteurs principaux, tous modes de transports et leurs représentants organisés (DB AG, Lufthansa, BGL, DSLV, …), entreprises de construction des infrastructures, etc. C'est pourquoi la mobilité est aussi un terme rassembleur au sein du *Deutsches Verkehrsforum*[527]. Un groupe informel, « l'offensive pour la mobilité », a été créé sous le premier Gouvernement Schröder, regroupant les principaux patrons des entreprises de transport et d'infrastructures en Allemagne[528]. Ce groupe a probablement effectué un travail

[524] Entretien du 01.04.2009.

[525] Entretien du 31.03.2009. Le nom de l'association (Pour la mobilité) est évocateur.

[526] BDI, *Nachhaltige Mobilität für Wachstum und Beschäftigung. Vorschläge des BDI für eine zukunftsfähige Verkehrspolitik*, 2004; Pro Mobilität, *Wege zu mehr Mobilität. Kernforderungen an die Verkehrsinfrastrukturpolitik in der 16. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages,* juillet 2005; DIHK, *Verkherspolitik der Zukunft – Wachstum sichern durch Mobilität*, Resolution des DIHK-Vorstandes, juin 2007 ; DIHK, *Verkehrspolitische Agenda des DIHK zum neuen Legislaturperiode. Wirtschaftswachstum braucht Verkehrswachstum*, décembre 2009Le thème de l'année 2009 de la chambre de commerce et d'industrie est « Mobiltät ist Zukunft » (« l'avenir c'est la mobilité »),

[527] Deutsches Verkhersforum, *Mobilität für Deutschland*, Report 2006-2007, avril 2007.

[528] *« Je crois que la Mobilitätsoffensive n'existe plus … ? […] Alors c'est vrai qu'à l'époque ça avait commencé sous la coalition rouge-verte, sous Schröder-Fischer, ensuite ça a été prolongé, mais dans une autre forme, c'était beaucoup plus petit, dans un cercle plus restreint, et maintenant sous Tiefensee, enfin dans le dernier gouvernement noir-rouge, le thème Mobilitätsoffensive... [il semble essayer de se rappeler], au lieu de ça il y a eu le sujet du Masterplan, donc la dynamique a beaucoup perdu. »* (Entretien du 10.12.2009 avec le Directeur de la politique des Transports, Deutsche Bahn AG)

de lobbying auprès des gouvernements successifs, pour appuyer les demandes de financement d'infrastructures et le soutien à l'industrie automobile. Les acteurs de l'environnement semblent les considérer comme leurs puissants adversaires[529].

Repérer les acteurs qui mettent en avant la mobilité, fût-elle durable, permet donc de faciliter le repérage des acteurs qui véhiculent et favorisent une définition du problème des transports particulière : celle qui insiste sur le manque d'infrastructures et sur les entraves aux activités de transport qui menacent la croissance économique de tout un secteur et par voie de conséquence, d'une bonne partie de l'économie allemande. Les acteurs qui privilégient la notion de « mobilité durable » sont aussi ceux qui ont été à l'initiative du *Masterplan*, exigeant du Gouvernement allemand qu'il mette en œuvre des mesures d'aménagements infrastructurels et plus globalement des mesures d'anticipation de la croissance du transport routier pour éviter que le transport de fret ne soit entravé.

Alors que la thèse défendue par O. Schöller, élaborée à la veille des discussions sur le *Masterplan*, insiste sur la victoire des acteurs porteurs du concept de « Mobilité durable », dans la mesure où ce sont leurs solutions qui ont été privilégiés par les Gouvernements allemands dans le cadre de la « Politique intégrée des transports », il a été d'autant plus stimulant d'observer le retour des concepts de « Limitation des transports » et de « Report modal » pendant le *Masterplan*.

2. Les acteurs du Masterplan

L'initiative du *Masterplan* est attribuée aux acteurs de la route et de la logistique, au sens où ils ont été demandeurs d'un plan d'action sur des sujets leur tenant à cœur, dans le but de pérenniser la mobilité des marchandises et les perspectives de croissance de l'économie allemande: aménagements infrastructurels pour les camions, pérennisation du financement de certaines infrastructures de transport, installations visant à fluidifier le trafic, actions de formation de futurs salariés du transport de marchandises. En revanche, les acteurs du Ministère s'attribuent la forme que le processus a pris : la concertation par la participation des acteurs à des ateliers de travail (appelés « *workshops* »).

[529] Nous interrogeons une cadre du Ministère de l'Environnement sur l'existence de ce groupe : *« Ils étaient toujours en avance. Ils étaient toujours au courant avant les autres. Mais ils étaient très orientés sur l'industrie automobile, donc vraiment plutôt les routes, les représentants du transport routier. […] Et je sais qu'ils étaient toujours considérés de façon très critique par les associations environnementales. »* (Entretien du 30.09.2009).

Le projet de *Masterplan* était inscrit dans le contrat de coalition entre la CDU/CSU et le SPD de 2005. Lancé en 2006, mené par les services du Ministère des Transports faisant partie de la Direction principale (« *Grundsatzabteilung* »)[530], et notamment le Bureau chargé du Transport de marchandises et de la logistique (« *Referat Güterverkehr und Logistik* »), le processus d'élaboration du *Masterplan* a rassemblé une large palette des acteurs du monde des transports de marchandises[531] : représentants des grandes entreprises, des principaux groupes d'intérêt du domaine, des syndicats, des associations environnementales, et des personnels des deux principaux Ministères, celui des Transports , de la Construction et du Développement urbain (*BMVBS*) et celui de l'Environnement (*BMU*).

a) Deux principaux « camps » en présence

Drôle de paternité plurielle que celle du *Masterplan* ; quand nous avons commencé notre enquête de terrain, quel n'était pas notre étonnement de constater que chaque acteur interrogé en était soit à l'initiative, soit l'organisateur suprême, soit encore le rédacteur en chef. Cette façon de s'approprier la paternité d'une aventure collective peut s'entendre comme une appropriation d'un événement jugé positif, puisqu'il a été plutôt loué pour sa démarche constructive, s'appuyant sur des propositions émanant de tous les acteurs concernés du secteur qui avaient été amenés à dialoguer ensemble dans les ateliers. Surtout, c'est moins la « paternité » de l'objet qui nous intéresse ici, que ce que ces déclarations des acteurs nous ont permis peu à peu de cerner : le rôle qu'ils ont eu à jouer les uns et les autres dans la rédaction du document final et dans les choix opérés, la manière dont ils ont pu peser à la fois lors des débats et dans le processus d'écriture.

L'initiative du *Masterplan* est venue des acteurs de la route et de la logistique. Elle a été appuyée par le *Deutsches Verkehrsforum*, groupe d'intérêt visant la représentation de tous

[530] L'un de nos interlocuteurs français travaillant au Ministère des Transports, qui a bénéficié d'une mobilité dans le Ministère allemand pendant trois ans et qui a travaillé au *Masterplan*, a comparé cette direction au secrétariat général du Ministère français (entretien du 16.10.2008). Le Ministre allemand n'ayant pas vraiment de cabinet, cette direction joue en fait le rôle de cabinet et de secrétariat général, ayant pour rôle d'aider le Ministre à définir la politique d'ensemble du Ministère.

[531] *« Il y avait des représentants scientifiques, politiques, administratifs, bien sûr de l'économie des transports elle-même, des entreprises, aussi des syndicats, donc en gros toute la palette large des acteurs qui jouent un rôle dans le transport de marchandises. C'était déjà décidé en 2005 dans le contrat de coalition, où il avait été mis clairement qu'on avait besoin d'un Masterplan pour le transport de marchandises et la logistique. »* (Entretien du 24.03.2009 avec un membre du Bureau « Transports de marchandises et Logistique », Ministère des Transports.) On remarque ici que notre interlocuteur ne mentionne pas les associations environnementales.

les acteurs du transport et de la logistique (tous modes de transport confondus)[532]. On peut penser que celui-ci a usé de son influence[533], en appui des entreprises de logistique, pour que le projet de *Masterplan* figure en 2005 dans le contrat de coalition. D'ailleurs, l'élaboration d'un *Masterplan* figure dans ce dernier dans une sous-partie visant le développement de l'Allemagne comme plaque tournante de la logistique, du transport et de l'économie en Europe (et pas particulièrement le transport propre). La formulation même du projet montre que la participation d'associations environnementales n'était pas prévue à ce stade et qu'elles ont été associées plus tard :

> « Nous travaillerons en collaboration avec l'industrie du transport, avec les chargeurs, et avec un appui scientifique, à un plan directeur pour le transport de fret et de la logistique, afin d'améliorer en particulier l'efficacité du système de transport de fret et de permettre une meilleure utilisation des infrastructures de transport. »[534]

Cet autre extrait d'entretien, mené avec un membre de *Allianz pro Schiene*, corrobore cette genèse du *Masterplan* et évoque déjà en filigrane une polarisation entre deux « camps » :

> *« La genèse ici de l'exigence d'un tel plan directeur, elle n'est pas venue de notre côté c'est-à-dire des associations ferroviaires mais d'autres groupes, c'était le côté des groupes de la route mais aussi de groupes comme par exemple le Deutsches Verkehrsforum, qui au moins vis-à-vis de l'extérieur est neutre, en tout cas qui parle pour tous les transporteurs. »*[535]

Dans cet extrait, on voit poindre une délimitation entre un « eux » et un « nous » (« notre côté »), ainsi qu'une critique à peine voilée de la partialité du *Deutsches Verkehrsforum* (sur ce dossier au moins), rangé ici plutôt dans « l'autre camp ». *Allianz pro Schiene*, cette association à la genèse assez particulière[536], se place donc résolument dans le camp du lobby ferroviaire et environnemental face au lobby routier. Le même interlocuteur insiste sur le rôle conjoint de son association et des associations environnementales dans la

[532] Il s'agit bien du successeur du *Verkehrsforum Bahn* dont il a été question dans le premier chapitre : dans les années 1990, après la réforme des chemins de fer, celui-ci s'est transformé en *Deutsches Verkehrsforum* ayant pour objectif la représentation de tous les transporteurs.

[533] La notion d'influence certes ne va pas de soi. D'une part parce qu'elle n'est pas mesurable, d'autre part parce que son utilisation renvoie aux travaux pluralistes plutôt qu'aux travaux corporatistes qui ont mis l'accent sur la représentation comme définition du groupe et d'un intérêt commun. On peut plutôt insister sur les ressources dont disposent ce large groupe d'intérêt : ressources financières importantes (environ 200 membres – entreprises de transport, parmi lesquelles les plus importantes, et fédérations professionnelles) lui permettant de produire de nombreuses études et d'organiser régulièrement des colloques mais aussi des « soirées parlementaires » auxquelles sont invités les députés allemands. On peut ajouter que le siège est « idéalement » placé à deux pas du siège de la CDU.

[534] Contrat de coalition entre la CDU, la CSU et le SPD, 11/11/2005,Gemeinsam für Deutschland – Mit Mut und Menschlichkeit", p. 44-45.

[535] Entretien du 10.03.2009 avec un membre de *Allianz pro Schiene*.

[536] Voir l'annexe 7.

modification de l'orientation initiale du *Masterplan* (valorisant au passage son action et son influence sur le processus) :

« Ça c'est un résultat nouveau du Masterplan. Et qui a pas été pensé par les groupes d'intérêts qui ont lancé l'idée du Masterplan. Mais c'était sans compter notre implication dans le processus, notre coopération avec les associations environnementales, ce qui a permis d'influencer le résultat et d'orienter la politique. »[537]

S'il s'est donc rapidement dessiné deux camps aux intérêts opposés, l'un formé autour des entreprises de la logistique et de la route, l'autre autour des entreprises ferroviaires s'appuyant sur les associations environnementales, les acteurs n'en demeurent pas moins difficiles à placer sur cet échiquier binaire : le *Verkehrsforum* notamment représente théoriquement l'intérêt de tous les transporteurs ; la *Deutsche Bahn AG* elle-même, qui, certes, est un acteur du ferroviaire incontournable, mais aussi routier et logistique depuis que la holding regroupe dans la branche fret notamment tous modes de transports, *DB Schenker*[538] n'étant pas des moindres. Les représentants de la DB AG qui ont participé ne semblent pas s'être beaucoup investis dans les débats, préférant peut-être laisser d'autres associations se battre pour les intérêts proprement ferroviaires et se concentrant sur les projets concrets d'aménagements infrastructurels comme ceux des ports[539] pour faciliter l'intermodalité et le transport combiné (entre bateaux et ferroviaire notamment), dans le cadre d'offres de transport globales et intermodales.

La présence des associations environnementales couplées au lobby ferroviaire était-elle à l'origine de ce qui apparaissait comme un retour de l'énoncé du report modal et de la limitation des transports ?

b) Les Ministères impliqués et leurs services

Le Ministère qui a eu la charge principale de ce dossier est le Ministère des Transports. Suivant le « *Ressortprinzip* »[540], le Ministre a une autonomie relativement importante et est principalement responsable de l'action publique en question (même si le

[537] Entretien du 10.03.2009 avec un membre de *Allianz pro Schiene*.

[538] Leader européen et mondial du transport routier et de la logistique. Son chiffre d'affaire et les volumes transportés sont bien plus importants que la part de DB Schenker Rail (filiale de fret ferroviaire).

[539] Entretien du 26.10.2009 avec un cadre de *DB Schenker Rail*, entretien avec un cadre de la DB AG (responsable politique des transports) du 10.12.2009.

[540] LEHMBRUCH Gerhard, *in* JOBERT Bruno, 1994, *op.cit*., p. 212-213. L'auteur montre l'influence qu'ont les hauts-fonctionnaires dans la formation des politiques publiques, suite à ce *Ressortprinzip*, qui entraîne lui-même une forte sectorisation de l'expertise institutionnalisée.

chef de Gouvernement fixe les grandes orientations politiques et que le Cabinet – les Ministres réunis – tranche lorsqu'il y a des conflits entre Ministères).

Un bureau a été particulièrement chargé du suivi du *Masterplan* : le Bureau Transport de marchandises et Logistique, rattaché à la « *Grundsatzabteilung* », direction chargée explicitement des orientations politiques et stratégiques du Ministère. A côté de la Direction centrale (gestion des ressources humaines, supports à l'ensemble des services), des directions chargées de l'aménagement du territoire, de la Construction, des directions chargées de modes de transports en particulier (routier, maritime et fluvial, aérien, ferroviaire), se situe donc cette direction censée chapoter les différents modes (et leurs éventuelles divergences d'intérêt) et élaborer les orientations politiques du Ministère, en dépassant l'organisation par transporteurs du Ministère. En théorie, cette Direction a un pouvoir un peu plus important que les directions organisées par modes de transport. Cette direction avait gagné en influence dans les années 1970[541], notamment sous le Ministère Leber, qui souhaitait initier des politiques intermodales (ce qui n'était possible qu'en sortant d'une logique de division du travail au Ministère principalement fondée sur des directions par modes de transport et donc en limitant les divergences de vue entre directions portant les intérêts de chaque transporteur). Selon le chef de l'un des bureaux principaux de cette direction (chargée des questions politiques), elle a (re)gagné en importance à partir des années 1990 et elle joue un rôle un peu équivalent (ou se substitue) au cabinet ministériel :

« Je pense depuis les années 1990… elle a pris beaucoup d'importance, notamment dans ce rôle de place médiane entre les transporteurs, même si elle a encore des progrès à faire. C'est aussi devenu un peu un intermédiaire entre la direction et… car avant il y avait juste le cabinet du Ministre qui avait un rôle un peu politique, que la Grundsatzabteilung joue un peu maintenant, donc ça dépend beaucoup du Ministre et des gens qu'il amène avec lui, ça dépend du cabinet, et ensuite la Grundsatzabteilung est un peu dans le prolongement de l'orientation politique donnée. »[542]

En interne du Ministère des Transports, le suivi et l'écriture du *Masterplan* a surtout impliqué directement le directeur de cette direction stratégique[543], quelques personnes de cette direction ainsi que des personnels des directions « modales », ainsi que le secrétaire d'Etat parlementaire A. Grossman[544] et le Ministre W. Tiefensee.

---

[541] DIENEL Hans-Liudger, „Das Bundesverkehrsministerium", *in* SCHÖLLER Oliver, CANZLER Weert, KNIE Andreas (Hrsg), *Handbuch Verkehrspolitik*, Wiesbaden : VS Verlag, 2007, p. 206.

[542] Entretien avec le responsable du bureau « questions stratégiques du ministère », 26.10.2009.

[543] Mathias von Randow a été le directeur de cette direction de 2004 jusqu'à fin octobre 2008, en étant en plus nommé secrétaire d'Etat (administratif) pour les transports de janvier 2008 à octobre 2008, avant d'être remercié. Nous reviendrons plus tard sur son rôle dans le Masterplan.

[544] Ce dernier était le secrétaire d'Etat parlementaire au Transport et coordinateur auprès du Gouvernement pour le transport de marchandises et la logistique de 1998 à 2009. En Allemagne, il y a en effet

Le Ministère de l'Environnement a été associé au processus, sur proposition du Ministre des Transports (nous y reviendrons plus loin). On peut noter que ce Ministère était tenu par un SPD, O. Gabriel, c'est-à-dire du même parti que le Ministre des transports, dans le Gouvernement de grande coalition[545].

Enfin, le Ministère des Finances a naturellement été consulté, mais aussi le Ministère de l'Economie, qui est lié aux questions de transport par le biais de l'implication des grandes entreprises de transport et de logistique dans l'économie allemande. Le Ministère des Finances était alors tenu par un SPD (P. Steinbrück), tandis que le Ministère de l'Economie et de la Technologie avait à sa tête un CSU (M. Glos).

Au final, c'était donc une sorte de jeu à quatre, dans lequel le Ministère des Transports avait certes le rôle le plus important, mais qui a pu choisir de s'allier le soutien de tel ou tel Ministère en fonction des sujets, en plus de l'appui qu'il pouvait chercher auprès des représentants des groupes d'intérêt. Une cadre du Ministère de l'Environnement note qu'entre son Ministère et celui des Transports, c'est le second qui avait le dernier mot conformément au *Ressortprinzip*, mais que le premier était satisfait de la prise en compte des questions environnementales. Le Ministère de l'Environnement et le Ministère de l'Economie en revanche avaient les positions les plus éloignées[546].

Les principaux acteurs étant présentés, nous avons cherché à reconstituer le processus d'élaboration du *Masterplan*, en retraçant les modifications entre les différentes versions de documents et les raisons à ces modifications données par les acteurs.

---

deux types de secrétaires d'Etat : les secrétaires d'Etat « parlementaires », personnel politique (obligatoirement un parlementaire) qui assiste le Ministre pour les relations avec le parlement et pour la préparation des séances parlementaires, et les secrétaires d'Etat « administratifs », qui ont en quelque sorte le rôle de chef de l'administration du Ministère. Ces derniers ont vraiment une place de pivot entre le personnel politique du Ministère et le personnel administratif.

[545] Comme le rappelle G. Lehmbruch, l'autonomie des Ministres est généralement encore renforcée dans les gouvernements de coalition, les partis ayant tendance à considérer « leurs » Ministères comme leur pré carré, soustrait à l'influence de leurs collègues de gouvernement issus des autres partis : LEHMBRUCH Gerhard, 1994, *op.cit.*, p. 212.

[546] Entretien du 30.09.2009 avec une cadre du Ministère de l'Environnement, Bureau « Environnement et Transport » ; Entretien du 11.11.2009 mené avec l'un de ses principaux interlocuteurs au Ministère de l'Economie chargé des questions de transport.

3. Un processus d'écriture chaotique

L'écriture du document a connu maints rebondissements. La maîtrise de l'écriture des propositions, ainsi que le contenu même du document, ont fait l'objet de négociations. Ceci nous permet d'amorcer une réflexion sur ce qui se joue dans la maîtrise de l'écriture des documents d'action publique[547].

Encadré 6 : Les grandes étapes du *Masterplan*

Fin 2006 Lancement du processus

Déc. 2006 – juin 2007 Déroulement des ateliers thématiques

Fin mars 2007 Résultats de l'analyse forces et faiblesses du TRM (menée par les services du Ministère)

Eté 2007 Conclusions issues des ateliers

Automne 2007 Travail sur le document

Décembre 2007 Parution d'une étude sur les prévisions de croissance de transports, commanditée par le Ministère des Transports[548]

Début 2008 Nouvelle version du document (définitive)

17 Juillet 2008 Document entériné par le Gouvernement

a) Les services du Ministère des Transports impliqués dans l'écriture

Au départ, le *Deutsches Verkehrsforum*, représentant tous les transporteurs, et reconnu comme un acteur essentiel de la politique des transports, s'est proposé pour écrire la synthèse des propositions. Les acteurs du Ministère, avec le soutien d'autres acteurs aux intérêts plus marqués pour le mode ferroviaire, n'ont pas souhaité laisser la main à d'autres acteurs sur l'écriture des mesures. Interrogé sur ce point, un représentant de VDV confirme que le fait que le personnel du Ministère se charge de l'écriture des synthèses des ateliers puis du

[547] EYMERI Jean-Michel, « Frontières ou marches ?, De la contribution de la haute administration à la production du politique », in LAGROYE Jacques (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 47-77 ; GOODY, Jack, *La logique de l'écriture. Aux origines des sociétés humaines*, Paris, Armand Colin, 1986.

[548] ITP/BVU, *Prognose der deutschlandweiten Verkehrsverflechtungen 2025*, 14 novembre 2007 : l'étude a été commanditée par le Ministère des Transports aux cabinets Intraplan Consult et BVU Beratergruppe Verkehr + Umwelt.

document était apprécié d'une partie des groupes d'intérêts qui ne se reconnaissaient pas entièrement dans les propositions portées par le *Verkehrsforum* :

«- On m'a dit aussi qu'au début le Deutsches Verkehrsforum voulait écrire le Masterplan, rassembler les propositions et ensuite les rédiger, et le ministère aurait dit « non, on veut le faire nous-mêmes »…

- Oui ! c'est vrai. Et ce n'était pas dans notre intérêt que ce soit le Verkehrsforum qui l'écrive, on voulait pouvoir intervenir directement et ça a fonctionné. » [549]

Pour cet acteur, il est non seulement important de savoir qui écrit le document et s'il pourra représenter (ou traduire) ses intérêts, mais aussi d'avoir accès au Ministère compétent qui décidera finalement du contenu et de se passer en quelque sorte d'intermédiaire pour augmenter les chances d'influencer le contenu. Les services du Ministère des Transports ont gardé la maîtrise du processus d'écriture du document. Nous présentons dans l'encadré ci-dessous la structure du document.

Encadré 7 : Structure du document du *Masterplan*

Le document final comporte deux parties. Dans une première partie « Introduction » sont rappelés les grands principes de la politique des transports (importance de la mobilité pour l'économie et la société), mais aussi les défis de cette politique : environnementaux, sociaux, démographiques. Les objectifs sont déclinés dans la deuxième partie, nommée « Mesures ». Chaque objectif est décliné en plusieurs mesures qui sont à chaque fois décrites sur le même modèle : Fond / Description de la mesure / Effet / Responsabilité / Pertinence budgétaire / Pertinence par rapport à l'UE / Période de mise en œuvre. Le fond donne le contexte et les raisons de prendre cette mesure. La description décline une série de mesures concrètes pour la mise en œuvre. L'effet décrit les conséquences espérées. La partie « responsabilité » désigne la ou les entité(s) responsable(s) de la mise en œuvre (par exemple le Ministère des Transports avec les Länder, ou le Ministère des Transports avec l'appui du Ministère de l'Economie, ou encore le Ministère et la DB AG ou les écoles de formation à la conduite etc.). La pertinence budgétaire vise à décrire l'impact sur le Budget : mesure neutre pour le Budget, ou mesure financée par tel moyen nouveau, etc. La partie sur l'UE montre le plus souvent de quelle manière la mesure s'intègre dans les objectifs fixés par l'UE ou encore légitime la mesure au regard de ce qui est fait dans les autre Etats membres lorsque la mesure n'est pas directement encouragée par l'échelon européen. La dernière partie donne la perspective de mise en œuvre (immédiate, plus tardive – dans les deux ou trois ans après une période de négociation avec les acteurs concernés, …).

La première partie du document du *Masterplan* (qui s'appelle « Introduction ») a été rédigée dans l'un des bureaux principaux de la *Grundsatzbateilung*, le Bureau des questions

[549] Entretien du 18.11.2009 avec un cadre de VDV, association des employeurs du ferroviaire, équivalent de l'UTP en France.

politiques (*« Grundsatzfragen des Ressorts »*) : elle n'est pas le fruit des groupes de travail et a constitué un travail d'écriture politique des principales orientations, du contexte etc.

Interrogé sur le contenu de son travail dans les derniers mois, sur sa fonction dans le Ministère, dans ce bureau en particulier, le chef du Bureau des questions politiques décrit ainsi son travail, en prenant notamment l'exemple du *Masterplan* :

« Les 20/30 premières pages qui sont dedans, elles viennent de ce bureau ici. Nous ne nous sommes pas intéressés aux mesures, mais nous nous sommes occupés de dire pourquoi nous faisons ça. Quel est notre problème, quels sont les défis, quelles sont les réponses que nous proposons et sur quelle échelle. C'est ce que nous avons fait. Nous écrivons plutôt stratégiquement et aussi… pourquoi nous faisons le truc. »[550]

Ce bureau s'est donc clairement chargé de la mise en sens. Mais cela interroge par conséquent le lien entre les mesures et le sens donné à l'action ministérielle : les mesures proposées peuvent-elles être indépendantes du sens qui leur est donné ?

Plus loin dans l'entretien, nous l'interrogeons de nouveau sur l'implication des uns et des autres, sur le rôle du Bureau Transport de marchandises et Logistique :

« Ici dans la maison, c'est la Direction stratégique qui l'a fait et ensuite ça a été coordonné dans ce bureau [transport de marchandises et logistique]. Et ensuite… à la fin c'est le Gouvernement qui tranche. »[551]

La deuxième partie du document, listant l'ensemble des mesures, a été rédigée par les membres du Bureau en charge du transport de marchandises et de la logistique, situé dans la même Direction, sur la base des conclusions des ateliers.

Ce bureau s'est chargé de toute la partie de coordination du processus (organisation des ateliers, rencontres avec les acteurs intéressés – comme les ministres des transports des Länder), de présence dans les ateliers, de rédaction détaillée des mesures. Nous avons rencontré une des personnes principalement en charge de ce dossier dans ce bureau et sa façon de décrire l'objet tend bien à la présenter comme « sa chose », après avoir décrit ses tâches au quotidien :

« Je vais dire un mot du Masterplan Güterverkehr und Logistik [il se lève pour aller chercher le document] … ma très belle brochure … »[552]

---

[550] Entretien du 26.10.2009 avec le responsable du Bureau des questions politiques.

[551] *Ibid*.

[552] Entretien du 24.03.2009 avec un membre du Bureau Transports de marchandises et Logistique, Ministère des Transports. Il nous propose alors le document papier en anglais et en allemand et nous propose même de les prendre en plusieurs exemplaires pour les ramener en France. Comment interpréter son attitude ? Il semblait d'un côté être fier de son travail, vouloir le valoriser, après y avoir passé dans doute beaucoup de temps ; d'un autre, côté dans la période où nous l'interrogeons – nous sommes à sept mois des élections législatives – et alors que les représentants de la route se sont montrés déçus du résultat, il sait peut-être déjà qu'il y a une forte probabilité une remise en question de ce travail qui l'aura occupé plusieurs années s'il y a changement de gouvernement par exemple.

L'écriture du document a donc été partagée entre différents services du Ministère. Cette division est pour nous importante car la première partie, introductive, semblait vraiment avoir été pensée comme un travail de mise en sens, qui pouvait être partiellement détachée des mesures parfois très détaillées et très techniques de la deuxième partie. Il restait encore cependant à comprendre quels étaient les enjeux des revirements du document dont témoignait l'ensemble des acteurs.

b) Versions successives et réactions des parties prenantes

Notre premier entretien au Ministère des Transports a eu lieu avec des membres du Bureau Transports de marchandises et logistique. Lors de cet entretien, le *Masterplan* nous a été présenté sous sa forme finale, et, le processus nous étant encore relativement peu connu, nous avons eu du mal à faire parler nos interlocuteurs de ce bureau, qui ont pourtant été en première ligne, sur les différentes versions du document. Ici, les rebondissements du document ont été en quelque sorte passés sous silence[553].

Nous avons peu à peu réussi à recoller les morceaux des rebondissements qui ont marqué le processus. Les indices qui nous ont mis sur cette piste nous ont été donnés par nos interlocuteurs du *Deutsches Verkehrsforum* et d'*Allianz pro Schiene* : les premiers nous ont transmis des documents montrant l'insatisfaction des entrepreneurs de la route et de la logistique à un moment donné du processus[554] ; les seconds témoignaient au contraire une satisfaction et même un étonnement que la version finale intègre des mots qui étaient devenus des mots tabous dans la politique allemande des transports[555].

Le processus est lancé en 2006, après l'installation du nouveau gouvernement de coalition entre la CDU et le SPD. Une première phase d'identification des points forts et des points faibles dans le domaine du transport de marchandises et de la logistique en Allemagne est élaborée par les services du Ministère. En parallèle, sept ateliers thématiques sont organisés de décembre 2006 à mars 2007, censés permettre d'identifier les points faibles, les « problèmes » et proposer des mesures. En septembre 2007, le Ministre Tiefensee présente les

[553] C'est d'ailleurs ce travail de lissage opéré par beaucoup d'acteurs lorsqu'un processus est « terminé » qui rend parfois le repérage des conflits difficiles après coup dans les travaux d'enquête.

[554] Entretien du 23.03.2009.

[555] Entretiens du 25.02.2009 et du 10.03.2009.

conclusions des ateliers et une première mouture du *Masterplan*. Il devait ensuite être soumis avant fin 2007 à la décision gouvernementale. Mais plusieurs revirements surviennent avant la fin de l'année 2007, et une nouvelle version sort en mars 2008.

Il y aurait eu principalement un projet issu de la phase de discussion en ateliers (qui nous a été présenté comme plutôt favorable aux intérêts des entreprises de transport routier et de la logistique) avant un revirement dont tout le monde nous a parlé à la fin de l'année 2007, menant à une nouvelle version début 2008[556].

Dans le projet élaboré à l'automne[557], les mesures proposées sont en fait techniques et déjà très détaillées (projets d'aménagements infrastructurels précis) : elles semblent potentiellement satisfaire tous les transporteurs (des aménagements pour tous les modes de transport sont proposés – routes, aéroports, ports, chemins de fer, plateformes multimodales). Des recherches technologiques sont évoquées pour rendre le transport routier moins polluant, les transports moins bruyants. L'idée d'« éviter les transports inutiles » est évoquée une seule fois dans une mesure orientée « environnement », et les solutions proposées sont principalement technologiques. A ce stade, il ne s'agit pas de privilégier un mode de transport par rapport à un autre.

Les réactions par voie de communiqués de presse du *Deutsches Verkehrsforum* et des groupes d'intérêt routiers étaient positives à l'automne 2007. Un document[558] présentant la position du groupe « transport de marchandises » du *Deutsches Verkehrsforum* soutient clairement le *Masterplan*, remercie le Ministère d'avoir appuyé les demandes de la profession et souhaite que le processus aille jusqu'à son terme. La conclusion illustre bien le jugement positif de la majorité des transporteurs (tous modes confondus) sur le document présenté.

Or, fin 2007, le processus prend une autre tournure. Les acteurs rencontrés défendant les intérêts environnementaux et ferroviaires se sont tous dits « étonnés » (c'est le champ lexical de l'étonnement, de la surprise, qui est revenu régulièrement) du revirement dans le *Masterplan* à la fin 2007.

---

[556] Pour notre interlocutrice au Ministère de l'Environnement, il y a eu trois principales versions, la première ayant été très ambitieuse de son point de vue : *« il y a eu un premier papier qui a été écrit qui était très ambitieux, ensuite il y en a eu un deuxième dans lequel il n'y avait plus rien et ensuite est venu un troisième, qui était en fait le projet [final], là il y avait à nouveau beaucoup d'environnement dedans. Environnement et protection de l'environnement… » (*Entretien du 30.09.2009 avec un membre du Bureau Environnement et Transport, Ministère de l'Environnement). Nous n'avons cependant pas trouvé trace d'une première version qui aurait été plus orientée sur les objectifs environnementaux.

[557] Deux documents énumèrent les mesures du *Masterplan*: une présentation du Ministère (probablement devant les participants au processus) de l'avant-projet, datée du 04.09.2007, et un document un peu plus détaillé, daté du 29.10.2007, qui nous a été donné par notre interlocuteur du *Deutsches Verkehrsforum.*

[558] Deutsches Verkehrsforum, Lenkungskreis 'Güterverkehr' im Deutschen Verkehrsforum, *Stellungnahme zum Masterplan Güterverkehr und Logistik*, novembre 2007.

« Le résultat était de notre point de vue étonnamment positif »[559]

« [Le Masterplan] n'était pas une idée des organisations ferroviaires et on sait que les autres auraient bien aimé gagner des avancées et des avantages pour les routes. De fait ça s'est passé autrement, pour nous ça a été assez étonnant que ça se passe autrement. […] Et ces workshops ont ... oui, été menés dans une atmosphère très propice à la discussion et ça n'a pas été non plus, comme ils avaient déjà connu ça en Allemagne, que chacun dit ce qu'il a à dire, puis n'écoute pas les autres, là, les chemins de fer ont pu exposer leurs arguments, et faut croire qu'ils étaient bons, parce qu'ils ont été écoutés. Ça ça a été la surprise pour nous, mais une très bonne surprise et ça a fait avancer l'orientation politique dans le domaine du transport de marchandises en Allemagne. »[560]

Les représentants du *Verkehrsclub Deutschland*[561] et du *BUND*[562] rencontrés ont aussi montré leur satisfaction à l'égard du *Masterplan* finalement adopté, tout en émettant plus de réserves sur son application future et la mise en œuvre réelle des mesures.

A l'inverse, les réactions des groupes représentants les intérêts routiers et logistiques, la Chambre de Commerce et d'Industrie, ont été assez défavorables après la dernière version du *Masterplan*, ce que l'on peut observer dans les communiqués de presse du printemps 2008.

Une rencontre est organisée le 10 mars 2008 au Ministère des Transports avec les acteurs membres de la *Mobilitätsoffensive*, regroupant les principaux patrons des entreprises de transport et d'infrastructures en Allemagne. Visiblement, cette entrevue, qui reprend toutes les mesures controversées de la nouvelle version du *Masterplan*, est organisée pour rassurer ou renouer le dialogue avec un secteur en colère.

En mai 2008, La Chambre de Commerce et d'Industrie titre un communiqué de presse : « Le secteur économique rejette le *Masterplan* » à l'occasion d'une prise de position de dix groupes d'intérêt de l'industrie, du commerce, du secteur routier et logistique (BDI, DSLV, DIHK ...)

Trois raisons principales expliquent le « courroux » de représentants de la route et de la logistique. Un premier point concerne la décision d'augmenter la taxe poids lourds due sur les autoroutes : alors que des aménagements de la *LkW-Maut*[563] avaient été évoqués dans les

[559]Entretien du 30.09.2009 avec un membre du Bureau Environnement et Transport, Ministère de l'Environnement.

[560]Entretien du 10.03.2009 avec un membre de *Allianz pro Schiene*

[561]Entretien du 11.03.2009 avec la responsable du VCD de Berlin. Le *Verkehrsclub Deutschland* est une association environnementaliste qui soutient la mobilité durable des hommes et des marchandises. Elle s'oppose ouvertement à ce qu'elle nomme sur son site le lobby du béton et de la voiture". Ses membres sont souvent proches des Verts; la représentante que nous avions rencontrée était par ailleurs élue verte. Site de l'association : http://www.vcd.org

[562]Entretien du 18.03.2009 avec un représentant de *BUND* Berlin. Le *BUND (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland)* est l'une des associations principales en Allemagne de protection de la nature et de l'environnement. Leur site Internet est disponible à cette adresse : http://www.bund.net

[563] La « *Lkw Maut* », taxe sur les poids lourds, entre en vigueur en 2005, après de nombreuses négociations et un processus assez long (les premiers travaux et expertises élaborés par les services du Ministère

ateliers et dans la première version (l'idée étant notamment d'y adjoindre des mécanismes incitatifs pour une répartition plus optimale du trafic routier sur les routes) dans la version finale, la proposition se mue en une augmentation généralisée de la taxe, dont les revenus doivent servir à financer les investissements pour les infrastructures. Un deuxième point concerne l'objectif de diminuer le trafic de transit, en repensant le système de transport en Europe, objectif particulièrement combattu par l'ensemble des transporteurs (y compris DB AG) puisqu'il vise une partie de leur activité. Enfin, ce ne sont pas seulement des points ajoutés qui provoquent la colère des transporteurs routiers, mais aussi ceux qui n'y figurent plus, comme le projet d'étudier la mise en place de camions longs, qui était évoqué dans les premières versions (nous aurons l'occasion d'y revenir plus loin).

Detthold Aden, membre alors du Bureau du *Deutsches Verkehrsforum* et par ailleurs dirigeant d'une entreprise de logistique, déclarait lors d'une « soirée parlementaire »[564] organisée par le forum à Berlin, le 23 avril 2008 :

> « Alors qu'il est appelé à la « réduction du trafic de transit », on peut avoir l'impression que la politique veut établir une distinction entre le trafic de transit qui a du sens et le trafic de transit non désiré. Nous craignons des mesures de contrôle du gouvernement. »[565]

Après avoir rappelé la place du transport de marchandises et de la logistique dans l'économie allemande (croissance et emploi), mais aussi les prévisions de croissance importante du transport de fret, M. Aden disait soutenir la démarche globale du *Masterplan*, mais insistait sur quelques limites qu'il voyait à la dernière version : les principales préoccupations concernaient une trop grande intervention de l'Etat dans ce marché ouvert à la concurrence. C'est par rapport à ce critère qu'est critiquée la mesure visant à réduire le trafic de transit, tant combattue comme on le verra plus loin. La déclaration de cet entrepreneur sonnait comme une mise en garde envers le gouvernement quant à la remise en question d'une des valeurs de la société allemande, la mobilité (des biens et des personnes) et d'un retour à une politique administrée qui entrave les règles du marché.

On retrouve donc en filigrane dans les réactions les deux camps qui s'affrontent autour du thème de la mobilité et de la limitation des transports.

---

des Transports datent de 2000 (entretien du 24.03.2009 avec un fonctionnaire qui a eu ce dossier en charge)). Elle s'applique alors sur les autoroutes et sur certaines routes du réseau national pour les poids lourds de plus de 12 tonnes.

[564] Le Forum organise régulièrement des soirées parlementaires thématiques.

[565] *Deutsches Verkehrsforum*, Detthold Aden, Anrede auf dem Parlamentarischen Abend des Deutschen Verkehrsforums am 23. April 2008 in Berlin, p. 2, traduction personnelle.

Allianz pro Schiene, le BUND et le *Verkehrsclub Deutschland*, soutiennent des mesures visant le report modal et la limitation de la croissance du transport routier de marchandises, accompagnées d'objectifs chiffrés de report modal et de réduction de cette croissance. Ils soutiennent des choix d'investissement plus clairs en faveur des modes alternatifs à la route. Pour eux le problème majeur est le réchauffement climatique, et les prévisions de croissance des transports sont une injonction à prendre des mesures d'action publique visant le rééquilibrage entre modes de transport. On peut ajouter à ce groupe les représentants du secteur ferroviaire (le VDV), qui en revanche s'affichent rarement aussi clairement dans ce camp, laissant cette tâche à l'*Allianz pro Schiene* dont il est contributeur[566].

Le camp de la « mobilité » constitué des représentants de la chambre de commerce et d'industrie, le BDI (fédération de l'industrie allemande), des représentants des transporteurs et de la logistique (BGL, DSLV, *Pro Mobilität*, … etc.), s'est mobilisé notamment pour le financement des infrastructures et pour des mesures visant la fluidification du trafic. La croissance des transports n'est pas un problème en soi, la mobilité étant érigée au rang de valeur fondamentale (qui justifie une opposition aux mesures de restriction), c'est l'inadaptation à cette évolution qui pose problème. Les solutions consistent donc en des mesures permettant au système de transport de s'adapter à la croissance des transports.

L'énoncé des premiers s'est-il imposé avec l'apparition de leurs « mots en V »[567] dans le document ? Le Ministère des Transports avait-il ainsi « choisi son camp » ? Comment ces changements de cap ont-ils été motivés ? Quels acteurs étaient intervenus ?

c) Le « revirement » de décembre 2007

La première explication du « revirement » nous a été donnée par un membre du *Deutsches Verkehrsforum*[568] :

[566] *« Avec la généralisation du Verkehrsforum à tous les transporteurs, cette fonction [de lobbyisme en faveur du ferroviaire] a reculé, fortement reculé. Il y a toujours des intérêts communs à tous les transporteurs, par exemple le financement des infras ou la logistique comme thème, et ce sera toujours le cas mais sinon ce rôle de la cavalerie rapide pour le lobbyisme, c'est l'Allianz pro Schiene qui l'a pour nous. Comme héritier de l'ancien Bahnforum. »* (Entretien avec un représentant du VDV, 18.11.2009). On peut cependant penser que les membres *d'Allianz pro Schiene* ne se laissent pas seulement « utiliser ».

[567] En référence à *Verlagerung* et *Vermeidung*. Cette expression a été utilisée à plusieurs reprises par nos interlocuteurs, comme pour signifier que ces expressions fonctionnaient ensemble et étaient associées à des orientations marquées sur la politique de transport, correspondant à celles qui étaient traditionnellement portées par les environnementalistes.

« Il y a eu un revirement euh… quand c'était, en… […] décembre 2007, janvier 2008 euh… après que le premier projet soit sorti, qui n'était encore qu'une présentation du projet définitif, et ce revirement est venu du fait que le Ministre, en décembre, a reçu les prévisions de transports pour 2020-2025, il a vu pour la première fois comme le TRM croissait fortement, et là il a dit « il faut renverser la tendance, on doit absolument faire quelque chose pour les chemins de fer ».

- OK. Donc ça c'étaient ces prévisions qui ont changé…

- C'est ça. Elles ont provoqué ce changement. Et j'ai toujours eu l'impression, de mon point de vue, que le Ministre avait été effrayé. Parce qu'il n'avait pas compté sur ces chiffres. »

Cette explication par une peur du Ministre est revenue à plusieurs reprises avec d'autres acteurs. Si l'explication d'un revirement par une « peur » des chiffres du Ministre paraissait un peu courte, il restait à comprendre quels avaient été les effets (et les raisons ?) de la parution des prévisions de croissance du transport de fret.

L'évocation d'un conflit au sein même du Ministère nous paraissait être une piste plus prometteuse à explorer. Il semblait que le Ministre et son administration aient eu d'importantes divergences de vue. L'un des principaux auteurs de l'introduction du *Masterplan* donne lui aussi l'explication d'une peur du ministre et livre sa propre interprétation de son action. Le directeur du Bureau des questions politiques[569] au Ministère des Transports témoigne ici des divergences de vue avec le Ministre sur l'esprit du *Masterplan* :

« - Il y a eu plusieurs versions [du Masterplan], non ?

- Oui. Oui… il y en a eu toute une série. Il y a eu… Donc nous avons écrit une nouvelle stratégie de politique des transports un peu anti économique (wirtschaftfeindlich) mais… euhm…

- Donc celle qui a été écrite depuis deux ans … ?

- Oui, mais notre version n'était pas encore ce que souhaitait le Ministre. Et le Ministre souhaitait une orientation plus claire vers les hommes, les citoyens. C'est aussi ça qui a changé. On aurait pu l'écrire d'une façon plus… de politique économique. Mais ce n'était pas la direction des quatre dernières années. Et… c'est pour ça que c'est plus écrit par rapport à l'individu, au citoyen particulier, pour le transport c'est peut-être plus vu comme une charge que comme une chose positive. Et… c'est ce que vous retrouvez à nouveau en partie. C'est aussi relativement difficile de convaincre les associations professionnelles que nous voulons apporter du positif pour le monde économique dans un certain nombre de choses… Le Ministre voulait une orientation plus durable que Nawrath [secrétaire d'Etat au Ministère des Finances], Nawrath le voyait un peu plus favorable pour l'économie. Les deux ont participé au Masterplan et ont présenté leur vision, et il y avait des différences claires. Mais il fallait écrire aussi un peu dans le sens de l'initiative qu'on voulait avoir, parce qu'au début, c'était beaucoup plus orienté sur la façon dont les transports « dérangent » les gens. Ça ça a un peu changé. Donc je pense que si on devait le réécrire, il faudrait l'écrire d'une façon un peu plus favorable à l'économie. »

Cet extrait montre clairement qu'il existait en interne du Ministère des conflits sur l'orientation à donner au document, entre le Ministre des Transports et le secrétaire d'Etat au Ministère des Finances qui a suivi le dossier *Masterplan*.

---

[568] Entretien du 23.03.2009 avec un membre du *Deutsches Verkehrsforum*, Berlin, 1h.

[569] Entretien du 26.10.2009 avec le responsable du Bureau des questions politiques, Ministère des Transports

L'entretien mené avec le Ministre des Transports[570], juste après son départ du Ministère (suite à la formation du nouveau Gouvernement) confirme qu'il a eu d'importants conflits avec son administration (et avec les représentants des groupes d'intérêt) non seulement au sujet des mots et des mesures à inscrire, mais aussi sur les stratégies de dramatisation mises en œuvre.

Si l'on comprend bien que la nouvelle version élaborée début 2008 marquait un tournant dans le processus du *Masterplan* et qu'elle était interprétée comme une sorte de victoire du camp du fer et du report modal contre le camp de la route et de la mobilité, il nous faut encore démêler les enjeux des conflits à l'intérieur du Ministère, quel rôle avaient joué les prévisions de croissance du transport parues fin 2007, et comprendre si la présence des « mots en V » traduisait la stabilisation d'un nouvel énoncé de politique de transport de marchandises.

B. Comprendre le document final comme le résultat d'un conflit interne au Ministère des Transports

L'analyse des différentes versions du projet semblait démontrer l'existence de deux énoncés de politique publique concurrents, portés par deux coalitions principales, le processus conduisant finalement à un revirement en faveur d'un énoncé de report modal. Mais quel rôle le Ministère des Transports avait-il joué dans ces revirements ? Le conflit entre ces deux énoncés s'était-il joué au sein même du Ministère ?

Si le Ministre semble s'être fait le porte-parole de l'énoncé sur le report modal, nous verrons qu'il poursuivait en fait sa propre stratégie : celle-ci visait à mener une bataille conjointement à l'échelon fédéral et européen pour une révision des voies de transit principales en Europe, et moins à privilégier des modes de transports sur d'autres. Peinant probablement dès le départ du processus à imposer sa stratégie à ses services, il s'est appuyé sur la participation du Ministère de l'Environnement et des associations environnementales

[570] Entretien du 08.12.2009 avec l'ancien Ministre des Transports, Berlin, 0h45

pour faire contrepoids à la coalition d'acteurs portant un énoncé n'entravant pas la mobilité, relayé par l'administration des transports.

Nous verrons le rôle que l'administration des Transports a joué dans l'échec de la stabilisation de l'énoncé porté par le Ministre et les acteurs environnementalistes. Ceci constituera une occasion de réfléchir à l'activité politique que les acteurs administratifs déploient dans les processus d'élaboration des documents d'action publique.

Enfin, nous tenterons de comprendre comment les joutes argumentatives qui prennent place dans le processus de discussion et d'écriture de ces documents visent à la fois l'objectif ultime de la décision politique, de l'arbitrage (le temps du document entériné, adopté officiellement par le pouvoir politique), sans jamais constituer la fin du processus de lutte définitionnelle.

1. Des prévisions de croissance qui servent deux énoncés différents

Le revirement est issu d'un conflit essentiellement interne au Ministère des Transports entre le Ministre lui-même et son administration, qui ne portent pas les mêmes propositions d'action publique. Cependant, il semble que la publication des prévisions de croissance[571] fin 2007, qui pour certains acteurs a marqué le tournant du *Masterplan*, ait été différemment utilisée par les deux principales coalitions en présence. L'administration des Transports a clairement choisi la stratégie de la dramatisation de la croissance exponentielle des transports, en s'appuyant sur les chiffres des prévisions de croissance, pour faire admettre la nécessité d'allouer des financements à certains projets, dans un contexte budgétaire contraint. Alors que le Ministre rejetait l'affichage de chiffres précis sur les prévisions de croissance, cette prévision a pu être saisie comme un argument de plus pour les représentants de l'environnement pour rendre l'absence de report modal dramatique.

[571] ITP/BVU, *Prognose der deutschlandweiten Verkehrsverflechtungen 2025*, 14 novembre 2007 : l'étude a été commanditée par le Ministère des Transports aux cabinets Intraplan Consult et BVU Beratergruppe Verkehr + Umwelt

a) Dramatiser pour financer les infrastructures ou le « scénario de Cassandre »

La dramatisation de la croissance des transports a été l'un des supports principaux de l'argumentation de l'administration des transports pour convaincre de la nécessité d'adopter un *Masterplan*. Revenant sur les raisons de ce plan d'action, voilà comment l'un des rédacteurs des mesures présente le *Masterplan* :

« Pourquoi un Masterplan pour le transport de marchandises ? Les défis, qui se posaient au domaine des transports, ils sont énormes à l'avenir. Surtout, parmi les autres, le premier c'est la croissance des transports. Les dernières prévisions qui ont été faites, disent que les transports de marchandises longue distance, en Allemagne, mais aussi en Europe, vont connaître une augmentation d'environ 80% … […] donc celles-ci étaient, je ne me souviens plus quand elles sont sorties, donc il y avait les prévisions de transport 2050. […] et ensuite il y a une étude de l'UE. Mais toutes les études se rejoignent sur le fait que en… je crois en 2025, dans l'étude de l'UE c'est peut-être 2020, que les transports de marchandises longue distance vont augmenter de 80 %. Et quand on se le représente, ça veut dire presque un doublement, quand on se le représente, aujourd'hui en Allemagne, y a déjà des camions qui remplissent une voie sur toutes les routes, là ça voudrait dire qu'ils en rempliraient deux. Donc c'est déjà une raison en soi où on doit dire, stop, il faut réfléchir, ça peut pas fonctionner comme ça. Il faut regarder ce qu'on peut faire. Et une autre raison pour ces défis qui se posent à nous, c'est le contexte dont nous avons bien sûr parlé aussi, si les défis c'est la protection de l'environnement et du climat, ainsi que la qualité de vie, plus de transports signifie plus de pollution, et là le Gouvernement a dit, la coalition a dit, nous devons réagir à cela, il faut qu'on s'engage à y répondre avec le Masterplan. »[572]

La protection de l'environnement est considérée comme un élément qui doit être pris en compte, qui ne peut plus être ignoré par la politique des transports, mais c'est la congestion des infrastructures qui est ici présentée comme une conséquence dramatique de la croissance du transport.

Les témoignages recueillis auprès des principaux rédacteurs du *Masterplan* montrent que la stratégie argumentative adoptée par l'administration des Transports s'est focalisée sur les moyens de convaincre les parlementaires de la nécessité d'allouer des moyens au financement des infrastructures et de cette façon, soutenir l'énoncé « de la mobilité ». Cette stratégie s'est construite sur la dramatisation de la croissance exponentielle du fret, fondée sur l'utilisation des études portant sur les prévisions de croissance du transport.

« Il s'agissait surtout d'argent. La question c'était, comment pouvons-nous convaincre les députés, que nous avons besoin de plus d'argent pour l'infrastructure ? Et la réflexion à l'époque c'était : nous devrions dans une certaine mesure développer un scénario de Cassandre, sur l'idée que si nous ne faisons rien, alors le monde va s'écrouler. Enfin pas complètement, mais bon… Et ça le Ministre ne le voulait pas. Le Ministre n'avait pas peur, mais il ne voulait pas une ambiance de panique ou pas de scénario de Cassandre, il disait plutôt un slogan c'est important, mais pas d'exagération non plus. » [573]

[572] Entretien du 24.03.2009 avec un employé du Bureau Transport de marchandises et Logistique du Ministère des Transports, chargé en partie de l'écriture du *Masterplan*.

[573] Même entretien, propos du chef du Bureau.

Les cadres du Ministère étaient donc principalement préoccupés par la façon dont ils allaient pouvoir convaincre le Ministère des Finances et les parlementaires de financer de nouvelles infrastructures. Un premier conflit, ici stratégique, apparaît entre le Ministre et le directeur de la *Grundsatzabteilung*[574].

Dans un autre entretien, effectué avec le responsable du Bureau « Transport de marchandises et Logistique », la mise en œuvre d'une stratégie pour convaincre le Ministère des Finances du besoin de financement est là encore affirmée. Il ne met pas alors en avant l'utilisation des chiffres (qui a cependant été bien mise en avant par un des membres de son bureau lorsqu'il explique les raisons du *Masterplan* dans l'extrait cité un peu plus haut) mais le choix des mesures :

« La stratégie du Masterplan, c'est qu'on a dit « on a besoin d'argent pour l'infrastructure ». Quand on dit ça au Ministère des Finances, il dit : "Il n'y a pas d'argent ici." Donc ça veut dire que notre stratégie ça a été : on essaie de diviser un peu le Masterplan, d'abord on commence par rendre les infras le plus efficientes possible. On prend d'abord l'infra qui existe et là on augmente l'efficience. Donc on peut développer plus de transports sur ces infrastructures. Pour tous les transporteurs. Mais il y a une limite, et cette limite c'est là où on a besoin d'argent pour de nouvelles infras. Et le seul moyen c'est une fois qu'on a bien travaillé pour la première partie, qu'on a fait des efforts pour rendre les infras plus efficientes, là vient le moment où le Ministre des Finances doit donner de l'argent. Il faut l'en convaincre. Et ça a fonctionné. »[575]

Cet extrait donne des pistes de compréhension concernant le tri et le choix stratégique des mesures à intégrer au plan. Les mesures visant à rendre les infrastructures existantes efficientes permettent de donner des gages au Ministère des Finances, voire de contenter aussi

[574] En effet, dans le même entretien, notre interlocuteur affirme que cette stratégie de dramatisation a été portée par le directeur de la *Grundsatzabteilung*, M. von Randow, qui équivaut à la plus haute fonction administrative dans ce Ministère. Ce poste n'en demeure pas moins hautement politique. Le directeur de la *Grundsatzabteilung* est devenu en janvier 2008 le secrétaire d'Etat administratif chargé des transports. M. von Randow est membre du SPD et a réalisé une partie de sa carrière professionnelle au sein du Ministère des Transports. C'est un bon exemple du fonctionnement de la tête des administrations ministérielles en Allemagne, où, pour avoir un poste de haut fonctionnaire, il faut le plus souvent avoir la carte du parti au pouvoir. D'ailleurs, l'un de nos interviewés collaborateur du groupe FDP au Parlement chargé (entretien du 19.11.2009), nous a montré un coloriage fait par ses soins concernant la couleur politique des différents bureaux dans l'administration des Transports : l'ensemble de la « maison » était rouge (ce qui s'explique assez aisément du fait que le Ministère est tenu par des SPD depuis 1998, sous les coalitions rouge-verte puis noire-rouge), à l'exception du bureau « Transport de marchandises et Logistique », précisément le bureau chargé du *Masterplan*. Nous n'avons cependant pas réussi à exploiter cette donnée et à voir si elle avait eu une influence sur la *Masterplan*. M. von Randow a été de 1999 à 2004 directeur de cabinet des Ministres des Transports, de la Construction et du Logement sous les Gouvernements Schröder. De 2004 à janvier 2008 (c'est-à-dire jusqu'au fameux « revirement » dans le *Masterplan*), il était directeur de la *Grundsatzabteilung*, et donc en première ligne dans la gestion du *Masterplan*. Il est devenu de plus en janvier 2008 secrétaire d'Etat administratif chargé des Transports. Or, en octobre 2008 il a été remercié par le Ministre suite à une affaire de primes controversées versées à des cadres de la DB AG, dans le cadre de la privatisation partielle prévue de l'entreprise : *« La Bahn préparait une entrée en bourse et a décidé l'année dernière lors d'un Conseil de surveillance que les dirigeants auraient des primes une fois cette opération terminée. Et c'était vraiment pas populaire comme mesure et le Ministre a reproché au secrétaire d'Etat de ne pas l'en avoir informé à temps. » (*Entretien du 24.03.2009 avec un membre du Bureau Transport de marchandises et Logistique, *Grundsatzabteilung*).

[575] Entretien du 24.03.2009 avec des membres du Bureau Fret et logistique : ici, propos du chef du Bureau.

partiellement les associations environnementales qui s'opposent souvent aux nouvelles constructions et privilégient l'usage optimisé des infrastructures existantes. Ces mesures « gages » sont un argument pour renforcer la légitimité de la demande de nouveaux financements : ceux-ci sont incontournables puisque tous les efforts possibles ont été faits sur l'existant. L'accent est mis sur la dramatisation des enjeux si aucun financement n'est alloué à l'amélioration ou à la construction de quelques infrastructures ciblées, tout en soignant la mise en visibilité des mesures « qui ne coûtent rien ». Dans les deux extraits, les interlocuteurs utilisent eux-mêmes le terme « convaincre » et exposent les stratégies mises en œuvre.

« Il était clair pour les prochaines années que la seule façon c'était de faire un peu peur aux gens, ou de montrer qu'il n'y avait pas d'autre possibilité, qu'il fallait le faire, et seulement ensuite on pouvait réussir. Ça se passe de la même façon dans le domaine de l'environnement, à propos de la protection du climat, on dit soit on fait quelque chose, ou alors le réchauffement de la terre est inévitable et alors plus du tout prévisible. Est-ce que ce sera ainsi dans 20 ou 30 ans, qui le sait ? Mais, sans aucun doute, ***c'est un problème*** *et ce sera un jour ou l'autre le cas, et là, bon bien sûr dans une moindre mesure mais de façon similaire, on montre clairement que ça ne peut pas continuer comme ça, que ça risque d'avoir telles conséquences, et qu'on a besoin d'argent. C'est une façon de récupérer de l'argent. »* [576]

Les prévisions de croissance, tout autant que les chiffres sur le changement climatique, doivent donc être utilisées comme instrument de la dramatisation et comme instrument de conviction. On retrouve ici les caractéristiques du récit[577] pour soutenir l'évidence des mesures à prendre : une explication de la situation et une projection vers l'avenir (avec deux scénarios alternatifs entre « ne rien faire et courir à la catastrophe » et « agir »), qui vise à orienter l'action publique. C'est ici une stratégie explicite, et notre interlocuteur la justifie en la présentant comme le seul moyen de convaincre : c'est « la seule façon ».

Nous lui avons fait part de propos tenus par d'autres interlocuteurs, évoquant la « peur » qu'il aurait eu des prévisions de croissance du fret parues fin 2007 et qui l'aurait poussé à modifier le document :

« - Je n'ai pas eu peur des prévisions. Ce qui était très marrant, dans notre travail, c'est que contre ma volonté, dans chaque papier, il était écrit que le transport de marchandises en Allemagne aura augmenté de 71 % en 2020. 71 %. J'ai dit « eh les gars, c'est dans 20 ans, que ce soit 69 % ou 72 %, vous ne pouvez pas le savoir ! » Je suis ingénieur, on sait bien qu'il vaut mieux écrire « environ 70 % ». Mais non, il y avait ***toujours*** *71 %. Et ça ça a été un des points importants pour moi, de dire aux gens « vous ne devez pas raisonner avec des chiffres, les chiffres peuvent être remis en question »*

[576] Entretien du 26.10.2009 avec le cadre du Ministère des Transports du bureau « questions stratégiques », *Grundsatzabteilung*.

[577] ROE Emery, *Narrative Policy Analysis*, Durham, Duke University Press, 1994; RADAELLI Claudio M., « Logiques de pouvoirs et récits dans les politiques publiques de l'Union Européenne », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, avril 2000, p.255-275.

[…]

- Et qui sont les gens qui voulaient tout le temps mettre ces 71 % ?

- Ma maison ! Chaque document, dans chaque discours, il y avait tout le temps ces 71 % [il rit brièvement]

- Et pourquoi pensez-vous qu'ils étaient si…

- C'est la croyance dans les chiffres ! Ils écrivent les choses et ne se posent pas de questions. Pendant trois ans ça monte, ça descend et c'est de plus en plus obscur, on ne sait plus d'où ça sort […]Je peux faire des chiffres complètement flous même pour le réchauffement climatique pour 2050 et plus, mais ils y croient et pourtant peut-être qu'ils seront complètement faux. »[578]

Son explication sur une croyance aveugle dans les chiffres paraît aussi douteuse que celle concernant sa peur des prévisions de croissance. Nous savons que l'affichage de chiffres précis était une stratégie délibérée. Le Ministre discrédite la compétence de ses collaborateurs en dénonçant une irrationnelle croyance dans les chiffres. On perçoit clairement dans cet extrait l'existence d'un rapport de force entre le Ministre et son administration, où chacun discrédite la compétence de l'autre.

Mentionner un chiffre aussi précis, c'est, pour les rédacteurs du document, afficher une donnée apparemment solide (qui fait « plus vrai »), et qui légitime ici l'ensemble de la démarche entreprise. De nombreux travaux ont ainsi montré les usages de l'expertise et des études dans l'action publique[579].

Le Ministre était réticent à une utilisation abusive ou trop précise des prévisions, affirmant jouer sa crédibilité :

« Le problème c'est que quand les chiffres ne sont pas réalistes, vous risquez rapidement de ne pas être crédible. » [580]

Pour dépasser l'hypothèse d'un rapport de force qui s'est joué autour de la présence des chiffres dans le document (où l'on voit que le Ministre ne parvient pas à s'imposer), on peut plutôt penser que les contraintes vécues par les acteurs et le but dans lequel ils utilisent ces chiffres sont différentes. Alors que les rédacteurs sont persuadés que le caractère précis des chiffres peut aider dans la stratégie de conviction (dramatisation des conséquences de

[578] Entretien du 08.12.2009 avec l'ancien Ministre des Transports

[579] JACOB Steve, GENARD Jean-Louis (dir.), *Expertise et action publique*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2004 ; DUMOULIN Laurence, LA BRANCHE Stéphane, ROBERT Cécile (et al.), *Le recours aux experts : raisons et usages politiques*, Presses Universitaires de Grenoble, 2005 ; pour une réflexion sur ce que les savoirs experts apportent à l'argumentation et à la construction des préférences individuelles et collectives : DEMONGEOT, *Discuter, politiser, imposer une solution d'action publique, l'exemple du tramway*, Thèse de science politique, Université Pierre Mendès-France, 2011 ; ZITTOUN Philippe, « La carte parisienne du bruit, la fabrique d'un nouvel énoncé de politique publique », *Politix*, vol. 2, n° 78, 2007, p. 157-178 ; ZITTOUN Philippe, *Des indicateurs pour gouverner : boussoles ou miroirs déformants ?*, Paris La Défense, Plan urbanisme construction architecture, 2009.

[580] Entretien du 08.12.2009 avec l'ancien Ministre des Transports.

l'inaction), le Ministre les voit plutôt comme un élément à assumer une fois qu'il est gravé dans le marbre et une potentielle remise en question de sa crédibilité.

Au-delà d'une divergence dans la stratégie à adopter, le conflit entre le Ministre et les plus hautes sphères de son administration concernait aussi clairement les priorités de la politique allemande des transports. Cet interlocuteur qui a écrit l'introduction du *Masterplan* a suggéré à plusieurs reprises que le Ministre et le directeur de la *Grundsatzabteilung* (devenu secrétaire d'Etat administratif en charge des transports en janvier 2008) n'avaient pas les mêmes vues sur le rôle des transports dans l'économie allemande. Pour ce dernier, il s'agissait de faire comprendre au personnel politique (et aux parlementaires notamment) le rôle essentiel du transport de marchandises dans l'économie du pays :

« Le Secrétaire d'Etat a pensé que nous devrions mieux intégrer le thème transport de marchandises, croissance, dans les débats de société, parce que la population et aussi les députés, les parlementaires ne savent pas du tout dans quelle mesure le transport, le transport de marchandises est important pour l'économie et ce que cela signifie pour l'économie. » [581]

Si les plus hauts cadres politico-administratifs du Ministère des Transports étaient si opposés aux orientations de leur Ministre, était-il possible pour ce dernier d'imposer un autre énoncé de politique publique ?

b) Un ministre qui s'appuie sur l'Environnement pour imposer ses mots à son administration ?

L'usage des prévisions de transport parues à la fin 2007 semble donc bien s'inscrire dans une stratégie de dramatisation mise en œuvre par l'administration des Transports pour convaincre les parlementaires de la nécessité d'engager certains financements. Alors que le Ministre refusait l'usage de chiffres précis, il est possible cependant que l'affichage de ces prévisions de croissance ait été saisi par les acteurs du Ministère de l'Environnement et les associations environnementales et ferroviaires. Ces derniers pouvaient dès lors renforcer leur demande de mesures volontaristes de report modal. Finalement, le Ministre Tiefensee pouvait s'appuyer sur cette stratégie de dramatisation des prévisions de croissance pour légitimer l'inscription de mesures tant combattues par son administration.

L'ancien Ministre a évoqué de lui-même le conflit au sein de son Ministère autour des notions controversées :

[581] Entretien du 26.10.2009 avec un cadre du Ministère des Transports, *Grundsatzabteilung, Referat Grundsatzfragen des Ressorts*.

« -On s'est un peu disputé aussi à propos du vocabulaire dans la question du trafic de transit, j'ai parlé d'« éviter le trafic de transit » et c'est devenu « optimiser le trafic de transit», parce que… […] Mon opinion était en fait que ce Masterplan devait en fait compléter d'autres choses, et notamment un Masterplan européen pour le transport de marchandises[582]. Et c'est d'ailleurs ce que j'ai poussé pendant la présidence européenne allemande. [Il explique alors vouloir éviter le trafic de transit des marchandises qui arrivent par bateau dans les ports du Nord de l'Allemagne, pour transiter – en camion ou en train par l'Allemagne pour aller finalement en Italie, même si c'est une bonne chose pour les ports et les transporteurs allemands] C'est bien pour Rotterdam, ils gagnent de l'argent, c'est bien pour Hambourg, mais c'est mauvais pour l'environnement, mauvais pour le bruit et la santé. […] Est-ce que ce ne serait pas intéressant d'essayer au niveau européen de récolter de l'argent pour construire des réseaux transeuropéens ?[…] Mais pour ça il faut un consensus européen. […] Et ça ça pouvait se faire en conséquence qu'en disant « nous évitons le trafic de transit», on se met d'accord entre Européens pour faire ça partout […]. C'était très controversé. Et donc cette discussion s'est transformée en « optimiser »…

- Et donc c'était controversé, mais plutôt avec les groupes d'intérêt ou…

- Dans le Ministère. Avec les associations professionnelles, les ports, les logisticiens, la Deutsche Bahn, très controversé. »[583]

Cet extrait montre clairement que le Ministre portait principalement la proposition d'éviter le trafic de transit (qui est important en Allemagne[584]), avec l'idée de saisir l'opportunité d'une discussion à l'échelon européen sur les réseaux de transport de fret pour détourner progressivement les grands flux de transit de l'Allemagne. Cette proposition rencontrait l'opposition farouche des principaux opérateurs de transport et les acteurs qui bénéficient de ces trafics de transit (ports, logisticiens, routiers, Deutsche Bahn[585]), mais aussi de son administration. Cette proposition s'inscrivait sans doute dans un énoncé rejeté par l'ensemble de ces acteurs, liant transport de marchandises et nuisances, et risquait de mettre à mal la stratégie visant à obtenir des ressources financières : comment convaincre d'un besoin de financement si les infrastructures visaient à être moins utilisées ?

[582] Au printemps 2007 a été discuté à l'échelon européen un plan d'action pour le transport de marchandises et la logistique, en même temps que l'Allemagne avait la présidence du conseil de l'UE (janvier-juin 2007). C'est pourquoi on trouve des présentations démontrant l'intégration de la démarche allemande dans la démarche européenne. C'est aussi la raison pour laquelle le Ministre allemand a alors essayé d'appuyer son action à l'échelon fédéral par la promotion de propositions au niveau européen.

[583] Entretien du 08.12.2009 avec l'ancien Ministre des Transports.

[584] Les chiffres évaluant le trafic de transit (et une mesure commune) ne sont pas aisés à trouver pour la France, l'Allemagne et l'Europe. Dans un rapport remis au Ministère fédéral des transports paru en 2011, il est indiqué que le trafic de transit (tous modes de transports terrestres) en Allemagne s'élevait à environ 16 % du trafic en 2007 et que l'augmentation de ce type de trafic se poursuivait (*Projekt « Langstreckenverkehre optimieren »*, février 2011). Ces informations restent à prendre avec précaution, dans la mesure où ce rapport s'inscrit dans la continuité du *Masterplan* et de l'*Aktionsplan*, qui s'inscrivent tous deux, pour un certains nombre d'acteurs, dans un vaste processus de mobilisation visant à convaincre de la nécessité de construire ou d'aménager des infrastructures de transport. Les chiffres d'Eurostat montrent par exemple que les poids lourds en transit (en volume de marchandises) semblent avoir diminué depuis 2008.

[585] L'un des principaux leviers de développement du fret à la DB ces dernières années a été la stratégie tournée vers les ports du Nord de l'Allemagne, dans lesquels la DB récupèrent les marchandises puis irriguent l'Europe centrale et du Sud (entretien du 26.10.2009 avec le responsable Production de *DB Schenker Rail* ; RAYNARD Christine, « Le fret ferroviaire en Allemagne : du redressement à la stratégie continentale », *Note de Veille du Conseil d'Analyse Stratégique*, n° 95, avril 2008, p. 1-6)

Le Ministre agissait lui-même dans un contexte politique contraint. Il n'était pas majoritaire dans ce gouvernement de coalition dirigé par A. Merkel. Mais il pouvait s'appuyer sur son collègue de l'Environnement SPD, voire sur son collègue SPD des Finances. Il s'agit de mettre en lumière le processus par lequel il a réussi à imposer ses priorités dans ce contexte politique, en s'appuyant sur la présence des associations environnementales et du Ministère de l'Environnement dans le *Masterplan* se créant ainsi des alliés dans la tentative d'imposer certaines propositions et finalement, élaborer un nouvel énoncé pour la politique de transport de marchandises.

L'intégration aux discussions du Ministère de l'Environnement (qui est allée jusqu'à lui laisser la direction d'un atelier sur les questions environnementales) et d'associations environnementales non spécialisées dans les questions de transport n'est sans doute pas une faveur faite par hasard par le Ministère des Transports à ses collègues de l'Environnement. Il s'agissait bien de s'allier des soutiens et de faire contrepoids vis-à-vis des collègues de l'Economie, voire des fonctionnaires de sa propre maison. Voilà l'échange avec l'ancien Ministre concernant le rôle des associations environnementales et la place laissée au Ministère de l'Environnement dans le *Masterplan* :

« - A propos du rôle des groupes environnementalistes – ils ont eu certain poids dans ce Masterplan – On m'a dit aussi que ce n'était peut-être pas sans rapport avec le fait que le Ministère de l'Environnement ait participé au Masterplan [il approuve] ; est-ce que c'était important pour vous d'intégrer le Ministère de l'Environnement ?

-Oui, très important. L'équilibre c'était vraiment avec ces deux Ministères : Economie d'un côté, Environnement de l'autre. Et derrière ces deux ministères se trouvent : d'un côté les transporteurs avec l'Economie, mais j'ai aussi de la compréhension pour leurs intérêts ; dans ma maison et pour moi-même ce sont ces deux objectifs que nous avons en ligne de mire, ou qui sont en concurrence, et qui sont également importants. La mobilité au possible, mais découpler la croissance de transport de… de la croissance des nuisances, avoir la croissance économique si possible sans que croisse la mobilité sans entrave, éviter les nuisances, ça nécessite de développer des choses plus efficientes, faire baisser le CO_2, tout ça il faut l'apporter en même temps qu'une exigence de croissance économique… »[586]

Or, le fait que les Ministères de l'Environnement et des Transports soient de la même couleur politique (SPD) a probablement constitué un atout pour le Ministre des Transports dans sa défense du projet auprès du Cabinet.

L'employée rencontrée au Ministère de l'environnement confirme l'entente entre les deux Ministères et l'importance de la couleur des maisons :

« - Donc c'est clair que pour tout ce qui concerne le transport, on ne joue toujours que le deuxième rôle. Notre influence ne peut pas être si forte. Parce que le responsable c'est le Ministère des Transports. Cependant les échanges sont relativement bons,… et les propositions du Ministère des Transports sont

[586] Entretien du 08.12.2009 avec l'ancien Ministre des transports.

suffisamment bonnes pour qu'on n'ait pas trop à redire. C'est très… Comparé à avant, c'est très orienté environnement et lutte contre le changement climatique. Et… c'est plutôt le Ministère de l'Economie qui veut toujours changer des choses dans les projets du Ministère des Transports. Et comme j'ai déjà dit, la bataille c'est plutôt entre l'Economie et l'Environnement. Donc Transports et Environnement on s'entend plutôt bien […]. Aujourd'hui ce sont deux maisons rouges, SPD…

-Vous pensez que ça a aidé la coopération ?

-Oui, c'est clair. » [587]

L'ancien Ministre des Transports, après nous avoir décrit le contexte global et les enjeux autour desquels se formaient les coalitions entre Ministères (notamment autour de l'augmentation de la taxe poids lourds où il avait le soutien du BMU ; ou à l'inverse, à propos du nouveau concept aéroportuaire, sur lequel il avait le soutien du Ministère de l'Economie, mais s'opposait au BMU), a confirmé qu'il avait pu compter sur le Ministère de l'Environnement dans la bataille qui l'opposait à sa propre administration. Quand nous lui avons demandé sur quels acteurs il avait pu s'appuyer pour l'imposition de concepts comme la limitation des transports (*Verkehrsvermeidung*) et le report modal (*Verkehrsverlagerung*), il répond:

« Sur l'Environnement. Absolument. Auprès du Ministre Gabriel, auprès du secrétaire d'Etat Müller, un secrétaire d'Etat qui est intervenu dans ce domaine, même si ses formulations n'étaient pas consensuelles, ensuite on a essayé de trouver le consensus entre Ministres. »[588]

Nous considérons que l'appui de l'Environnement a donc joué de deux manières : dans un premier temps, par l'association des groupes environnementalistes aux débats en ateliers, durant lesquels ceux-ci ont pu devenir les porte-voix d'un énoncé clairement orienté sur la limitation de la croissance du transport de fret ; dans un second temps, par un soutien au Ministre des Transports lors des négociations interministérielles.

Par sa participation active à certains ateliers, le BMU, avec l'appui des associations et de *l'Öko-Institut*, ont pu avancer des propositions pour la réduction des émissions de CO_2 dans le transport de fret :

« Il y avait aussi les différents ateliers et celui sur le thème de la protection de l'environnement, c'est vraiment le Ministère de l'Environnement qui l'a conduit, donc c'était vraiment le Ministère des Transports qui a impliqué les autres Ministères, donc ça c'était un avantage, ça s'est passé lorsque je n'étais pas encore là, mais c'est ce qui m'a été dit, nous avions bien évidemment aussi des échanges réguliers avec les associations environnementales, enfin les associations pour l'environnement et les transports, alors, pour nous c'est pas que environnement, mais disons qu'il sont pro-environnementaux, le Verkehrsclub Deutschland, etc., et nous étions en accord avec eux, et le Öko-Institut nous a donné encore quelques éléments, sur comment diminuer encore

[587] Entretien du 30.09.2009 avec une employée du Ministère de l'Environnement.

[588] Entretien du 08.12.2009 avec l'ancien Ministre des Transports.

les émissions de CO2, comment mieux préserver l'environnement et ce qu'il faudrait encore mettre dans le Masterplan. Euh… donc là beaucoup étaient impliqués… »[589]

Dans les documents produits par *l'Öko-Insitut*, le lien est clairement établi entre transport routier et contribution aux émissions de CO_2. Dès 2007, ils mettent en avant les prévisions de croissance produites par le Ministère pour rendre le transport de fret routier problématique étant donné qu'il remet en cause les objectifs de baisse des émissions de CO_2 du Gouvernement[590].

Les personnels du Ministère de l'Environnement ont saisi l'opportunité de pouvoir exploiter des études produites à l'initiative du Ministère des Transports qui corroboraient leurs propres études ou encore celles produites par le *Öko-Institut*. Ceci leur permit d'accentuer la dimension environnementale du problème des transports, et de proposer des mesures pour à limiter les émissions de CO2 du transport routier : ces mesures visaient à agir à la fois sur le report modal et sur les innovations technologiques dans le transport routier.

2. Le travail « politique » de l'administration des transports : convaincre, écrire, expliquer

Pris en étau entre leurs interlocuteurs principaux que sont les transporteurs et leur hiérarchie ministérielle, les acteurs administratifs du Ministère, semblent bien avoir agi, non comme des courroies de transmission des intérêts des uns ou des autres, mais véritablement comme des acteurs quasi politiques, stratèges, tentant de convaincre les parties en présence. Nous avons déjà pu constater le travail de conviction qu'ils mettaient en œuvre, dans les stratégies de dramatisation, le choix des arguments, la sélection des mesures pour obtenir l'écoute du ministère des Finances et des parlementaires.

L'un des interlocuteurs évoque ainsi le caractère « politique » de son travail et de sa direction, la *Grundsatzabteilung* :

« Avant il y avait juste le cabinet du Ministre qui avait un rôle un peu politique, que la Grundsatzabteilung joue un peu maintenant [...] et ensuite la Grundsatzabteilung est un peu dans le

[589] Entretien du 30.09.2009 avec une cadre du BMU.

[590] Öko-Institut, *Nachhaltige Mobilität durch innovative Güterverkehr*, Rapport final sur le projet de recherche commandée par le ministère fédéral de l'Environnement, 30 novembre 2007.

prolongement de l'orientation politique donnée. Ce n'est pas politique au sens de partisan, mais politique… Malheureusement les autres directions sont censées faire un travail pour leur domaine (mode de transports) et pas politique, ce qui est con parce qu'évidemment l'orientation dans chaque domaine est aussi politique. A la fin évidemment les orientations données ont un aspect politique, je veux dire, il faut regarder si c'est bon pour le public, qu'est-ce que ça a comme impact pour la société… Je veux dire, je suis un des seuls à le dire, mais évidemment, à chaque niveau, dans ce ministère, la moindre chose est politique, certaines le sont un peu plus, certaines un peu moins, mais tout est politique. C'est impossible autrement. » [591]

Cet extrait interroge directement ce qu'est le « politique ». La distinction classique entre *politics, policies, et polity*, si elle a le mérite de caractériser heuristiquement plusieurs dimensions du « politique », a montré ses limites. Les limites de l'autonomisation de ces sous-champs de la discipline science politique[592] ont été repérées depuis plus de vingt ans, notamment grâce aux travaux de P. Muller et B. Jobert[593], qui par l'étude des référentiels, se sont intéressés aux dynamiques de la régulation politique[594]. On ne peut que se réjouir des ambitions affichées par nombre de spécialistes de l'étude de l'action publique à s'inscrire dans une sociologie de l'action publique[595].

Si le tournant d'un rapprochement entre sociologie politique et analyse des politiques publiques (que certains refusent depuis de nommer ainsi) a été pris, il reste encore à penser les nombreuses dimensions du « politique » dans les processus d'action publique. Certains chercheurs se sont appliqués à réintégrer le politique en étudiant la politisation des enjeux, l'impact des processus électoraux sur l'action publique, le poids du personnel proprement politique dans les processus décisionnels, … Des pistes intéressantes sont suivies du côté de la sociologie des élites, de l'étude de la définition de l'action publique[596].

---

[591] Entretien du 26.10.2009 avec le responsable du Bureau des questions politiques, Ministère des Transports

[592] Paradoxalement, les précurseurs de l'analyse des politiques publiques, Lippman, Lasswell, Merriam, avaient repéré les enjeux de l'articulation entre *politics* et *policies*, tout en se faisant finalement eux-mêmes les artisans de l'autonomisation de l'étude des *policies* et de l'effacement de l'étude du politique. Sur ce sujet, voir ZITTOUN Philippe, *La fabrique des politiques publiques*, Habilitation à Diriger des Recherches, soutenue le 11 juillet 2011 (notamment la première partie).

[593] JOBERT Bruno, MULLER Pierre, *L'État en action, Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses universitaires de France, 1987

[594] JOBERT Bruno, « La régulation politique : le point de vue d'un politiste », in COMMAILLE Jacques, JOBERT Bruno (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, 1998, p. 119-144 ; JOBERT Bruno, « Une approche dialectique des politiques publiques : l'héritage de *L'Etat en action* », *Pôle Sud*, n° 21, 2004, p. 43-54.

[595] Cette ambition se traduit notamment dans les choix effectués pour la structuration de leurs manuels sur l'action publique : LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, 2007, *op.cit.* ; HASSENTEUFEL Patrick, 2008, *op.cit.* Voir aussi PALIER Bruno, SUREL Yves, « Le *politique* dans *les politiques* » *Espaces Temps*, vol. 76, n° 76-77, 2001, p. 52-67.

[596] A ce titre, de nombreuses contributions dans l'ouvrage dirigé par J. Lagroye sur la question de la politisation (et les diverses façons de la comprendre), ont permis d'ouvrir des pistes de recherche intéressantes pour l'étude du politique dans l'action publique (rôle des hauts-fonctionnaires, entrée des magistrats en politique…) : LAGROYE Jacques (dir.), *La politisation*, Belin, 2003. Voir aussi les travaux sur le travail politique des fonctionnaires dans les processus de construction de l'action publique européenne : SMITH Andy (dir.), *Politics and the European Commission. Actors, Interdependance, Legitimacy*, London, New York,

Au-delà du rôle politique que joue ici la *Grundsatzabteilung*, qui écrit tous les documents d'orientation pour l'action publique, les grandes lignes de l'action du Ministère, parfois les discours du Ministre, il nous a semblé que le « travail politique » des acteurs administratifs pouvait se révéler dans la maîtrise de l'écriture précise du document et dans le travail de « clarification »[597], qui poursuit le travail de mise en sens des mesures présentes dans le *Masterplan*.

a) La maîtrise du sens par la maîtrise de l'écrit : la limite du pouvoir d'imposer ses mots

Le Ministre n'est finalement parvenu à imposer ses mots qu'à moitié. Le terme « *Vermeidung* » (éviter) est présent dans l'introduction du document et dans le titre B concernant les mesures. Mais dans le détail de ces mesures, c'est « *optimieren* » (optimiser) qui figure finalement pour les trafics de transit. Si le Ministre a donc en quelque sorte réussi à imposer ses mots dans la mesure où les termes controversés figurent dans le document final, les acteurs administratifs ont joué un grand rôle dans les ambiguïtés introduites dans le détail du document, notamment dans la séparation entre la partie « Introduction » et la partie « Mesures », ainsi que dans l'exploitation ultérieure et la mise en œuvre du plan.

Le principal tour de force des acteurs administratifs ici, est d'avoir réussi à découpler le contenu de l'introduction : celle-ci indique à la fois une orientation politique générale en phase avec les propos du ministre et un contenu des mesures sur l'écriture desquelles le Ministre avait visiblement moins de poids. Nous avions décelé cette dichotomie entre les deux parties à la lecture du document, et interrogeons le rédacteur de l'introduction à ce sujet :

« -Et si je peux me permettre de le dire, quand on le lit [le Masterplan], on a un peu l'impression que l'introduction est très ambitieuse [il approuve] et je dirais presque un peu verte ou… [Il sourit] je veux dire, environnementaliste.

-Elle l'est

-Oui. Mais après, avec les mesures, on ne le voit pas trop…

-Oui…

-Et que pouvez-vous me dire là-dessus ?

-C'est une partie… parce que l'introduction…euh oui va aussi un peu au-delà du transport de marchandises. Donc l'introduction euh… dit par exemple la durabilité de la politique des transports, ça concerne le transport de marchandises mais c'est aussi beaucoup plus large, la politique doit concerner l'ensemble des transports, euh… les mesures doivent concerner le transport de personnes aussi, mais dans le transport de marchandises nous avons encore de plus grandes exigences, ou de plus grands défis, ce que nous gagnons par exemple avec l'innovation, nous le perdons avec la croissance, c'est ça le problème, mais d'un autre côté nous ne pouvons pas non plus … comment je peux dire ça, artificiellement découper le transport de marchandises.

Routledge, 2004; ROBERT Cécile, « La Commission européenne dans son rapport au politique : Pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l'air ? », *Pôle Sud*, n°15, 2001, p. 61-75.

[597] Entretien du 24.03.2009.

*Nous sommes un pays d'export, d'import-export, et nous **avons besoin** du transport de marchandises. Donc on ne peut pas dire du jour au lendemain pour le transport intérieur de transit, comme le font les Suisses ou…, qu'il faut limiter, on ne le veut pas non plus, d'un autre côté il y a les défis, et c'est relativement difficile dans le transport de marchandises d'atteindre les objectifs environnementaux… »*

Cette explication de texte remet en fait en question l'impression que nous avions eue à la première lecture de l'introduction d'une politique de transports de marchandises ambitieuse du point de vue environnemental, du report modal, de la lutte contre le changement climatique. Ce que cet acteur démontre, c'est que l'introduction vise à afficher que la lutte contre le changement climatique est prise au sérieux, qu'elle doit concerner et orienter l'ensemble de l'action publique allemande, mais qu'elle doit en fait s'appliquer avec précaution et en aucun cas pénaliser le développement du transport de marchandises allemand. En somme, ce n'est pas ce secteur qui contribuera majoritairement aux objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

On peut alors penser que le « travail politique » des acteurs du Ministère peut prendre plusieurs formes et se déployer à différents moments : dans les stratégies de dramatisation, dans la formulation des mesures, dans l'explication *a posteriori* du contenu du document. Il semble cependant que la maîtrise sur le processus d'écriture leur laisse la main sur une étape clé de l'action publique.

Cette piste a déjà été bien balisée par J.-M. Eymeri qui s'interrogeait sur la contribution des hauts-fonctionnaires à la production du politique[598]. Non seulement il rappelle l'exercice d'une autorité légitime double (dirigeants politiques et dirigeants administratifs), de l'existence de frontières floues entre les objets politiques et administratifs, mais surtout il insiste sur le rôle particulier joué par les hauts-fonctionnaires dans « l'écriture » des programmes d'action publique, décisions, instructions d'application.

> *« De fait, les cadres supérieurs des administrations ne font en pratique pas autre chose, chaque fois qu'ils rédigent, que mettre en forme les enjeux et les solutions administratives ou « techniques » (comme ils disent plutôt) dans des catégories suffisamment générales et politiques pour qu'elles fassent sens pour le ministre, la classe politique, les journalistes et autres faiseurs d'opinion, donc pour « l'opinion publique », et en sens inverse traduire en mesures et dispositifs concrets les orientations politiques générales tracées par le pouvoir. Montée en généralité d'un côté, redescente en technicité de l'autre, ajustement et mise en forme dans les deux cas : les hauts fonctionnaires sont des passeurs. Mieux, ce sont des « traducteurs simultanés » (H., 57a., dir., Emploi) qui assurent un permanent décodage-encodage du réel : faisant passer les mêmes objets, dossiers, enjeux d'un code à l'autre, d'un*

[598] EYMERI Jean-Michel, « Frontières ou marches ?, De la contribution de la haute administration à la production du politique », in LAGROYE Jacques, *La politisation*, Belin, 2003, p. 47-77.

idiome à l'autre, ils sont des opérateurs de technicisation du politique et de politisation du technique, qui ne sont à titre personnel ni proprement techniciens ni bien sûr des politiciens mais participent assez des deux univers pour en parler des langages et en maîtriser les logiques. »[599]

Ce rôle, nous l'avons particulièrement retrouvé dans le processus d'élaboration du *Masterplan*. Cependant, ils ont été peut-être plus encore que des passeurs et des traducteurs. Ils ont été de véritables stratèges et ont démontré une certaine capacité de résistance, dans le choix des mots et des mesures. Si le Ministre avait finalement peu la maîtrise des mots, c'est aussi parce qu'il avait très peu la maîtrise de l'écriture et de l' « explication de texte ». Cette dimension doit nous amener à penser le rôle politique des fonctionnaires dans l'action publique dans leur influence cruciale sur le contenu des documents et donc aussi, sur les énoncés de politique publique, puisqu'ils interviennent fortement et sur le contenu, et sur le sens qu'ils lui donnent : ils produisent les documents qui vont être discutés, encadrent partiellement les questionnements et les sujets abordés dans des réunions de concertation, formulent textuellement les mesures, mènent des réunions pour expliquer, éventuellement rassurer ou renouer le dialogue avec les acteurs qui se considèrent comme les perdants après un arbitrage politique.

b) Des batailles de mots qui se poursuivent une fois le document entériné

Le conflit sur les mots s'est prolongé une fois le document entériné, suite à la réussite du ministre à les faire inscrire dans le document adopté par le Gouvernement. Les acteurs administratifs ont assuré un travail de « remplacement » progressif. L'un des fonctionnaires du Ministère explique :

« Ce que nous avons fait ces derniers temps [2009], c'était par exemple cette étude issue du Masterplan « optimiser les trafics de transit »… C'est une étude, qui était de la dynamite, qui l'est encore en fait, parce que son premier titre c'était « éviter les trafics de transit », et éviter les trafics, pour l'économie c'est plutôt… un chiffon rouge, et on le comprend,… on l'a transformé en… l'étude s'appelle « optimiser les trafics de transit », et avec ça on peut travailler plus facilement, et c'est encore dans les tuyaux. » [600]

« On peut travailler plus facilement » : notre interlocuteur montre ici que le choix des termes a un impact direct et non négligeable sur les possibilités de dialogue avec les acteurs du secteur des transports. En effet, les choix des mots a des effets au-delà du fait qu'ils

[599] EYMERI Jean-Michel, op.cit., p. 61-62.

[600] Entretien du 26.10.2009 avec le responsable du Bureau des questions politiques, Ministère des Transports

informent sur le sens de l'action publique : ils ont un impact direct sur le travail des acteurs administratifs avec leurs interlocuteurs.

Ainsi, les membres du bureau *Güterverkehr und Logistik* ont témoigné du travail occasionné par la parution du document final, un travail de communication et d'explication auprès des représentants des groupes d'intérêt, des entreprises, des Länder, notamment sur les « mots en V » :

*« Là-dessus on a bien sûr **extrêmement** fait un travail de clarification. Il a fallu qu'on fasse de ce concept de « Verkehrsvermeidung » quelque chose de stimulant… surtout pour les représentants du secteur des transports. Eux pensaient que, maintenant on a 100, et « éviter le transport », ça veut dire que ça doit baisser à 60. Ce que nous on a dit : non, non ! On a 100, on aura bientôt 170, on doit rechercher des mesures **intelligentes** qui nous limitent à 140 ! C'est **ça** « éviter le transport ». Et ça ils l'ont compris dans le principe après… beaucoup de discussions. Certains d'entre eux disent encore « vous voulez seulement éviter, interdire, faire du report modal[601] », c'était le reproche qui venait souvent des groupes d'intérêt »*[602]

Le vocabulaire imposé par le Ministre dans le but bien précis d'encourager une réflexion sur le transport à l'échelon européen était ainsi estampillé « environnementaliste », et les interlocuteurs administratifs se sont attachés au sens plus positif du concept. Par ce travail d'interprétation, de mise en sens (« clarification »), ils participent aussi à la construction de l'action publique, de plusieurs manières : ils traduisent les termes en mesures et donnent des images concernant les effets recherchés aux acteurs qui sont la cible de l'action publique d'une part[603] ; ils tentent de maintenir le dialogue avec leurs principaux interlocuteurs d'autre part.

Au moment de l'enquête, les mots en V ne sont toujours pas utilisés par l'administration des transports, comme en témoigne cette interlocutrice du Ministère de l'Environnement :

*« La Verkerhrsvermeidung et Verkehrsverlagerung, on en parle tout le temps dans le Ministère. Le Ministère de l'Economie se prononce **toujours** contre. Encore aujourd'hui dans les débats sur l'écriture du Livre Blanc[604]… j'ai encore discuté avec des gens du Ministère des Transports qui reprochent au BMU de polariser. Ils disent qu'avec nos concepts **Verkehrsvermeidung** et **Verkehrsverlagerung**, on va **polariser** et on va affaiblir un transporteur par rapport aux autres. Selon eux, c'est comme si on disait « On doit faire du report modal, parce que le transport routier de marchandises est trop mauvais. » C'est ce que pense aussi le Ministère de l'Economie … mais c'est un débat très très chaud. De plus en plus. Et nous disons bien sûr « ce n'est pas vrai, nous ne disons pas que le TRM est mauvais ». […] Le report modal il est inscrit dans le Masterplan… je crois que « éviter les transports », le Ministère des Transports ne communiquera pas trop dessus. Nous parlons plutôt*

[601] En allemand, la citation est plus parlante en ce qu'elle a de répétitif « vermeiden, verbieten, verlagern ».

[602] Entretien du 24.03.2009.

[603] LASCOUMES Pierre, « Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage ». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », *in* CURAPP, *La Gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, p. 325-337 ; EYMERI Jean-Michel, 2003, *op.cit*.

[604] Un nouveau Livre blanc des transports était alors en préparation : à ce moment, les gouvernements élaboraient leur position, qu'ils font ensuite remonter à la Commission européenne.

d' « optimisation ». Et bien sûr avec optimisation, ils veulent dire une meilleure utilisation, un meilleur partage et donc aussi moins de transports. Mais ils disent bien sûr « optimisation ». « Eviter » n'est pas utilisé parce que c'est clair que ça semble négatif, mais d'un autre côté, de la même façon qu'un ***mot*** *n'est pas utilisé, les* ***idées*** *sont aussi souvent délaissées. »*

On voit donc bien qu'après la parution du document, les mots du Ministre ne se sont pas imposés dans son Ministère. Si cette cadre de l'Environnement comprend que certains mots ne soient pas utilisés parce qu'ils agissent comme des épouvantails auprès des acteurs du secteur, et derrière « l'optimisation » puisse se trouver les mêmes objectifs, elle s'inquiète aussi, que la disparition des mots entraîne celle des objectifs qui avaient réussi à s'imposer à la politique allemande de transport de fret.

Si l'affichage de certains mots comptent pour les acteurs parce qu'ils donnent une orientation à l'action publique et autorisent certaines propositions d'action publique, ou au contraire, en écartent d'autres, il n'en demeure pas moins que les acteurs réfléchissent aussi aux effets des termes qu'ils mettent en avant : ils semblent ainsi hésiter entre l'affichage de mots slogans qui permettent de les identifier et de faire progresser leur vision concernant l'orientation que devrait prendre l'action publique, et le choix de mots plus propices au dialogue avec des acteurs qu'il est encore possible de convaincre. Les acteurs semblent ainsi avoir une réflexion directe sur leurs pratiques, aussi bien sur les possibles façons de convaincre de nouveaux acteurs (choix d'arguments, stratégies de conviction) que sur le choix des mots pour les échanges.

On peut penser que si les mots mis en avant par les groupes d'intérêts sont d'autant plus marqués qu'ils visent à les identifier et à mettre en évidence leur influence lorsque leurs mots s'imposent, les acteurs administratifs, qui vivent au quotidien leur travail au service de l'Etat comme un travail devant composer avec des contraintes multiples et des acteurs aux intérêts divers, préfèrent peut-être les mots moins « clivants ».

Les fonctionnaires rencontrés ici semblent en tout cas avoir participé à la production politique de l'action publique. Jouant sur leur légitimité à prendre part à ce processus dans leur entreprise quotidienne, légitimité qu'ils se disputent avec les acteurs proprement politiques de leur secteur, ils mettent en œuvre des stratégies argumentatives pour maintenir un travail dans les meilleures conditions possibles de ressources matérielles et financières, mais aussi un dialogue avec les acteurs du secteur en question.

Ces constats nous interrogent en conséquence sur les acteurs qui construisent les énoncés de politique publique et les conditions dans lesquelles ils les construisent, éventuellement les consolident. Ici, pour le Ministre des Transports, mais aussi pour l'administration de l'Environnement, appuyés sur les représentants des associations environnementalistes, et en partie du lobby ferroviaire, il s'agissait de définir la politique de transport de marchandises comme une politique environnementale (lutte contre le changement climatique, lutte contre les nuisances du transport de fret). Alors que la politique des transports allemande et particulièrement la politique ferroviaire avait consisté principalement depuis les années 1990 à assurer les conditions d'une concurrence dans chaque secteur, pour inciter chaque transporteur à être plus compétitif (compétition intramodale et intermodale), il s'est agi pendant le *Masterplan*, pour une partie des acteurs, de remettre en question la capacité de cette seule concurrence à assurer les conditions du développement des transports alternatifs à la route et d'envisager de nouveaux instruments.

Ce qui a été esquissé comme un nouvel énoncé de la politique allemande de transport de marchandises ne semble pas avoir été consolidé. Il y a sans doute plusieurs raisons à cela. Le fait notamment que, le processus ayant été retardé, l'adoption du *Masterplan* soit intervenue un an avant la campagne électorale pour les législatives : il restait peu de temps pour la mise en œuvre des mesures. Les lobbies logistique et routier ont réussi à faire porter par les candidats CDU et FDP une révision du *Masterplan*[605]. Mais une autre explication peut être cherchée du côté de l'interprétation du document.

Le *Masterplan* apparaît au final comme un document ambigu. Non pas que cette ambiguïté soit voulue sciemment par ses rédacteurs, mais parce que le document est le fruit de longues tractations, de désaccords sur l'usage des mots, sur le signal qu'ils donnent à voir, désaccords liés à l'usage que veulent faire les acteurs du document (obtenir des financements pour le secteur des transports ; négocier au niveau européen une nouvelle desserte et de nouvelles routes de transit pour les marchandises ; faire de la politique des transports une politique de lutte contre le changement climatique) et finalement, au sens principal qu'ils donnent à l'action publique. L'ambiguïté a été en somme réintroduite par l'action de rédaction des acteurs administratifs et dans le processus d'explication par des rencontres menées avec les acteurs. Un énoncé volontariste de report modal n'est finalement pas lisible dans le document : le lien entre les objectifs volontaristes présents par les mots en V et les mesures opérationnelles est évanescent.

[605] Voir notamment le contrat de coalition CDU/CSU-FDP de 2009.

Mais un document d'action publique n'existe pas seulement à travers son contenu et ce qui y figure (concepts, mesures concrètes, engagements chiffrés, etc.). Il est aussi ce que les acteurs en font : le sens qu'ils lui donnent, les interprétations qu'ils font des mesures, les mesures qu'ils traduisent concrètement. L'ensemble des acteurs s'évertue à expliquer ce qu'il y a dans le document et s'appuie dessus, pour mettre en œuvre les propositions, ou au contraire pour dénoncer son contenu qui serait inapproprié et ainsi se désengager de sa mise en œuvre. Ainsi, les documents ne sont jamais figés (bien que « gravés dans le marbre » parce que publiés par exemple) mais dépendent au contraire de l'interprétation et plus encore des usages qu'en font les acteurs.

3. Les effets du *Masterplan* pour les acteurs et leurs propositions

Certaines mesures ont commencé à être mises en œuvre rapidement après la parution officielle du document, entériné en juillet 2008. Les groupes d'intérêt de la route et de la logistique, après avoir témoigné de leur déception et de leurs craintes au printemps, ont par la suite peu communiqué sur le *Masterplan* lui-même. Ils n'en étaient pas moins actifs en vue des élections législatives à venir.

En effet, après les élections de l'automne 2009, qui ont mené à la formation d'une coalition noire-jaune (CDU/CSU-FDP), le document a été légèrement remanié, renommé en *Aktionsplan*, quasiment identique par rapport à son prédécesseur sur la plupart des points, mais avec des modifications sur les points les plus controversés. Le concept de « *Vermeidung* » a disparu, au profit exclusif de l'optimisation, de l'utilisation efficace des infrastructures. Rendre le transport plus propre, pour tous les modes de transport, figure toujours dans les objectifs.

Les mots comptent, puisqu'ils font l'objet de tant de conflits, qu'ils nécessitent tant d'effort de la part des acteurs pour figurer ou non dans un document. Cependant, on ne peut comprendre pourquoi si on ne saisit pas les raisons pour lesquelles les acteurs accordent tant d'importance à leur inscription et les usages qu'ils en font.

a) Des mots qui désignent des gagnants et des perdants provisoires

Si les acteurs se battent autant sur les mots, c'est que leur inscription symbolise pour les acteurs qui les portent une victoire, provisoire certes, dans les luttes qu'ils se livrent sur la définition des problèmes publics. Pour « gagner » ces batailles, il faut arriver à les faire inscrire noir sur blanc, ce qui constitue ici une victoire dans l'étape de l'arbitrage politique. Bien que la décision politique comme moment ait été largement déconstruite et s'apparente plutôt à un processus prenant place dans la durée et impliquant un nombre importants d'acteurs, les discours officiels clôturant une concertation ou les décisions entérinées en Conseil des Ministres demeurent toutefois des événements symbolisant l'arbitrage politique, qui compte pour les acteurs, en tant qu'il leur permet d'agir, leur donne un objectif, séquence les temps du travail de mobilisation[606]. En effet, le processus de concertation a été clôturé par un document, censé non pas retranscrire fidèlement les débats, mais dégager une vision du problème et les solutions qu'elle implique. En ce sens, ces documents d'action publique sont cruciaux pour les acteurs puisqu'ils stabilisent pour un temps les rapports de force entre eux, et qu'ils vont constituer les preuves de l'état de ces rapports en affichant les mots retenus et en écartant ceux qui ne le sont pas. L'inscription de certains concepts peut alors apparaître comme un trophée. Leurs promoteurs légitiment aussi leur rôle auprès de leurs membres (leurs actions pour convaincre et peser dans le débat aboutissent). Ainsi, les documents écrits sont l'occasion non seulement de faire le tri entre les propositions, mais aussi de donner à voir qui sont les acteurs (portant ces mesures) qui comptent dans le débat. La publication officielle vient finalement clore la lutte que se livrent les acteurs, symbolisant une fin, fût-elle provisoire, et stabilisant l'état des rapports de force.

Les groupes d'intérêt de la route et de la logistique se sont montrés plutôt déçus par l'orientation générale du document[607]. Ces réactions marquent à la fois l'idée que ces acteurs ont perdu une bataille lors du *Masterplan*, mais aussi qu'ils sont déjà mobilisés pour de futurs combats.

Les victoires et les défaites ne sont en effet jamais définitives. Le fait que le *Masterplan* ait été rapidement remplacé par un nouveau document cadre, à l'initiative des

[606] *«Pourquoi la décision survivra-telle à une "critique de la décision?" [...]. La décision a pour fonction de permettre à l'acteur d'agir »* (SFEZ Lucien, *Critique de la décision*, Paris, Presses de la FNSP, 1992). Voir aussi ZITTOUN Philippe, *La fabrique des politiques publiques*, Habilitation à Diriger des Recherches, Université Pierre Mendès France, 2011.

[607] BDI, *Stellungnahme, Masterplan Güterverkehr und Logistik*, 7. Januar 2008, 7 p.; Deutsches Verkehrsforum, Detthold Aden, Anrede auf dem Parlamentarischen Abend des Deutschen Verkehrsforums am 23. April 2008 in Berlin; *Gemeinsame Stellungnahme zu der geplanten Anhebung der Maut für schwere Nutzfahrzeuge zum 01.01.2009*, Berlin, Bonn, Frankfurt am Main, Hattersheim, den 1. September 2008

mêmes acteurs qui avaient suscité l'élaboration du *Masterplan*, est à la fois le signe que les documents comptent (ils n'auraient pas cherché à en élaborer un autre) et que le processus paraît sans fin. Ceux qui se sont considérés ici comme les perdants ont su déployer leur énergie non seulement à faire accepter aux acteurs politiques de revenir sur le document, mais aussi à faire usage du lien consolidé lors du *Masterplan* entre transports et lutte contre le changement climatique et de ce fait continuer le travail de diffusion d'une proposition qu'ils soutiennent depuis le milieu des années 2000 : la réforme des gabarits et des tonnages de camion autorisés à rouler.

b) Une ressource argumentative pour les acteurs de la route et de la logistique : la discussion sur les camions longs

Ce que le *Masterplan* a contribué à renforcer, par l'argumentation conjointe du Ministre, de ses services, du ministère de l'Environnement et des acteurs environnementalistes, c'est d'avoir clairement lié la définition du problème du transport de marchandises à la question des émissions de CO_2. Cette définition du problème du transport de marchandises eu égard à ses effets nuisibles n'avait pas été opéré aussi clairement jusque-là. C'est sans doute le changement majeur qu'a constitué le *Masterplan* par rapport aux gouvernements précédents, dans lesquels le chancelier Schröder comme les Ministres SPD des Transports n'étaient pas favorables à cette définition du problème. Selon un certain nombre de nos interlocuteurs[608], Schröder ainsi que ses anciens Ministres des Transports étaient issus de régions où l'industrie automobile était puissante (Basse-Saxe, Volkswagen) et il ne s'agissait pas de s'aliéner le soutien du secteur automobile. Pour les Verts, il y avait par ailleurs d'autres priorités sur lesquelles il fallait négocier avec le SPD (notamment la sortie du nucléaire)[609].

Orienter les débats non plus seulement sur les conditions de la concurrence intramodale mais sur les conditions de la concurrence intermodale et les nuisances environnementales des différents transporteurs a modifié le champ des solutions pouvant être apportées. En ce sens, le destin d'une proposition actuellement extrêmement controversée peut être étudié : c'est le projet d'instauration de « camions longs ».

[608] Entretien du 10.03.2009, entretien du 18.11.2009

[609] BOURGEOIS Isabelle, « Années Schröder : les 'recentrages' successifs de la politique économique et sociale », *Regards sur l'économie allemande*, n° 73, 2005, p. 7-18.

Le parcours de cette proposition mériterait à lui seul une étude approfondie. Voilà de nouveau une proposition qui connaît des cheminements dans les Etats-membres et à l'échelon de l'Union Européenne[610]. Il s'agit en fait d'autoriser la circulation de camions plus longs et plus lourds. Aujourd'hui, dans la plupart des Etats européens, la longueur maximale d'un camion est de 18,75 mètres et son poids maximum est de 40 tonnes. Il existe dans chaque pays des dérogations possibles (en France par exemple la circulation des 44 tonnes est autorisée sous certaines conditions). En Suède et en Finlande, notamment pour le transport du bois, il existe des camions pouvant aller jusqu'à 60 tonnes et 25,25 mètres de longueur.

Des groupes d'intérêt représentant des transporteurs routiers tentent de faciliter la mise en circulation de ces camions longs en Europe. En Allemagne, les acteurs sont très divisés sur la question. Il en a été une première fois sérieusement question en 2007, y compris pendant le *Masterplan*, mais les Ministres des Transports des Länder allemands avaient voté majoritairement contre[611]. Depuis, cette proposition avance et recule, au gré de la parution d'études mobilisées par les acteurs et des décisions des Länder.

La proposition a été dès le début fortement combattue par *Allianz pro Schiene* (figure de proue de la contestation) mais aussi par l'ensemble des acteurs représentants les intérêts du ferroviaire. L'association a publié des documents dénonçant cette mesure, qu'elle a rapidement renommé, en collaboration avec les autres acteurs en Europe qui se battent contre cette mesure, « *megatrucks* »[612]. Leurs documents sont accompagnés d'images de camions immenses, prenant une place démesurée sur la route (notamment lorsque les camions prennent un virage), à côté de vélos.

Pour un membre d'*Allianz pro Schiene*, l'un des objectifs du *Masterplan* pour les représentants routiers était de mettre en avant cette mesure :

« - Nous on pense que le but pour eux [les lobbies de la route et de la logistique] était de récupérer de l'argent pour les infrastructures et notamment les routes et un point important pour ce lobby c'était de faire progresser l'idée des mégas-camions.

-oui donc c'était un enjeu du…

[610] L'idée était présente par exemple dans le projet de plan d'action européen pour le transport de marchandises et la logistique dès 2007.

[611] Décision de la Conférence des Ministres des Transports, Merseburg, 9 et 10 octobre 2007.

[612] Les dénominations sont ici aussi très importantes : elles permettent généralement de savoir si l'énonciateur soutient ou combat la proposition. En effet, les « anti » parlent de « mégacamions », « camions monstres », « gigacamions » etc., insistant sur le caractère dangereux de ce type de camions sur des routes qui ne sont pas prévues pour les accueillir (sans parler de la cohabitation avec les autres usagers : automobilistes, cyclistes, piétons). Voir la vidéo mise en ligne par *Allianz pro Schiene* intitulée « Gigacamions – Cauchemar pour les automobilistes » : http://www.youtube.com/watch?v=krKrT6nVlF4&feature=related. Ceux qui soutiennent cette proposition parlent plutôt d' « éco-camions », d'« *Eco-combis* » ou encore d' « *EuroCombis* »).

-Ça n'a pas été dit aussi clairement ! Mais il s'est avéré que c'est arrivé ensuite comme proposition pendant le processus, mais l'important c'est que ça n'a pas abouti. » [613]

Nous avons en effet trouvé l'évocation de cette proposition à plusieurs reprises pendant le processus du *Masterplan*. Mais le Ministre l'avait alors écartée au moins temporairement, après le vote rejet notamment d'une majorité de Ministres des Transports des Länder. La proposition réapparait juste après la formation du nouveau gouvernement de coalition. Une mesure du nouvel *Aktionsplan* pour le transport de marchandises et la logistique prévoyait la mise en œuvre d'une étude de terrain pour évaluer l'opportunité de ces camions[614]. A la fin de l'année 2009, le Land de Thuringe (l'un des Länder se positionnant en faveur de cette proposition) lançait une expérimentation sur ses routes d'un pilote.

Nous nous étions abonné entre autres à la newsletter d'un journal spécialisé dans le transport et la logistique (*die Deutsche Verkehrszeitung)* ainsi qu'à la newsletter d'*Allianz pro Schiene*. Ceci nous a permis de continuer à suivre les évolutions majeures dans le débat sur la mise en œuvre de cette proposition sur les camions longs. En août 2010, le journal a proposé sur son site une enquête auprès des professionnels pour recueillir leur avis sur le poids idéal des camions. Les résultats ont été présentés en septembre dans le journal. C'est en fait un vrai combat qui s'est de nouveau engagé à partir de septembre 2010 entre les « pro » et les « anti » camions longs, impliquant les forces politiques, les groupes d'intérêt et les collectivités. Le nouveau gouvernement de coalition, dans l'année qui a suivi son élection, a montré son soutien pour la mesure, en décidant d'abord de mener une expérimentation pour évaluer les éventuels dangers dénoncé par les opposants, évaluer la faisabilité de la mesure (par rapport notamment aux infrastructures). Les *Länder* ont alors joué un rôle important dans le débat, certains refusant de mettre en place l'expérimentation, d'autres la soutenant fermement, d'autres encore basculant d'un camp à l'autre.

Les communiqués de presse de *Allianz pro Schiene* portaient les positions du pôle s'opposant à cette proposition. Nous avons identifié plusieurs périodes de controverses « chaudes », où les acteurs communiquent à coups de parutions d'études, d'enquêtes, de sondages, ou encore de décisions dans tel ou tel *Land*. *Allianz pro Schiene* a tenu un rôle en première ligne d'organisation de la résistance, dans l'intérêt d'ailleurs de l'ensemble de

[613] Entretien du 10.03.2009 avec un membre de *Allianz pro Schiene*.

[614] *BMVBS, Aktionsplan Güterverkehr und Logistik – Logistikinitiative für Deutschland*, 22 novembre 2010.

l'industrie ferroviaire, comme l'explique un membre de l'association des employeurs du secteur ferroviaire :

«- Et vous disiez aussi que pour certaines choses, votre travail de lobbying n'a pas marché, lesquelles par exemple ?

- Nous n'avons pas mené au bout la discussion sur les Giga-camions.

- Ah oui, où ça en est maintenant ?

- Les giga-camions sont dans les négociations de coalition, ce que nous craignions de la part du FDP […]. Je ne sais pas si c'est grâce à nous ou grâce à d'autres interventions, ça a été encore modifié, du coup maintenant il est question que des expérimentations soient faites avec des camions plus lourds et plus longs, mais pas des Giga-camions. Mais c'est encore une situation dangereuse pour nous. Là derrière se trouve le travail de lobbying des représentants routiers. En première ligne c'est un effet de la crise extrême des constructeurs de camions, qui ont eu des résultats catastrophiques de leurs ventes. Quasiment 90 % de recul des ventes et ça a bien sûr déclenché une pression politique, à travers de nouveaux concepts de véhicules. Donc nous allons voir comment ça évolue, nous allons essayer, avec l'aide d'Allianz pro Schiene, de lutter contre ça… »[615]

L'extrait montre bien en tout cas que d'une part, les camions longs ont été l'objet de négociations dès les discussions à l'occasion du contrat de coalition ; que d'autre part l'*Allianz pro Schiene* a été envoyée au front dans la bataille, poursuivant son rôle d'opposant à cette initiative, déjà commencé dans sa mobilisation dans la campagne européenne « *No Mega Trucks* » portée avec d'autres groupements d'intérêts : les Amis de la Terre Europe, l'ETF (fédération syndicale représentant les travailleurs du secteur des transports à l'échelon européen) et le Club Automobile Européen.

Les joutes autour de la pertinence de cette proposition se sont très tôt appuyées sur des études provenant d'instituts reconnus. Le groupe d'intérêt ferroviaire VDV s'est appuyé en septembre 2010 sur une étude du DIFU[616] (institut allemand de recherche en urbanisme) pour contester la procédure elle-même, et rejeter l'ordonnance fédérale sur le projet d'expérimentation d'un pilote sans le consentement du *Bundesrat*. D'autres acteurs ont également pris position dans le débat, comme le syndicat de la police par exemple, sur le fait que ces camions seraient un danger supplémentaire pour la sécurité routière. Cette prise de position qui peut sembler anecdotique de prime abord montre en tout cas qu'un nombre d'acteurs conséquent s'est impliqué dans le débat.

L'aspect le plus intéressant dans ce débat national autour de l'autorisation de camions longs selon nous, ce sont les arguments utilisés par les uns et les autres, et notamment par

[615] Entretien du 18.11.2009 avec un représentant de VDV.

[616] DIFU, *Die Zulässigkeit eines bundesweiten Modellversuchs mit „Gigalinern" bzw. „Lang-Lkw", auf der Grundlage einer Bundesrechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrats*, Rechtsgutachten, Berlin, 13 septembre 2010. Cette étude a été commandée par l'Association allemande des villes, *Allianz pro Schiene* et le *VDV*.

leurs partisans. Ceux-ci forment une coalition principalement constituée des associations de transporteurs routiers, de l'industrie automobile, la chambre de commerce et d'industrie, bref : c'est la même coalition en substance que celle qui s'était mobilisée pour le *Masterplan*. L'argument principal utilisé en faveur de ces nouveaux formats de camion est l'argument environnemental : ces camions, avec une plus grande capacité, permettraient de limiter les émissions de CO_2, en rendant le transport routier finalement plus efficace (moins de camions et d'aller-retour utilisés pour une même quantité de marchandises à transporter). L'argument environnemental concernant les nuisances du transport routier de marchandises utilisé par leurs adversaires est ici tourné et utilisé à leur avantage. Les modifications dans la définition du problème du transport de marchandises en Allemagne, modifications stabilisées à l'occasion du *Masterplan*, permettent aux acteurs de la route défendant cette mesure de la présenter comme une solution au problème défini en termes d'émissions de CO_2. La définition du problème proposée lors du *Masterplan*, qui paraissait contraignante pour les acteurs de la route, en appelant à un rééquilibrage des modes de transport et à une potentielle limitation de leur activité, a en fait consolidé aussi un nouvel espace pour leur argumentation et offre de nouvelles ressources de légitimation pour certaines de leurs propositions. Il ne s'agit pas de soutenir que le *Masterplan* a fait émerger la solution du camion long, puisque la mesure était déjà portée avant, mais bien que le *Masterplan* et les recompositions du problème du transport de marchandises en Allemagne ont favorisé l'acceptabilité de cette mesure, puisqu'elle permet justement de répondre au problème des nuisances environnementales du transport routier.

En définitive, les arguments peuvent non seulement servir à sceller un énoncé de politique publique, en contraignant le champ des possibles, mais laissent toujours une porte de sortie aux protagonistes qui peuvent toujours utiliser, tourner ces arguments à leur avantage. Voilà une observation qui n'est pas sans conséquence. Elle nous permet de repenser l'utilisation présentée comme stratégique des arguments par les acteurs. En effet, notre présentation d'une utilisation réfléchie des arguments peut laisser penser que nous envisageons ces choix d'argumentation comme extrêmement rationnels. Mais les stratégies sont aussi contraintes, notamment par les arguments utilisés par les uns et les autres. Les arguments sont d'abord utilisés pour nourrir des propositions d'action publique. Or, notamment lorsque le dialogue est organisé, comme ici avec le *Masterplan*, entre tous les protagonistes, les acteurs sont encouragés à se saisir des arguments des uns et des autres, pour les combattre, ou pour les reprendre en partie et pour les reformuler de telle sorte qu'ils permettent de soutenir à nouveau leurs propositions. Dans ce type de configuration, on est

bien plus proche du modèle de discussion de Hajer[617] que de *l'Advocacy Coalition Framework* de Sabatier[618], puisqu'il devient difficile d'identifier des coalitions figées autour de « *deep core beliefs* »[619]. Les arguments, énoncés par les uns et les autres, viennent modifier en profondeur l'argumentation des autres acteurs, obligés en quelque sorte de rentrer dans l'arène. Notre intérêt ici est moins de savoir si cela modifie leurs croyances, voire leurs intérêts[620] . Il s'agit plutôt de penser l'évolution des arguments des acteurs, leur adaptation à un contexte changeant, auquel les arguments des autres contribuent aussi, pour penser les processus de changement dans l'action publique.

Ainsi, les arguments qui ont contribué à formuler un nouvel énoncé de politique publique sur le transport de marchandises (les risques, pour le système d'infrastructures, l'environnement, la santé, d'une croissance exponentielle des transports sans report modal) n'ont pas été suffisamment partagés par l'ensemble des acteurs pour que cet énoncé se diffuse et se stabilise. En revanche ils ont ouvert une brèche dans laquelle d'autres acteurs se sont « engouffrés » : puisque la lutte contre le changement climatique est affichée comme prioritaire dans la politique des transports allemande, les représentants du secteur routier et logistique ont investi la lutte contre le changement climatique pour défendre la mise en place des camions longs. Ceci ouvre de nouvelles luttes entre acteurs autour de propositions d'action publique.

[617] HAJER Maarten A., « Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: the Case of Acid Rain in Britain », *in* FISCHER Frank, FORESTER John, *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham and London, Duke University Press, 1993, p. 43-76.

[618] SABATIER Paul, « The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe », *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n° 1, 1998 p. 21-48.

[619] Ou alors il faut tenter de penser ensemble les deux modèles pour mettre en avant que des coalitions peuvent tenir sur la longue durée tout en s'adaptant aux arguments des uns et des autres, comme l'ont fait certains auteurs sur l'étude de la gestion durable des forêts : WINKEL Georg, GLEISSNER Johanna, PISTORIUS Till, SOTIROV Metodi, STORCH « The sustainably managed forest heats up: discursive struggles over forest management and climate change in Germany », *Critical Policy Studies*, vol. 5, n° 4, 2011, p. 361-390. Notons tout de même que M. Hajer rejette assez catégoriquement le modèle de l'ACF, notamment pour des raisons épistémologiques. Pour lui, cette approche est encombrée de sa recherche de règles générales et d'explications causales et ne parvient pas expliquer les changements : HAJER Maarten A., LAWS David, « Ordering through discourse », in GOODIN Robert E. (ed.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2006, p. 255-256.

[620] Nous affirmons plutôt qu'idées et intérêts sont la même chose, à l'instar de B. Jobert : JOBERT Bruno, « La régulation politique : le point de vue d'un politiste », in COMMAILLE Jacques, JOBERT Bruno (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, 1998, p. 119-144. Les constructivistes en relations internationales ont aussi beaucoup contribué à repenser la notion d'intérêt, en montrant que les institutions, les acteurs collectifs, ne peuvent savoir ce qu'ils veulent sans savoir qui ils sont, c'est-à-dire que les identités (construites aussi dans les interactions avec les autres acteurs) constituent les intérêts des acteurs : WENDT Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, 1999.

Conclusion

Le *Masterplan* est un processus qui a abouti à une reformulation non négligeable de l'énoncé de politique publique de transport de marchandises. Par la mise en avant de l'enjeu de la lutte contre le changement climatique et un soutien affiché au report modal et à la limitation de certains types de trafic, il a envoyé un signal fort à l'ensemble des protagonistes de priorité aux transports alternatifs à la route et d'une politique orientée vers la lutte contre les émissions de CO_2 et les nuisances du fret.

Cependant, l'élaboration du document a donné lieu à un tel conflit entre le Ministre et sa propre maison que le résultat final demeure ambigu. Loin de constituer la fin de l'action publique, le document fait l'objet de l'interprétation des acteurs, au premier rang desquels les acteurs de l'administration des transports, qui ne semblent jamais avoir vraiment porté l'énoncé voulu par le Ministre. Dans ces conditions, il paraissait difficile que l'énoncé se stabilise et soit porté au-delà de la fin du mandat du Ministre.

Les éléments des deux coalitions en conflit sont repris de façon schématique dans le tableau 5 qui suit.

Tableau 5 : La lutte entre deux énoncés principaux pendant le *Masterplan*

	Coalition 1	Coalition 2
Acteurs porteurs	Entreprises et groupes d'intérêt Transport et Logistique Ministère de l'Economie Administration des Transports dans une certaine mesure (obtenir des ressources pour les transports)	Associations environnementales Ministère de l'Environnement Le Ministre des Transports dans une certaine mesure (pour lui report modal et limitation sont instruments pour objectifs baisse émissions et baisse nuisances TM)
Problème	Congestion des infrastructures	Déséquilibre du partage modal
Conséquences néfastes si rien n'est fait	Mise en danger de la mobilité des biens et des personnes. Mise en danger de la croissance économique	Hausse des émissions de CO2 Coûts environnementaux de tous les transports
Récit liant le problème aux solutions (responsabilité causale / responsabilité politique)	Prévenir la congestion des infrastructures et les obstacles au transport demande que l'Etat investisse dans des mesures afin d'assurer la croissance durable de l'économie allemande	La croissance du TRM impose des mesures fortes pour rééquilibrer le partage modal
Solutions préconisées	Investissements dans les infras Développement de la formation dans le Transport et Logistique : préparer la main d'œuvre Innovations technologiques pour rendre le transport routier plus propre	Objectifs chiffrés de réduction des émissions dans le transport et de réduction du transport routier par des mesures. Limitation des transports inutiles. Augmentation de la taxe poids lourds (agir fiscalement sur les conditions de la concurrence intermodale)
Contexte	Baisse des crédits pour le financement des infras Politique européenne de fluidification des réseaux de transport / Co-modalité / Engagement de baisse des émissions de CO_2	
Contestations / Points de discussion	Contestation lorsque le Ministre des Transports insiste sur la présence de concepts contestés par la coalition 1 (report modal et limitation de la croissance des transports)	
Lutte /Formation d'un accord ?	Coalition 2 gagne sur la présence des mots controversés dans le document, notamment dans l'introduction Mais les mesures ne traduisent que partiellement ces objectifs et sont relativement consensuelles (reprennent globalement toutes les mesures discutées et qui ont fait consensus parmi l'ensemble des acteurs impliqués). Rupture Introduction / Mesures largement maîtrisée par l'administration des transports, qui maîtrise l'écriture du document	
Stabilisation de l'énoncé / verrouillage	*Masterplan* adopté par le Gouvernement. Mais quelques mois plus tard, changement de gouvernement : les mots de la coalition 2 disparaissent, la plupart des mesures consensuelles sont reprises. Coalition 1 satisfaite	

Ce processus chaotique qui a principalement vu se confronter deux énoncés, montre la difficulté du travail de formulation d'un énoncé réformateur mais surtout celui de sa consolidation. Les énoncés de politique publique demeurent fragiles s'ils ne sont pas suffisamment partagés ou qu'ils sont jugés trop clivants. Si un énoncé de politique publique participe au processus d'agrégation nécessaire des intérêts divergents de la société[621] caractéristique du travail de gouvernement[622], l'énoncé qu'a tenté d'imposer le Ministre des Transports était peut-être ici trop clivant, étant donné le choix des mots, et ne pouvait ainsi pas se diffuser et se stabiliser, rencontrant la résistance d'un trop grand nombre d'acteurs.

Les batailles de mots et de chiffres que nous avons pu mettre en lumière sont loin de constituer des batailles purement sémantiques, mais révèlent plutôt les conflits de pouvoir qui se jouent à l'intérieur même du Ministère. Elles ne se résument pas seulement à un affrontement entre des coalitions d'acteurs stabilisées autour d'un pôle environnementaliste et d'un pôle logistique et routier défendant le développement du transport de marchandises. Elles révèlent davantage des luttes définitionnelles et des luttes de sens concernant la politique de transport des marchandises. L'activité politique déployée par les acteurs participant à l'élaboration de l'action publique à l'occasion de l'écriture d'un document cadre consiste justement à se battre autour de ces mots et des propositions qu'ils autorisent. C'est ce qui explique les efforts et l'activité déployée par les acteurs autour de leur production. Le document apparaît comme l'ultime aboutissement de la lutte, dont l'importance s'explique dans la mesure où ceux-ci estiment qu'il exprimera l'état des rapports de pouvoir entre eux au moment de sa publication. S'ils apparaissent comme les « gagnants », ils peuvent compter sur le document comme sur une ressource (de légitimation à la fois de leur action et de leurs arguments) à l'avenir et s'affirmer comme les propriétaires de la définition du problème. Cependant, ils disposent toujours d'une marge de manœuvre grâce à leur capacité à réinvestir le sens de l'action publique après cette étape : celui-ci n'est pas figé dans les documents, il appartient aux acteurs de déployer de nouveau leur énergie à convaincre et persuader. Aussi, l'issue doit paraître toujours ouverte pour les acteurs (et en partie contingente), sans quoi ils ne se réinvestiraient pas dans les luttes à venir. Le travail politique de l'ensemble des acteurs qui participent à la définition de l'action publique, y compris du personnel administratif, semble donc fondé sur l'activité même d'argumentation et d'interprétation. Les documents

[621] ZITTOUN Philippe, 2011, *op.cit.*

[622] LECA Jean, « La « gouvernance » de la France sous la Cinquième République », *in* d'ARCY François, ROUBAN Luc, *De la Cinquième République à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996 ; PALIER Bruno, SUREL Yves, « Le *politique* dans *les politiques* » *Espaces Temps*, vol. 76, n° 76-77, 2001, p. 52-67.

dans l'action publique peuvent ainsi constituer un formidable traceur des processus de fabrication des politiques publiques : non par la seule analyse de leur contenu, mais bien par l'observation des luttes à l'œuvre lors de leur élaboration comme de leur exploitation. Les batailles discursives constituent alors pour le chercheur le lieu *d'observation des luttes entre acteurs dans l'action publique de leurs propositions d'action publique et de leur place dans la société*, dans la mesure où les acteurs n'interviennent dans la production de l'action publique essentiellement que par cette voie.

Chapitre 3

Formulation d'un énoncé sous le Ministère Gayssot : le développement durable légitime la « politique de volume »

Jusqu'aux années 1980, France et RFA connaissent des évolutions similaires concernant les chemins de fer : transport ferroviaire en déclin (sur le voyageur comme sur les marchandises)[623] ; débats croissants sur la pérennité de ce mode de transport au regard de son poids dans les finances publiques[624] ; débats sur l'évolution de l'opérateur national vers une entreprise plus autonome et responsable de ses comptes. Cependant, les questionnements sur l'avenir de ce mode de transport n'interrogent pas en particulier celui du fret ferroviaire. Au début des années 1990, il semble que celui-ci ne constitue pas de façon évidente un « problème public ».

Après quelques mois au Gouvernement, Jean-Claude Gayssot, Ministre de l'Equipement, des Transports et du Logement annonce une politique ambitieuse pour le fret ferroviaire : embauches et achats de locomotives devront permettre à la SNCF d'atteindre l'objectif de doubler le fret ferroviaire d'ici 2010. Comment le fret ferroviaire comme « problème public », nécessitant la prise en charge d'une autorité, a-t-il émergé et a-t-il été

[623] Le déclin est clair en ce qui concerne la part modale du fer par rapport à la route (voyageurs et marchandises) ; voir CROZET Yves, *Les réformes ferroviaires européennes : à la recherche des « bonnes pratiques »*, Institut de l'Entreprise, 2004. Concernant le fret ferroviaire, sa part modale décroît clairement dans les deux pays, les volumes transportés alternent entre baisse et stagnation. Voir CNT, Observatoire des politiques et des stratégies de transport en Europe, *Bulletin de l'OPSTE*, n°3, juin 2001.

[624] CROZET, 2004, *op. cit.*

inscrit à l'agenda institutionnel ? Comment ce problème est-il défini et quelles solutions sont proposées ?

Le développement durable, qui semble s'imposer en Europe comme un discours[625] incontournable dans les années 1990, impactant peu à peu tous les secteurs d'action publique – même s'il faut rester attentif aux appropriations de ce discours dans chaque secteur et à la façon dont il se traduit dans les pratiques –, apparaît aussi dans les débats concernant les politiques de transport en France. De quelle manière est-il associé au fret ferroviaire ? Quels sont les acteurs qui le mobilisent ?

Ce chapitre vise à retracer la genèse du fret ferroviaire comme problème public dans les années 1990 et la formulation d'un énoncé de politique publique sous le Ministère Gayssot, qui s'appuie sur le développement durable pour justifier la nécessité de relancer le fret de la SNCF tout en contournant la solution qui était promue à l'échelon européen, celle de la libéralisation.

Nous analysons d'abord la lente émergence du problème public de fret ferroviaire : les difficultés restent confinées au sein de la SNCF, qui demeure en quelque sorte longtemps « propriétaire » du problème, en choisissant de l'ignorer dans la mesure où d'autres sujets en interne sont prioritaires. Le débat sur l'avenir du rail, la mobilisation des cheminots en 1995, voire l'accident du Tunnel du Mont-Blanc (plus tardif : 1999), vont agir comme des catalyseurs de l'externalisation du problème en dehors de la SNCF. L'arrivée d'un Ministre cheminot au Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement en 1997, marque un tournant dans la politique ferroviaire, juste après la création de RFF décidée fin 1996, avec laquelle il va composer après l'avoir combattue.

Sous son Ministère, un premier énoncé de politique publique sur le fret ferroviaire est élaboré. Nous verrons que les solutions sont formulées avant que le problème ne soit réellement défini. Devant la résistance de son propre Ministère sur l'annonce d'objectifs qui paraissent à beaucoup irréalistes, une problématisation légitime va être formulée : c'est par l'injonction au développement durable que la relance du fret ferroviaire par une « politique de volume » va être justifiée. La période (de 1997 à 2002) est aussi marquée par des échanges importants entre l'échelon européen et l'échelon national. La politique commune des transports en construction, et notamment la discussion sur les « paquets ferroviaires »[626],

[625] HAJER Maarten A., 1995, *op.cit.*; DRYZEK John S., 1997, *op.cit.*; HAJER Maarten A., VERSTEEG Wytske, 2005, *op.cit.* ; RUMPALA Yannick, , 2009, *op.cit.*

[626] Les « paquets ferroviaires » sont des ensembles de directives européennes sur les chemins de fer.

contraint la politique ferroviaire française, mais offre aussi des prises pour l'argumentation et une nouvelle scène sur laquelle la défendre.

Nous montrons ainsi que la mise à l'agenda du problème des chemins de fer français, sous l'influence croisée des débats nationaux et européens, a amené un grand nombre d'acteurs su secteur ferroviaire à se saisir du développement durable pour parler du fret : les usages du développement durable à l'échelon français et européen par le Ministère des Transports ont permis de repousser, au moins temporairement, la libéralisation comme solution aux difficultés du fret ferroviaire, prônée à l'échelon européen, et au contraire de légitimer un soutien public au Fret SNCF.

A. De la difficile émergence du problème du fret ferroviaire à sa mise à l'agenda

La part modale du fret ferroviaire baisse dès les années 1950 et la route devient le mode de transport dominant à partir des années 1970[627]. Les directeurs successifs de l'activité commerciale marchandises[628] mettent en œuvre des plans visant à améliorer la situation du fret (on pense notamment à Poinssot qui est directeur du fret de 1986 à 1995). Il y a bien des tentatives en interne de la SNCF de répondre aux difficultés du fret puisque des solutions techniques – parfois ambitieuses – sont étudiées dès les années 1980 : ETNA, Fret Chrono, Commutor… Ce dernier projet n'aboutit pas : il est abandonné au début des années 1990 ne bénéficiant pas de tout le soutien de la direction de la SNCF et des hauts-fonctionnaires du Ministère des transports. Par ailleurs, dans les années 1980, des rapports paraissent mettant en avant les difficultés de l'activité fret de la SNCF, comme celui du CNT[629], publié en 1986, soulignant que le secteur marchandises constitue pour la SNCF une difficulté majeure. Le Contrat de Plan 1990-1994 signé entre l'Etat et la SNCF prévoit entre autres de consolider la situation du fret. On ne peut ainsi pas dire qu'il y ait une négation des difficultés du fret

[627] « L'évolution des transports depuis 40 ans », *INSEE Première*, n°522, juin 1997.

[628] La dénomination « direction du Fret » n'apparaît qu'en 1991, alors que Poinssot est le directeur Fret (Centre d'archives historiques de la SNCF, *Série des annuaires organigrammes du personnel des anciennes compagnies de chemins de fer et de la SNCF 1853-1997*).

[629] CNT, *Les transports en 1986, Analyse des forces et faiblesses*, Rapport au Ministre, 16 juillet 1986.

ferroviaire, mais la situation ne paraît pas clairement formulée en problème public[630], autour duquel des groupes identifiés se mobiliseraient pour influencer sa définition et l'inscrire à l'agenda institutionnel[631]. Malgré la variété des définitions du « problème public », la plupart insistent sur deux dimensions : le fait qu'une situation doive être transformée en problème, le fait que ce problème soit considéré dans la sphère publique et devienne un objet légitime de l'action publique. Or, ces deux dimensions posent question pour le fret ferroviaire. Jusqu'au début des années 1990 en France, le problème du fret ferroviaire demeure discret et relativement confiné dans la SNCF et un cercle restreint de spécialistes du secteur des transports. Les difficultés de l'activité[632] ne sont pas traduites en problème sur lequel les autorités publiques doivent intervenir et le processus de publicisation est limité par le contrôle que la SNCF paraît avoir sur la qualification de la situation. D'une part, un équilibre en interne de la SNCF a été trouvé entre les activités : le fret n'est plus l'activité noble, elle n'est pas une activité qui retient l'attention de la direction. Les difficultés du fret ne sont en tout cas pas une priorité en interne de la SNCF, et l'activité vient en soutien au développement de nouveaux projets pour l'activité voyageurs. D'autre part, les pouvoirs publics laissent principalement la SNCF seule maître à bord pour mettre en œuvre des stratégies de redressement de l'activité.

Au début des années 1990, c'est principalement l'avenir du mode ferroviaire en général qui va être discuté dans l'arène politique : le débat national sur les chemins de fer, lancé au début des années 1990, divise grossièrement deux camps, entre ceux qui pensent que le train est par nature une activité déficitaire et qu'il faut réduire le réseau pour se concentrer sur les quelques segments où il a du sens ; ceux qui veulent soutenir le développement du rail, notamment par la relance du transport de voyageurs, en prévision de la forte croissance de la mobilité qui risque de provoquer la congestion des infrastructures routières. Ce débat va déboucher sur l'ambition affichée des pouvoirs publics de reprendre la main sur la définition des objectifs de la politique ferroviaire, et sur la création d'un nouvel acteur dans le système ferroviaire. Avec l'arrivée de J.-C. Gayssot à la tête du Ministère de l'Equipement va s'ouvrir clairement une nouvelle ère de la politique française des transports avec l''inscription claire du problème du fret ferroviaire à l'agenda gouvernemental.

---

[630] SHEPPARD Elizabeth, « Problème public », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses FNSP, 2ème édition, 2006, p. 349-356 ; GUSFIELD, 2009, *op. cit.*

[631] COBB Roger, ELDER Charles, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1983 (1ère éd. 1972).

[632] Qu'on pourrait qualifier plutôt de « conditions » que de « problème » (KINGDON, 1984, *op.cit.*).

1. Le confinement du problème : la SNCF « propriétaire » ?

Le problème du fret ferroviaire semble relativement confiné à la SNCF et à un nombre restreint d'acteurs au sein du secteur du transport ferroviaire. On peut comprendre paradoxalement ce confinement en étudiant la SNCF de deux manières : en considérant la SNCF à la fois dans sa diversité (objectifs divergents[633]) et dans son unité (homogénéité des représentations portée par une identité d'entreprise[634] et des trajectoires semblables de formation des élites dirigeantes[635]).

Nous nous sommes interrogés en effet sur une forme de monopole de la SNCF sur la question ferroviaire et sur le fret ferroviaire en particulier.

> *« Le concept de « propriété des problèmes publics » dérive de la reconnaissance du fait que, dans les arènes de l'opinion publique, du débat public et de l'action publique, tous les groupes ne sont pas égaux quant à leur pouvoir, leur influence et leur autorité dans la définition de la réalité d'un problème. »*[636]

Gusfield entend par « propriété » d'un problème public la capacité d'un groupe à créer ou à orienter la définition publique d'un problème. La SNCF était-elle « propriétaire » du problème du fret ferroviaire ? Quels effets éventuels cela avait-il sur la politique des transports ?

a) Les arbitrages TGV / Fret

Les acteurs rencontrés ont parfois évoqué « la SNCF » comme un acteur homogène et autonome, parfois au contraire ont insisté sur son caractère hétérogène. L'entité SNCF peut être en effet décomposée en une multitude de groupes dont les intérêts entrent parfois en contradiction : entre les entités du Groupe SNCF et les activités propres à l'EPIC SNCF[637] ; entre les grandes activités qui structurent l'EPIC (voyageurs – longue distance et proximité,

---

[633] CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 2001 (1ère éd.:1977).

[634] DUBAR Claude, TRIPIER Pierre, *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin, 1998 ; SAINSAULIEU Renaud, *L'identité au travail. Les effets culturels de l'organisation*, Paris, Presses de la FNSP, 3° édition, 1988 ; CHARRIER Philippe, 2004, *op.cit*.

[635] THOENIG Jean-Claude, *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, L'Harmattan, 1987 ; CHATZIS Konstantinos, RIBEILL Georges, « L'espace des carrières des ingénieurs de l'équipement dans le public et le privé (1800-2000) », *Revue française d'administration publique*, vol. 4, n°116, 2005, p. 651-670.

[636] GUSFIELD, 2009, p. 10

[637] A partir des années 1970, le Groupe SNCF (EPIC SNCF + SNCF Participations) permet à la SNCF de développer (ou de racheter) des filiales, y compris dans le secteur routier. Ainsi, aujourd'hui, au sein de la branche Transport et logistique (SNCF Geodis), on trouve la partie Fret SNCF de l'EPIC et des filiales agissant dans tous modes de transport.

fret, traction, infrastructure, …)[638] ; entre les niveaux de responsabilité (direction ; cadres intermédiaires ; employés et ouvriers) qui ne partagent pas la même vision de l'activité au quotidien de la SNCF[639] ; ou encore direction et syndicats. Il y a bien, comme dans toute organisation de cette taille et avec des activités et des objectifs aussi divers, une pluralité d'intérêts, d'objectifs, d'acteurs et potentiellement, de représentations concernant la situation du fret ferroviaire et ce qui devrait être fait concernant cette activité.

Dans les années 1980, la direction Marchandises et la direction générale identifient déjà des points sur lesquels agir : des lignes et des centres de triage sont fermés, la stratégie vise à se concentrer sur les grands axes de trafic et à favoriser le trafic par trains entiers[640]. Mais le fret ne paraît pas être au cœur des préoccupations de la Direction générale. En 1991, A. Beltran et J.-F. Picard interviewent l'ancien Ministre Fiterman à propos du fret SNCF: ils évoquent des entretiens précédemment menés dans lesquels le personnel de la SNCF s'est montré peu préoccupé par le fret par rapport au TGV. Fiterman répond : « c'est une bourde énorme, et ce sont nos successeurs qui vont en payer les frais. »[641]. Les témoignages d'acteurs de l'époque semblent en substance nourrir l'idée que le fret n'était pas une priorité en interne de la SNCF par rapport à d'autres activités. Mais surtout, le personnel politique qui s'est préoccupé de la situation, comme ce fût le cas de Fiterman[642], ne semble pas avoir (ou ne se donne pas) les moyens d'intervenir sur cette stratégie interne à la SNCF. Tout semble se passer comme si la SNCF décidait en grande partie de la politique ferroviaire.

L'impression que la tutelle se préoccupait peu du fret nous a été rapportée par l'ancien directeur des Transports Terrestres de 1986 à 1993[643] : lorsque nous l'interrogeons sur la

[638] Ces activités ont toujours plus ou moins existé formellement au sein de la SNCF, même si les dénominations et les découpages ont pu changer. Nous ne rentrons pas ici dans ces détails. L'idée est plutôt d'insister sur le fait que ces activités structurent des intérêts différents voire divergents au sein de la société (aux plus hauts niveaux de la direction comme dans les établissements), qu'elles renforcent des identités propres à des corps de métier. Voir CHARRIER Philippe, 2004, *op.cit.* ; LEMOINE Maurice, RIBEILL Georges, MALAN Anna, 1993, *op.cit*.

[639] A noter tout de même que la promotion interne à la SNCF constitue un élément structurant de l'imaginaire professionnel des cheminots et que la mobilité entre métiers, ainsi qu'une formation dans divers établissements et activités pour la plupart des cadres ont longtemps été encouragés. Beaucoup de cadres de la SNCF ont effectué l'ensemble de leur carrière au sein de la société et ont passé des concours internes (comme nous l'avons souvent remarqué lors des entretiens) : les cadres dirigeants (et notamment les cadres intermédiaires) ne sont donc pas nécessairement « coupés » (au sens où ils ne connaîtraient rien) des métiers et des techniques ferroviaires.

[640] ETIEN Robert, SOREL Jean-Marc, *SNCF, histoire, organisation, perspectives*, Université Paris XIII, Centre d'Etudes et de Recherches Juridiques et Politiques, LycoFac Editions, 1991 ; BARRÈRE Christian, DEBATISSE Daniel, « Fret SNCF : to be or not to be ? », *Transports*, n° 376, mars-avril 1996, p. 94-107 ; entretien du 02.07.2008 avec un ancien cadre de la SNCF.

[641] Entretien avec Charles Fiterman réalisé par Alain Beltran et Jean-François Picard le 29 avril 1991.

[642] *Ibid*.

[643] Entretien du 02.01.2009.

situation du fret ferroviaire dans la période où il occupait cette fonction, il répond « j'avais l'impression à l'époque que le fret ferroviaire vivait sa vie gentiment ». Le fret était en stagnation et pas vraiment en déclin. Les directeurs fret de l'époque étaient des « gens bien » et « menaient leur barque » (sous-entendant que la tutelle leur laissait une autonomie importante). Pourtant dès le début de l'entretien, il évoquait les chiffres de déclin du fret ferroviaire datant des années 1970 : cet entretien nous a donné l'impression que le problème du déclin du fret ferroviaire était reconstruit a posteriori (l'entretien date de 2008), mais pas réellement pensé comme problème à l'époque où il était DTT. Pour lui, c'était l'époque des LGV, de la rénovation du transport ferroviaire de voyageurs. L'innovation du LGV était très porteuse. Il avoue s'être beaucoup occupé des voyageurs, moins du fret et dit s'être peut-être trompé, avec le recul, réaffirmant que ce n'était vraiment pas une inquiétude à l'époque.

Nous avons souvent lu[644] et entendu[645] en effet que le fret n'était pas une priorité ni de la politique des transports dans les années 1980, ni de la SNCF. Toute l'attention se portait au contraire au sein de la SNCF comme dans le Ministère sur le renouvellement des politiques de transport voyageurs, aidé par l'innovation du TGV[646] ainsi que par la refonte des TER. Un jeune fonctionnaire de la DGITM déclare à propos du fret ferroviaire:

« à partir, j'sais pas si c'est des années 30 ou des années 50, mais ça a été en… non seulement physiquement en déclin mais politiquement aussi, on a géré la décroissance, la SNCF je pense pendant longtemps, dans les années 80, probablement encore dans les années 90 je pense, ils considéraient le fret comme étant un… matelas, des trains massifiés qu'étaient assurés, on allait pas se battre pour gagner des marchés, c'était un truc voilà qui marchait, et… c'était pas le… comme disent les Américains la frontière sur laquelle se battre. C'est le TGV, la frontière. »[647]

Ce sont donc non seulement les acteurs en poste au Ministère à l'époque qui témoignent de la priorité du TGV au sein de la SNCF comme pour sa tutelle, ce sont aussi les jeunes fonctionnaires qui ont intégré cette histoire de la politique ferroviaire française.

Beaucoup d'interviewés ayant travaillé ou travaillant à Fret SNCF ont évoqué le fret comme l'activité non prioritaire et dominée dans l'entreprise[648]. Plusieurs d'entre eux ont mis

[644] Voir notamment BARRÈRE Christian, DEBATISSE Daniel, « Fret SNCF : to be or not to be ? », in *Transports* n° 376, mars-avril 1996, p. 99-100 (sous-partie : « La subordination du fret aux voyageurs », illustrée par les investissements sur programme) ; BONNAFOUS Alain, « Les conditions du renouveau du fret ferroviaire », *Rail International – Schienen der Welt*, juin-juillet 2001, p. 16-23.

[645] Entretien avec un économiste des transports, 21.11.2007 ; autres discussions informelles avec des chercheurs en économie des transports.

[646] Sur l'innovation TGV (et sur Airbus) dans l'ère de l'Etat entrepreneur ensuite révolue : SULEIMAN Ezra, COURTY Guillaume, *L'âge d'or de l'Etat. Une métamorphose annoncée*, Paris, Seuil, 1997.

[647] Entretien du 15.10.2008.

[648] Entretien téléphonique avec la Directrice de la Communication de Fret SNCF, 03.01.2008 ; entretien avec un cadre régional Fret du 27.05.2008, avec un cadre de Fret SNCF à la retraite du 29.09.2008, avec un ancien Directeur du Fret du 11.08.2009.

l'accent sur l'idée assez largement partagée dans l'entreprise selon laquelle la hiérarchie interne entre activités place le TGV au sommet et le fret (ainsi que le transport transilien) en bas de l'échelle[649].

Dans un de nos entretiens, un ancien directeur du Fret interrogé sur cette période confirme l'idée qu'au tournant des années 1980-1990, il n'y a pas conscience d'un « problème » concernant le fret ferroviaire et que celui-ci a servi le développement du TGV. Il rappelle qu'aucun investissement en matériel n'a été réalisé dans le fret, dégageant ainsi des liquidités pour le financement du TGV :

« Dans les années 80, on renouvelle rien du tout ! Voilà, c'est faiblement déficitaire mais avec des amortissements très importants ! Et donc ça génère un cash-flow extraordinaire ! Donc euh… j'veux dire ça correspond à la stratégie de la boîte ! Les cash-flow du fret ont servi au TGV ! Même si le résultat apparaît déficitaire comptablement, en trésorerie il l'est pas du tout ! Puisqu'on renouvelle pas le matériel…» [650]

Ce témoignage confirme l'idée d'une stratégie de la société qui était de se servir des excédents de liquidité d'une activité pour servir le développement d'une autre, et explique en partie que les investissements dans la branche fret n'aient pas été prioritaires. Autrement dit, le déficit dans la branche fret (finalement limité) et le déclin de ses parts de marché, n'était pas transformé en problème, la situation permettant alors de développer une partie de l'entreprise.

Par ailleurs, au sein même de la SNCF, des interviewés ont rapporté l'existence d'une forme de tabou assumé dans les réunions entre les cadres de Fret SNCF et la Direction générale. Une ancienne cadre de Fret SNCF[651] évoquait sa circonspection, à son entrée en 1998, dans une réunion où ses collègues faisaient comme si tout allait bien, alors même que le Président de l'époque savait bien que l'activité était déficitaire. Elle raconte une de ses premières expériences, quelques semaines après son arrivée à Fret SNCF, lors d'une réunion avec tous les responsables des différentes activités (sidérurgie, chimie, …) et le Président. Ils faisaient un tour de table pour faire le bilan des activités. La sidérurgie et la chimie[652] étaient les deux grands pôles prestigieux, de même que le transport combiné[653]. Tous ont alors dit

[649] Entretiens du 26.03.2008 avec un cadre régional Fret, du 02.07.2008 avec un ancien cadre SNCF, du 28.10.2008 avec un jeune cadre de Fret SNCF. Tous cependant rappellent, comme pour mieux insister sur la dévalorisation du fret dans l'entreprise depuis les années 1970, que le fret est considéré par les cheminots comme l'activité noble du chemin de fer. Pour les conducteurs notamment, le train de fret demande plus de connaissances techniques et d'expérience pour la manœuvre que le TER et le TGV, dans lequel la conduite est fortement assistée.

[650] Entretien du 11.08.2009.

[651] Entretien du 23.05.2008.

[652] Deux secteurs qui ont historiquement nourri l'activité de fret à la SNCF.

[653] Le transport combiné est une activité plus récente à la SNCF, mais qui est alors valorisée car fortement encouragée par les pouvoirs publics au début des années 1990 (un programme européen PACT est

que leur activité tournait bien. Quand est arrivé son tour, elle a dit au Président « puisque l'activité est déficitaire, et que tous mes collègues n'ont pas de problème, c'est que tous les problèmes doivent venir de mon secteur, mais la vérité c'est que je n'en sais rien ». Il lui aurait répondu qu'elle n'avait rien à craindre, qu'il savait très bien que les résultats n'étaient pas bons, car sinon il ne serait pas président, et que ses collègues faisaient tous comme s'il ne savait pas, ou faisaient tous semblant de ne pas savoir qu'il savait. Cette forme de négation collective du problème aurait donc perduré jusqu'à une date tardive. Ce témoignage semble montrer qu'il y avait une forme d'entente tacite entre les cadres dirigeants sur le non-dit des difficultés du fret, dont cette nouvelle cadre apprenait les règles.

Ce témoignage met en lumière des blocages relativement inhabituels dans l'action publique : le premier « public » concerné (les cadres notamment de la branche Fret) ne se mobilise pas pour rendre public un problème et réclamer une action des pouvoirs publics. Ici, les dirigeants de la SNCF comme sa tutelle (le personnel politico-administratif qui ne se mêle visiblement pas des affaires de la SNCF) ferment les yeux sur les difficultés d'un secteur de l'entreprise, dans la mesure où il était entendu que le fret n'était pas une priorité dans une période de développement du TGV.

b) Une « pensée SNCF » ?

A plusieurs reprises, nos interlocuteurs ont évoqué en entretien la force de la « pensée SNCF »[654], qui imprègnerait non seulement les membres de l'entreprise, mais aussi le personnel politico-administratif, voire les parlementaires, et sa capacité à orienter le contenu de la politique ferroviaire[655]. Pour certains, ceci pourrait expliquer l'inaction politique dans ce domaine, ou encore la lente prise de conscience du problème du déclin du fret ferroviaire[656]. Ce qui est présenté par beaucoup comme une évidence, pose problème pour l'analyste : comment comprendre cette « emprise », non seulement en interne de la SNCF,

aussi mis en en place à cette époque) et l'une des rares activités qui se développe régulièrement depuis les années 1970.

[654] Entretiens du 02.07.2008 avec un ancien cadre de la SNCF ; du 28.10.2008 avec une fonctionnaire de la DGITM ; du 30.10.2009 avec une cadre de RFF.

[655] Entretien du 30.10.2008 avec un sous-directeur de la DGITM.

[656] On peut citer notamment Barrère et Debatisse : « Une telle sous-estimation du transport ferroviaire de marchandises pèse lourdement sur ses performances. Elle irrigue fortement et du haut en bas la culture d'entreprise, n'est pas sans effet sur les orientations et les choix stratégiques, technologiques, d'études, d'infrastructures, de matériel… Cette sous-estimation du transport ferroviaire de marchandises n'est pas qu'interne à la SNCF. Elle pénètre également très fortement la culture administrative et politique, depuis l'Etat jusqu'à l'élu local ; de même, elle irrigue très largement le corps social. » BARRERE, DEBATISSE, 1996, *op. cit.*, p. 100.

mais aussi sur l'ensemble des acteurs de la politique ferroviaire ? Certes, on peut envisager une étude des représentations véhiculées par l'institution, l'effet de la formation commune à bon nombre des cadres dirigeants ayant une formation d'ingénieur (et notamment les X-Ponts), ce qu'ont d'ailleurs partiellement étudié quelques sociologues et historiens[657]. Cependant, c'est moins la compréhension et la mise à l'épreuve de ce phénomène qui nous intéressait que ce que révélait la mobilisation de cet argument par un nombre important d'acteurs pour expliquer la lente émergence du problème du fret ferroviaire et de l'inaction des pouvoirs publics. Parler de l'emprise d'une « pensée SNCF » révèle notamment quelle représentation se faisaient les acteurs de l'époque de la responsabilité politique concernant ce secteur et de la cartographie des acteurs et de leurs relations : pour eux, c'était la SNCF qui était aux commandes. L'idée d'une expertise ferroviaire monopolisée par la SNCF empêchait probablement bon nombre d'acteurs de formuler eux-mêmes l'existence d'un problème et surtout de tenter d'en donner une explication causale (les empêchant ainsi tout autant de formuler une définition du problème que d'esquisser des solutions).

L'entretien avec Charles Fiterman sur son passage au Ministère des Transports[658] démontre qu'il avait bien conscience d'un problème propre au fret ferroviaire, mais il avoue une forme d'impuissance face à la SNCF. Celle-ci avait alors un certain monopole sur la question ferroviaire. Il dit avoir eu du « fil à retordre », évoque les gens de la SNCF comme « inscrits dans le moule d'un déclin, d'un dépérissement » et « incapables de penser autrement ».

Qui à l'époque, de la SNCF et de sa tutelle, pouvait parler et décider sur la question du fret ferroviaire ? Certes, la SNCF était censée mettre en œuvre la politique ferroviaire de l'Etat. Mais Celui-ci était-il en mesure d'élaborer cette politique, dans la mesure où la SNCF exerçait un certain monopole sur ce qui touchait au ferroviaire, l'Etat ayant de moins en moins de personnels dans ses services (notamment au sein du Ministère des Transports) en

[657] Philippe Charrier a cherché à identifier des figures et des logiques structurant l'imaginaire professionnel des cheminots (CHARRIER Philippe, *op.cit*) ; François Caron, qui a aussi tenté d'expliquer l'unité du monde professionnel des cheminots pourtant marqué par la diversité des métiers et des activités, a par ailleurs montré que les Polytechniciens, et notamment les ingénieurs des Ponts avait fortement marqué l'histoire des chemins de fer puis la culture d'entreprise (CARON François, *Histoire des chemins de fer en France. Tome premier, 1740-1883*, Paris, Fayard, 1997 ; CARON François, *Histoire des chemins de fer en France. Tome second, 1883-1937*, Paris, Fayard, 2005). Georges Ribeill, qui a expliqué par quels ressorts le monde cheminot avait longtemps tenu son unité, a aussi montré les récentes évolutions qu'il avait connu (baisse du syndicalisme ; recrutement renouvelé, …) : LEMOINE Maurice, RIBEILL Georges, MALAN Anna, *Les cheminots, Que reste-t-il de la grande famille ?*, Paris, Syros, 1993 ; « Cheminots " nouvelle vague ", cheminots authentiques ? », *Le Rail*, n° 98, janvier 2003, p. 40-41 ; « Anciens et nouveaux agents SNCF : le conflit des cultures », *Le Rail*, n° 110, août 2004, p. 40-41. Voir aussi l'annexe « Qui sont les cheminots ? ».

[658] Entretien de seconde main réalisé par Alain Beltran et Jean-François Picard le 29 avril 1991

charge des questions ferroviaires, et qui plus est étaient souvent en détachement pour quelques années de la SNCF[659] ?

En effet, les employés de la SNCF étaient quasiment les seuls à avoir des connaissances précises (techniques, économiques) dans le domaine ferroviaire[660]. Or, ceci est important lorsqu'on sait le rôle que joue la connaissance dans la production de l'action publique[661], mais aussi le rôle que joue l'information (et sa maîtrise) dans les relations de pouvoir[662]. D'une part, la production de connaissances et la mobilisation de compétences propres en interne de l'administration des Transports se faisait plus rare du fait de la diminution de ses effectifs[663] ; d'autre part le personnel du Ministère était en partie détaché de la SNCF et pouvait donc *a priori* partager une vision commune sur les problèmes de son institution d'origine.

Enfin, la formation elle-même des ingénieurs et cadres de la SNCF était souvent partagée par les rares cadres du Ministère qui n'avaient pas « transité » par la SNCF : l'Ecole des Ponts et Chaussées a formé de nombreux cadres de la SNCF[664] comme des fonctionnaires

[659] Entretiens du 15.10.2008, du 30.10.2008, du 08.01.2009 avec des fonctionnaires du Ministère des Transports.

[660] La situation était semblable en RFA : la Bundesbahn concentrait l'expertise ferroviaire. L'évolution dans les Ministères en France et en Allemagne s'est caractérisée par la baisse des effectifs dans les secteurs ferroviaires tout au long du XX° siècle et la plupart des personnels en poste étaient souvent des personnels détachés de la SNCF ou de la DB (entretien avec des fonctionnaires du Ministère allemand des Transports du 24.03.2009). En revanche, ces passerelles ne sont plus possibles en Allemagne depuis la réforme de 1994 (ce qui n'empêche pas qu'il y ait des anciens de la DB au Ministère, mais leur prise de poste est antérieure à la réforme), tandis que le système de détachement est encore possible en France, nous avons d'ailleurs rencontré au Ministère un détaché de la SNCF.

[661] Les travaux de sociologie cognitive ayant inspiré les approches cognitives (MULLER, 2005, *op.cit.*) comme les travaux portant sur la traduction (CALLON, 1986, *op.cit.*) et le transcodage (LASCOUMES, 1996, *op.cit.*). On peut aussi penser aux travaux sur les sciences de gouvernement (IHL Olivier, KALUSZYNSKI Martine, POLLET Gilles (dir.), *Les sciences de gouvernement*, Paris, Economica, 2003; DESROSIÈRES Alain, « Historiciser l'action publique : l'Etat, le marché et les statistiques », *in* LABORIER Pascale, TROM Danny (dir.), *Historicités de l'action publique*, PUF, 2003, p. 207-221).

[662] CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, *op.cit.*

[663] Evoquant une éventuelle asymétrie de l'expertise entre la SNCF et le Ministère lors de notre entretien avec un fonctionnaire (IPC) du Ministère, celui-ci relève, en forçant le trait, le fossé en termes quantitatifs entre le personnel du Ministère et le personnel de la SNCF *:« pendant longtemps le Ministère des Transports c'était une succursale de la SNCF, pendant longtemps y avait 19 personnes ici qui s'occupaient en tout et pour tout de transport ferroviaire… 19 personnes par rapport aux 180 000 de la SNCF c'est rien.»* (Entretien du 15.10.2008).

[664] Parmi les cadres de la SNCF, on trouve beaucoup de Polytechniciens (Ponts et Mines), mais aussi d'ingénieurs civils des Ponts et des Mines. Il ne faut pas négliger cependant la place des énarques à la SNCF (notamment aux postes de la présidence depuis L. Gallois), mais aussi comme directeurs de la stratégie, des questions financières, … Concernant les Ministères, des énarques occupent des postes au sein du Ministère des Transports, mais aussi et surtout au Budget ou à l'APE, qui sont les deux autres administrations de l'Etat qui comptent pour la politique ferroviaire. Il y a là encore de nombreux allers-retours entre ces administrations et la SNCF.

du Ministère des Transports[665]. Encore aujourd'hui, le corps des IPC est bien représenté dans ces deux institutions[666].

Cependant, les ingénieurs de la SNCF ont bien travaillé à des projets technologiques et des solutions techniques pour pallier les difficultés du fret. Ces projets ont en effet été présentés à l'époque dans la presse spécialisée des chemins de fer comme pouvant sauver l'activité[667]. Des projets sont développés dans les années 1980 et 1990 : pour garantir le suivi des marchandises et la qualité du transport, pour en améliorer la performance ou la rapidité. ETNA, Fret Chrono, ou encore Commutor… peut-être l'un des projets les plus ambitieux, du fait qu'il aurait nécessité une réorganisation complète du trafic de marchandises à la SNCF. Certains, comme G. Ribeill, suggèrent que c'est précisément pour cette raison que le projet n'a pas abouti[668]. COMMUTOR était alors présenté par la SNCF comme « le plus grand projet d'automatisation du fret depuis la naissance des chemins de fer »[669].

Certains des projets lancés à l'époque sont encore étudiés aujourd'hui, d'autres ont commencé à être mis en œuvre ; le projet COMMUTOR en revanche, après avoir créé de grands espoirs au sein de la SNCF et dans une partie du personnel politique, a été stoppé net, SNCF et pouvoirs publics estimant subitement que ce projet était trop coûteux[670]. Ces projets ont tous été développés en interne de la SNCF et visent à apporter des solutions techniques et technologiques, tendant à laisser penser qu'en interne de la SNCF, les difficultés du fret ferroviaire étaient analysées comme émanant d'inadaptations des techniques d'organisation de

[665] THOENIG Jean-Claude, 1987, *op.cit.* ; GERVAIS Julie, « La réforme des cadres de l'action publique ou la fabrique d'un "nouveau" corps des Ponts et Chaussées. Impératifs managériaux, logiques administratives et stratégies corporatistes (fin du XXème siècle) », Thèse de science politique, soutenue le 12 décembre 2007.

[666] Comme l'ont montré les entretiens effectués sur le terrain français. Cependant, cette omniprésence des X-Ponts à la direction de la SNCF est à nuancer dans la période récente : le recrutement a été ouvert à d'autres cursus universitaires (profils écoles de commerce notamment). Par ailleurs, comme souligné plus haut, les grandes écoles d'ingénieurs ne sont pas les seules à nourrir les effectifs de la SNCF et le Ministère des Transports : les énarques ont une place non négligeable et G. Pépy lui-même est un administrateur civil (Conseil d'Etat). Voir aussi la thèse de Sylvain Barone sur le sujet de l'alternance entre présidents-ingénieurs et présidents-administrateurs à la tête de la SNCF, ainsi que la diversification des cadres par une ouverture nette vers les diplômés d'HEC, comme signe de l'affirmation d'un impératif commercial (BARONE Sylvain, 2008, *op.cit.*, notam. p. 312-316).

[667] M. Lomazzi, O. Bartoli, « Commutor. Des robots pour sauver le fret », *Vie du rail et des transports*, n° 2420, novembre 1993, pp. 12-20 ; J.M. Richard, J. Renaud, L. Nouaux, « ETNA : un projet commercial d'avenir… dès aujourd'hui », *Revue Générale des Chemins de Fer*, n° 4, avril 1988, pp. 55-58.

[668] Pour G. Ribeill, les innovations technologiques qui bouleversent les habitudes de travail depuis longtemps mises en place au sein de la SNCF peuvent difficilement voir le jour. Il suggère que les projets les plus à même d'aboutir sont ceux qui peuvent se développer en parallèle de l'existant, non en opposition : RIBEILL Georges, « D'Astrée à l'ERTMS : un long parcours », *Le Rail*, n° 90, décembre 2001, p. 40-41.

[669] Cité par N. Neiertz, s'appuyant sur des articles de la *RGCF*, de *la Vie du Rail*, de brochures de la SNCF, in NEIERTZ Nicolas, *op.cit*, p. 629.

[670] Le scénario semble digne d'Aramis (voir LATOUR. Bruno, *Aramis, ou l'amour des techniques*, Paris, La Découverte, 1992) et mériterait une étude du même type. On pourrait ici poser la question « Qui a tué Commutor ? », tant le revirement a paru soudain et les acteurs subitement tous convaincus que le projet était trop coûteux, après y avoir cru pendant des années et avoir investi des sommes conséquentes.

la production. Il n'y avait donc pas de négation de l'existence d'un problème chez Fret SNCF, mais il ne méritait pas à proprement parler une intervention des pouvoirs publics par exemple. Plus précisément, l'intervention des pouvoirs publics était restreinte à l'octroi de financements pour les prototypes notamment, mais les ingénieurs de la SNCF demeuraient les principaux producteurs des diagnostics et des solutions sur les difficultés du fret.

En dehors de ces derniers, y avait-il des gens pour croire à l'avenir du fret ferroviaire ? Nous disposons d'un entretien de seconde main effectué en 2004 avec un fonctionnaire de l'Equipement :

« Le fret, moi je sais qu'il y a dix ans [1994] quand je suis arrivé au ministère ils disaient : « le fret ferroviaire on ne soutient pas. Si c'est un mode dépassé ben il sera dépassé, on l'abandonne. […] Le fret ferroviaire il faisait 50 % il est tombé à 18-20 % et bien s'il doit arriver à 5 % on ne fera rien pour le sauver. » Bon ça a changé parce qu'il y a une prise de conscience quand même il faut qu'il garde sa place. »[671]

Dans cet extrait, l'interlocuteur qui travaille alors au Ministère de l'Equipement évoque l'absence d'intérêt et de soutien pour le fret ferroviaire au début des années 1990. Une partie de l'Equipement ne croit plus au mode ferroviaire, ainsi probablement qu'une partie de la direction de la SNCF, celui-ci étant considéré comme le mode de transport du XIX^{ème} siècle. Il y a alors peu de place pour le fret ferroviaire, entre l'engouement pour le transport routier d'une part, le succès naissant du TGV d'autre part. Pour N. Neiertz, l'administration de l'Equipement, au début des années 1990, connaissait un affrontement entre ingénieurs des Ponts, entre ceux qui soutenaient le mode routier et ceux qui soutenaient le mode ferroviaire. Selon l'auteur, cet affrontement peut s'expliquer par la période de choix fondamentaux en matière d'infrastructures que la France traverse depuis la signature du Traité de Maastricht qui aborde la question des réseaux transnationaux, et par la menace que constituerait pour les routiers un essor rapide des transports combinés[672].

On peut donc conclure que jusque dans les années 1990, il n'y a pas vraiment de problème du fret ferroviaire, au sens où il n'est pas transformé en (et évoquée en tant que) problème public. Certes, quelques hommes politiques, quelques cadres de la SNCF se soucient de l'évolution du fret à la SNCF, de ses difficultés, des choix en matière de fermeture de lignes et de gares de triage, mais le déficit de l'activité ainsi que l'évolution des parts de

[671] Entretien avec un responsable de l'Equipement effectué en 2004, par PINEAU Emile, *Légitimités en errance et émergence d'acteurs locaux. Etude sur l'asymétrie entre acteurs dans la défense de leurs intérêts au sein de la concertation préalable à la réalisation ferroviaire transalpine*, mémoire de DEA de science politique, sous la direction d'Alain Faure, IEP Grenoble, 2004.

[672] NEIERTZ Nicolas, *op.cit.*, p. 582.

marché face à celles de la route ne sont pas transformées en problème. Nous allons à présent nous pencher sur les éléments qui permettent d'expliquer le progressif décloisonnement du fret ferroviaire par rapport à l'ensemble de la politique ferroviaire et aux ingrédients de la formulation (et de l'externalisation) du problème du fret ferroviaire.

2. Les ingrédients de l'externalisation progressive du problème

Au début des années 1990, il semble qu'une mobilisation sur les difficultés du fret ferroviaire émerge dans le monde cheminot, notamment par la voie de la presse cheminote. Ainsi, un nombre croissant d'articles sur le fret est publié dans les revues spécialisées, évoquant de manière récurrente ses difficultés, voire son agonie proche, ce qui peut être lu comme une tentative d'acteurs du ferroviaire d'alerter les pouvoirs publics et la direction de la SNCF sur la situation du fret. Le fret paraît ainsi « jouer sa peau ». Une brève sélection des titres les plus marquants des articles parus dans les revues *Transports, Vie du Rail et des Transports, Le Rail* montre que le registre le plus souvent utilisé pour parler de du fret est de l'ordre du curatif (le fret étant considéré comme un « malade » plus ou moins proche de l'agonie) : « Dix ans pour sauver le fret », « Fret : opération survie », « Fret SNCF. Le rail à la croisée des chemins »[673].

Certains spécialistes des transports (géographes, économistes) se mobilisent par des publications autour de la promotion du transport combiné[674], présenté comme l'avenir du transport de fret[675]. Le Commissariat Général au Plan encourage en fait cette technique de transport et des aides sont prévues dans les Plans des années 1980 puis 1990. Le PTAC[676] passe à 44 tonnes en 1986 pour le transport combiné (au lieu de 40 tonnes pour la charge d'un camion « classique »)[677], mesure contribuant à encourager ce type de transport. Les aides publiques se développent. Par ailleurs, ce mode de transport est aussi soutenu à l'échelon

[673] M. Lomazzi, M. Barberon, « Dix ans pour sauver le fret », *Vie du rail et des transports*, n° 2268, 1990, p. 10-18 ; M. Lomazzi, D. Durandal, P. Grassart, « Fret : opération survie », *Vie du rail et des transports*, n° 2395, mai 1993, p. 12-20 ; G. de Fos Colette, « Fret SNCF. Le rail à la croisée des chemins », *Bulletin des transports et de la logistique*, n° 2526, juin 1993, p. 451-453.

[674] Voir annexe.

[675] CANIAUX Michel, *Rail-route : la clé de l'avenir, Vers une nouvelle politique du transport en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1995 ; WACKERMANN Gabriel, *Le transport des marchandises dans l'Europe de demain. Le défi de l'équilibre*, Paris, Le cherche midi, 1995.

[676] Poids Total Autorisé en Charge.

[677] Les camions transportant des conteneurs destinés au transport combiné (que ces camions vont déposer – ou récupérer – à un terminal ferroviaire ou maritime) sont autorisés à avoir une charge de 44 tonnes.

européen : l'Europe finance certains grands projets de plateformes multimodales pour le transport combiné, à travers le programme PACT[678], lancé en 1992. Il existe donc des mesures d'aides publiques au développement du transport combiné, mais peu de mesures concernent le fret SNCF en propre[679].

Ce sont en fait les débats à deux échelons, national et européen, qui vont déclencher l'externalisation du problème et poser des jalons pour une réflexion sur la question propre du fret ferroviaire. Ce qui a peu à peu émergé comme problème public (mise en visibilité sociale du problème) va se muer progressivement en problème politique (insertion dans l'espace politique)[680]. D'une part, un débat national sur l'avenir du rail est organisé entre 1993 et 1996. Les questions traitées sont plus larges que la question du fret ferroviaire, mais l'avenir des chemins de fer est débattu et implique le personnel politique (les parlementaires notamment), les experts en transports, les syndicats cheminots. Un autre débat s'organise au niveau européen et impacte le débat national : les débats issus de la relance de la politique européenne des transports, de l'instauration de la directive 91/440, mais aussi des réflexions sur les coûts externes des transports ont mis en lumière non seulement l'idée d'une responsabilité partagée entre les opérateurs et les Etats sur le manque de performance des chemins de fer mais insistent aussi sur l'idée que les chemins de fer sont un élément vital d'une politique des transports soucieuse de leur impact sur l'environnement. En effet, les débats sur l'avenir des systèmes ferroviaires, leur viabilité, leu réforme nécessaire, en même temps que les discours se développent sur la thématique de la préservation de l'environnement. Le train est alors présenté comme un mode de transport vertueux dont il faut soutenir le développement.

Or, les débats en France sur la pertinence du transport ferroviaire et de son financement, qui pèse sur le Budget, ouvrent de nouvelles problématisations des questions ferroviaires et de nouvelles solutions sont apportées au débat. L'intégration des débats de l'échelon européen à l'échelon national est tributaire du contexte alors propre à la France, que nous allons détailler par la suite. La France doit préparer la transposition de la directive 91-440, prévoyant la séparation au moins comptable entre le gestionnaire d'infrastructures et

[678] Pilot Actions for Combined Transport.

[679] A ce titre, la façon dont M. Savy traite de la « politique française du transport ferroviaire et du transport combiné » est évocatrice : sont abordées les mesures aidant le transport combiné, les mesures propres à la SNCF en général, mais rien ne concerne vraiment le fret de la SNCF à proprement parler. SAVY Michel, *Le rail et la route : le commerce ou la dispute ?, Le transport intermodal en Europe*, Presses des Ponts et Chaussées, 1997, p. 118-121.

[680] FAVRE Pierre (dir.), *Sida et politique. Les premiers affrontements (1981-1987)*, Paris, L'Harmattan, 1992.

l'exploitant. Cette période débouche sur l'important mouvement de grève des cheminots de 1995 dont le point culminant est la période de novembre-décembre 1995, où la grève des cheminots s'intègre dans un mouvement social beaucoup plus large de la fonction publique contre le plan Juppé.

Dans un contexte de crise de confiance des cheminots, du vote de la loi portant création de RFF, J.-C. Gayssot, ancien cheminot, membres du PCF et syndicaliste CGT, arrive à la tête du Ministère après le changement de gouvernement de 1997 faisant suite aux législatives anticipées décidées par J. Chirac.

a) Les débats sur l'avenir du rail 1993-1996

Louis Gallois déclarait dans une table ronde organisée début 1998 et réunissant des représentants de l'Etat, de la SNCF et de l'industrie :

> « Le chemin de fer est à un moment très important de sa vie en Europe, alors qu'il a été jugé au long de la décennie 1980 comme un mode de transport en déclin. Le déclin a été d'abord marqué dans les chiffres, les trafics se réduisaient et puis il y avait progressivement, pas tellement en France à cause du TGV, mais dans le reste de l'Europe, l'idée que ce n'était peut-être plus le mode de transport de l'avenir et que le vingt et unième siècle ne serait pas le siècle du chemin de fer. »[681]

En effet, au début des années 1990, des voix s'élèvent pour dénoncer le coût des chemins de fer[682], témoignant d'une bataille en interne du Ministère de l'Equipement mais aussi entre représentants des transporteurs, autour des modes de transport à encourager[683].

Les années 1993-1996 ont été marquées par le débat sur l'avenir du ferroviaire en France, au regard notamment de la situation financière de la SNCF. C'est l'une des rares législatures dans laquelle les rapports d'information et les débats parlementaires sur le ferroviaire sont aussi nombreux[684]. En 1993, les travaux des parlementaires Haenel et Belot[685] portent sur la situation financière de la SNCF et les années qui suivent voient plusieurs

[681] « Evolution du ferroviaire en France », *RGCF*, n°2, février 1998, p. 8.

[682] Ch. Gerondeau, ingénieur des Ponts, alors président de l'Union Routière de France, écrit un livre-pamphlet en 1993 sur le coût de la SNCF : GERONDEAU Christian, *Les transports en France, Quelques vérités bonnes à dire*, Transports actualités, 1993.

[683] Voir les campagnes publicitaires en 1993 de la FNTR associant progrès et transport routier de marchandises (in NEIERTZ, *op.cit.*, p. 579), de fret SNCF sur la promotion du transport combiné intitulée « Et si les camions prenaient le train ? ».

[684] D'après nos recherches dans les archives parlementaires sur les sites de l'assemblée nationale et du sénat.

[685] BELOT Claude, *Evolution de la situation financière de la SNCF, les conditions dans lesquelles cette société remplit ses missions de service public, les relations qu'elle entretient avec les collectivités locales et son rôle en matière d'aménagement du territoire*, Rapport de la commission d'enquête, Paris, Sénat, 1993.

rapports ayant pour sujet la SNCF. Dominique Bussereau[686] et Henri Cuq sont chargés en 1994 d'une commission d'enquête sur la situation financière de la SNCF[687], qui aboutit à un rapport plutôt mal accueilli par la direction de la SNCF et surtout par les syndicats cheminots[688]. Les principales propositions consistent à séparer l'exploitation des infrastructures de leur gestion, à créer des branches verticales par activités (fret, voyageurs, infrastructures), à transférer aux Régions la maîtrise des infrastructures utilisées par les services régionaux de voyageurs ou de fret. Ces propositions inquiètent les cheminots quant à l'avenir de l'établissement, ils y voient le projet d'un démantèlement progressif de l'unité de l'entreprise.

Le projet de réforme des retraites et de la Sécurité Sociale (plan Juppé) présenté en 1995 a été un élément important dans le déclenchement d'un mouvement d'ampleur des cheminots (et plus largement des salariés du public et du privé) mais a aussi, de façon collatérale, créé les conditions de l'instauration d'un débat national sur l'avenir du chemin de fer en 1996.

Le Plan concernait (entre autres) la réforme des retraites, et notamment celles des cheminots. Ceux-ci se sont mobilisés, aux côtés d'autres professions, contre ce projet, mais ils se sont aussi mobilisés en réaction à la négociation du Contrat de Plan 2000. Courant 1995, dans les travaux de préparation de ce Contrat de Plan, des scénarios sont étudiés, dont certains prévoyant des suppressions d'emploi plus ou moins drastiques dans l'entreprise, et la création de nouvelles entités juridiques et financières permettant de récupérer une partie de la dette de la SNCF (on peut considérer cela comme les prémisses de la réflexion sur la création de RFF). Les syndicats majoritaires à la SNCF y voyaient alors le risque de suppressions d'emploi et encore une fois, de démantèlement de l'unité de l'entreprise[689].

---

[686] Dominique Bussereau est l'un des députés qui connaît bien les questions liées au transport. Fils de cheminot, il a travaillé sur une courte période (1982-1983) auprès de la direction commerciale de la SNCF. Surtout, à partir des années 1990, il s'implique particulièrement dans les débats parlementaires touchant aux transports, et notamment au débat sur l'avenir du rail. Il crée en 1995 l'association Avenir Transports, composée de parlementaires de toutes tendances, d'entreprises et d'organisations professionnelles. L'association organise des colloques, des journées d'études et invite régulièrement des acteurs clé du secteur des transports (dirigeants d'entreprises, représentants d'organisations professionnelles). Elle vise à mettre en relation les parlementaires avec les représentants du secteur des transports.

[687] CUQ Henri, BUSSEREAU Dominique, *Une nouvelle donne pour la SNCF. Rapport de la commission d'enquête sur la situation de la SNCF*, 1994.

[688] Philippe Moreau, « La SNCF rejette les conclusions de la commission d'enquête parlementaire », *Les Echos*, 23 juin 1994.

[689] Nathalie Bensahel, Isabelle Mandraud, « Cinq scénarios mettent en émoi la SNCF. Les syndicats s'inquiètent des travaux sur le contrat de plan de l'an 2000 », *Libération*, 15.09.1995. La question de l'unité de l'entreprise est structurante et constitue une des figurés identifiées par Charrier (*op.cit.)* dans son étude des imaginaires professionnels des cheminots.

Le projet de réforme des retraites est finalement abandonné le 15 décembre 1995, face à l'important mouvement de grève national. Mais cet épisode a révélé que la SNCF traversait une période de crise. En 1996, Anne-Marie Idrac, alors Secrétaire d'Etat aux Transports, annonce un débat national sur l'avenir du transport ferroviaire en France, en vue notamment de préparer l'application de la directive européenne 91/440 dans le droit français.

La mission de rédiger un rapport introductif à ce débat national est confiée à Claude Martinand fin 1995 alors qu'il était Directeur des Affaires Economiques et Internationales au Ministère de l'Equipement et du Tourisme[690]. Ce dernier rend un rapport fin février 1996, devant servir à introduire le débat national dans les Régions, dans les Conseils économiques et sociaux, puis au Conseil National des Transports, avant un débat au Parlement.

Le rapport part de l'idée qu'il n'existe pas de consensus ou de diagnostic partagé entre les acteurs de la politique ferroviaire sur ses difficultés et sur les responsabilités des uns et des autres[691]. Il pose un ensemble de questions visant principalement à redéfinir et à clarifier le rôle des différents acteurs de la politique ferroviaire (notamment Etat, SNCF, Régions). En ce sens, il initie une réflexion sur la responsabilité politique du transport ferroviaire. Mais il pose des questions aussi sur la pertinence du positionnement de la SNCF (notamment au regard de son rôle ambigu lorsqu'elle a des participations majoritaires dans des entreprises pouvant faire concurrence à ses propres clients, que le Groupe SNCF rassemble tout autant des routiers que des opérateurs de transport combiné etc.), soulevant alors un questionnement sur une éventuelle responsabilité de la part de la SNCF quant aux difficultés de l'entreprise : elle pourrait être responsable (voire « coupable ») dans la perte de trafics, dans les déficits de l'activité avec une inadéquation des coûts facturés aux clients.

Il a découlé de ce débat national un projet de loi, dont l'un des deux axes porte sur la clarification des responsabilités entre l'Etat et la SNCF (l'autre portant sur la régionalisation du transport ferroviaire). Bernard Pons, alors ministre de l'Aménagement du Territoire, de

[690] Rappelons que Claude Martinand a été l'un des principaux rédacteurs de la LOTI en 1982 et que la Direction des Affaires Economiques est alors la direction la plus transversale au Ministère et considérée comme puissante (lieu de pouvoir des ingénieurs-économistes de la maison) car conseillant les différentes directions et le Ministre lui-même. Voir MAZOYER Harold, « La construction du rôle d'ingénieur-économiste au Ministère des Transports », *Gouvernement et action publique*, n°4, 2012, p. 21-43.

[691] Cette idée est évoquée par d'autres. Hubert du Mesnil, Directeur des Transports Terrestres de 1995 à 2001 déclarait lors d'une table ronde organisée en 1998 : *« En 1995, il n'y avait pas de diagnostic commun sur la situation ferroviaire et l'entreprise était en situation de reconquête commerciale. Le président avait annoncé un objectif très ambitieux, à savoir une augmentation de trafic de 25 %. Il souhaitait aussi que la SNCF se désendette. L'Etat ne s'engageait pas et souhaitait seulement que la SNCF améliore sa productivité. Quant aux régions, elles entraient dans une phase d'expérimentation de la régionalisation, demandée par la loi Pasqua, de février 1995, car on commençait à penser que les régions pourraient faire mieux que l'Etat dans le domaine du service public. L'Europe, enfin, manifestait la volonté du redressement ferroviaire et proposait entre autres la libéralisation. Il y avait donc, à la mi-95, des diagnostics non partagés, des propositions ou des actions non mises en perspective les unes par rapport aux autres. Il n'y avait pas de projet commun.* » Source : « Evolution du ferroviaire en France », *RGCF*, n°2, février 1998, p. 7-8.

l'Équipement et des Transports, déclarait devant les parlementaires : « D'une certaine manière, on a trop demandé jusqu'ici à la SNCF […] Le moment est venu de clarifier les responsabilités respectives de la puissance publique et de la SNCF. »[692] On constate aussi dans les comptes-rendus des débats qui ont eu lieu à l'Assemblé nationale (le 11 juin 1996) et au Sénat (le 25 juin 1996) que beaucoup d'acteurs politiques (membres du gouvernement et parlementaires) mettent en avant l'idée que trop longtemps l'ensemble des acteurs (politiques comme cheminots) ont vécu dans une feinte ignorance des difficultés de la SNCF[693], notamment pour son activité fret. Les parlementaires affirment que la SNCF ne doit plus faire certains choix seule. Ils insistent sur la nécessité de sortir du *statu quo* sur les relations entre Etat et SNCF, dans lesquelles les responsabilités (notamment sur les choix politiques d'orientation pour le transport ferroviaire en France) doivent être éclaircies, après une période floue où la SNCF était tour à tour initiatrice et cible de la politique ferroviaire.

Fin 1996, le gouvernement Juppé opte pour la création d'un nouvel établissement public, RFF, dans le cadre de la transposition de la directive 91/440 : la séparation entre le gestionnaire et l'exploitant est « totale »[694]. Si ce choix peut apparaître comme une autonomisation du pouvoir politique des orientations souhaitées par la SNCF, dans la mesure où cette décision n'était pas souhaitée par la direction ni les syndicats, il s'inscrit aussi dans des contraintes politiques propres au contexte : la création de cet EPIC permet de transférer la dette ferroviaire de la SNCF liée en grande partie au financement des LGV à RFF, c'est-à-dire de soulager la SNCF d'une situation financière difficile sans reprendre la dette à Son compte, ce qui permet à l'Etat de respecter les critères de convergence européens[695].

La création d'un nouvel acteur en charge des chemins de fer sur la scène de politique publique est intéressante puisqu'elle constitue aussi un pas de plus vers la démonopolisation de la SNCF sur la définition de la politique publique. Aujourd'hui, les acteurs de RFF ont en

[692] Discours de B. Pons et de A.-M. Idrac devant l'Assemblée Nationale le 11 juin 1996 et devant le Sénat le 25 juin 1996 (http://discours.vie-publique.fr).

[693] « Pendant de trop nombreuses années, les Français et, dans une large mesure, les cheminots avaient été tenus dans l'ignorance de la réalité des causes et de la gravité de la situation qui met aujourd'hui, vous le savez bien, nous le savons tous, la SNCF en grand danger. Pendant de trop nombreuses années, on avait préféré la fuite en avant dans l'endettement et les déficits au courage des adaptations nécessaires ; on avait préféré le non-dit à la lucidité et à la concertation, qui sont l'une et l'autre absolument indispensables pour mener à bien les réformes. » Extrait du discours d'A.-M. Idrac devant le Sénat, séance du 25 juin 1996, consulté sur http://www.senat.fr/seances/, le 08/04/2011.

[694] Bien que les horairistes (ceux qui établissent les horaires des trains) restent à la SNCF, et que l'entretien de l'infrastructure soit délégué à la SNCF en échange de rétribution par RFF. C'est l'un des points discutés sur le projet de réforme du système ferroviaire en 2013.

[695] Voir aussi BARONE, 2008, *op.cit*.

effet un rôle croissant dans la définition des problèmes et des solutions à mettre en œuvre pour le fret ferroviaire[696].

Cette période est donc marquée par une remise en question d'une forme de monopole de la SNCF sur la définition de la politique ferroviaire, et les débats parlementaires sur l'avenir des chemins de fer permettent de reconsidérer la répartition des responsabilités quant à cette définition. La réforme qui en découle en 1997 marque un tournant dans ce secteur, par la création d'un nouvel acteur potentiellement capable de développer sa propre expertise sur les questions ferroviaires. Cependant, le fret ferroviaire n'est pas à proprement parler inscrit à l'agenda politique.

b) Jean-Claude Gayssot porte-parole du fret ferroviaire

En 1997, la France sort donc d'une part d'un débat sur l'avenir du rail qui a débouché sur la création de RFF, assez mal vécue par le monde cheminot et premier acte de « démonopolisation » de la SNCF sur le secteur ferroviaire. Mais elle sort aussi d'un important conflit social, à l'occasion de la mobilisation contre le Plan Juppé, dans laquelle les cheminots se sont fortement investis. Malgré le retrait du projet vécu comme une victoire dans le vaste mouvement de mobilisation de l'automne 1995, les cheminots gardent le sentiment que l'avenir du ferroviaire est incertain ou en sursis[697], d'autant plus après la création de RFF.

Jean-Claude Gayssot, député communiste et ancien cheminot[698], a combattu la création de RFF et a soutenu les grèves des cheminots. Après les élections législatives anticipées de 1997 consécutives à la décision de J. Chirac de dissoudre l'Assemblée, un gouvernement de gauche plurielle est constitué. Jean-Claude Gayssot est nommé Ministre de l'Equipement, des Transports et du Logement. Ce dernier s'est montré particulièrement actif sur l'Equipement et les Transports (un Secrétaire d'Etat ayant été nommé au Logement[699]).

[696] Nous y reviendrons largement dans le dernier chapitre.

[697] Entretien du 29.09.2008 avec un cadre retraité de la SNCF.

[698] Il se présente aussi comme « le député des cheminots », au sens où il était le seul cheminot élu à l'Assemblée : *« Et il se trouve qu'en 86 je suis élu député. Et député, je suis le* ***seul*** *député tous partis confondus… qui est cheminot. Donc je deviens le député des cheminots. […] alors j'étais vraiment leur député si tu veux… »* (Entretien du 24.06.2009).

[699] Louis Besson, de juin 1997 à octobre 2001 ; puis Marie-Noëlle Lienemann pour finir la législature. Il y avait aussi un Secrétaire d'Etat au Tourisme (Michelle Demessine puis Jacques Brunhes).

Encadré 8 : Jean-Claude Gayssot, le « Ministre cheminot »

La nomination d'un communiste et ancien cheminot au Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, s'il répond à de nombreuses contraintes dans les négociations sur la formation du Gouvernement pluriel, peut aussi être lu partiellement comme un signe politique envoyé aux salariés de la SNCF, après les grandes grèves de 1995 et les tentatives de réforme des retraites de la fonction publique et des régimes spéciaux (notamment de la SNCF) sous le gouvernement Juppé.

La présence d'un communiste au Ministère des Transports n'est certes pas un événement sans précédent : Charles Fiterman fut Ministre des Transports de juin 1981 à juillet 1984, sous les gouvernements Mauroy II et III. C'est notamment sous son Ministère qu'a été préparée la LOTI et voté le nouveau statut de la SNCF (EPIC) en 1982[700]. En revanche la triple casquette communiste, syndicaliste et cheminote au Ministère est déjà plus originale.

Jean-Claude Gayssot est entré à la SNCF en 1962. Décrit comme « ouvrier » ou « employé » SNCF selon les sources (Fiche d'état civil sur le site de l'Assemblée Nationale, *Who's who)*, ou encore « dessinateur industriel » (Comité d'histoire du ministère du développement durable[701]), il est plus intéressant encore de le voir se présenter lui-même, lorsqu'il répond à la question de son emploi à son entrée dans l'entreprise[702] :

« J'étais ouvrier, ouvrier professionnel qualifié, mais…premier grade, et… puis j'ai passé des examens pour être euh…électricien, puis pour être chef électricien, pour être chef de poste, j'ai passé tous les examens à la SNCF mais en 1972, j'ai pas quitté la SNCF, je suis resté euh… cheminot, mais détaché pour mandat syndical, je suis devenu dirigeant de la CGT, dans le Gard, puis nationalement, donc dans la CGT, puis au Part – le Parti communiste m'a demandé d'aller au Parti communiste, j'étais toujours détaché, mais alors là pour mandat électif de la SNCF, […] et je suis retraité de la SNCF. … Parce qu'à l'époque on avait le droit à la retraite à 55 ans. Mais comme j'ai été retraité de la SNCF quand j'étais ministre, je pouvais pas cumuler ma retraite de cheminot ***et*** *mon salaire de ministre. (…) Mais donc je suis cheminot. »*

On voit que l'ancien Ministre insiste sur son entrée dans la SNCF à un grade relativement modeste et sur sa progression interne, qui est l'un des avantages de l'entreprise souvent rappelé par les employés (voir l'annexe « qui sont les cheminots ? »). Il présente brièvement son parcours syndical et politique[703], tout en insistant sur sa profession initiale comme élément essentiel de son identité, alors même que son activité politique et syndicale l'a occupé à plein temps depuis plus de 20 ans.

Evoquant l'esprit de liberté cultivé chez les transporteurs routiers (« je n'ai pas de patron sur le dos »), J-C Gayssot définit les cheminots (en s'incluant dans ce groupe) en opposition, et en insistant sur la capacité militante liée à l'identité professionnelle :

« et contrairement à ces cheminots – je suis cheminot. Nous, et ben on a des principes, de syndicalistes, on se bat, on se défend, on a un statut. »

[700] L'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981 a sans doute constitué un tournant pour la politique ferroviaire et pour la discussion de la LOTI, comme nous l'avons vu dans le chapitre préliminaire. Charles Fiterman s'est beaucoup impliqué sur le projet de la LOTI et a toujours affiché un fort soutien au ferroviaire, les cheminots constituant une partie non négligeable de l'électorat du PCF : BARONE Sylvain, *Le Train des régions : régionalisation des transports collectifs et recompositions de l'action publique*, Thèse de science politique, Université de Montpellier I, 2008, p. 110.

[701] http://www.histoire-dac.developpement-durable.gouv.fr/biographies.xsp?biographie=GAYSSOT-JEAN-CLAUDE, consulté le 11 juin 2012.

[702] Ces identités multiples rappellent les travaux d'A. Collovald sur les stratégies différenciées de présentation de soi du personnel politique, notamment dans les divers botins : COLLOVALD Annie, « Identité stratégique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°62/63, juin 1986, p. 29-40.

[703] Sur les relations entre PCF et CGT, voir par exemple PUDAL Bernard, « Les communistes », *in* BECKER Jean-Jacques, CANDAR Gilles (dir.), *Histoire des gauches en France*, *Volume 2. XX*^{ème} *siècle : à l'épreuve de l'histoire*, Paris, La Découverte, 2004, p. 37-75. Après-guerre, le PCF avait une forte emprise sur la CGT (même si les relations pouvaient être complexes), tandis que le syndicat s'est progressivement autonomisé du parti notamment dans la décennie 1990. Par ailleurs, la CGT a longtemps été une force syndicale puissante au sein de la SNCF (voir l'annexe sur les cheminots, notamment le paragraphe sur les syndicats).

On peut lire ainsi l'action de Gayssot au Ministère comme un travail de mise en confiance des cheminots quant à l'avenir du ferroviaire, comme une prise de parti claire en faveur de ce mode. J.-C. Gayssot va tenter de rassurer les cheminots tout en composant avec l'héritage de la création de RFF en 1997. Dès le début de son Ministère, Gayssot place le ferroviaire dans les priorités de l'action publique en matière de transports. Plus encore, le fret ferroviaire en tant que tel est inscrit pour la première fois au rang des priorités de l'action ministérielle.

J.-C. Gayssot affiche à son arrivée un soutien au service public ferroviaire. L'une des mesures prises lors de son mandat fut la création du CSSPF[704] (Conseil Supérieur du Service Public Ferroviaire) visant « la réforme de la réforme », c'est-à-dire la réforme – mesurée – de la création de RFF en février 1997[705]. Des groupes de travail thématiques ont été constitués (textes européens, sécurité, répartition des sillons, …). L'un d'entre eux a été mis en place sur le développement du fret ferroviaire, pour répondre à la demande du Ministre d'organiser des états généraux sur le sujet. Cette initiative s'inscrit en effet dans la suite des annonces qu'il fait peu après son arrivée au Ministère.

Gayssot annonce dès le début de son mandat un soutien clair au ferroviaire : embauches à la SNCF et investissements en matériel sont annoncés dans les semaines qui suivent son arrivée au Ministère[706]. Il annonce alors l'embauche de 2000 personnes (1000 embauches et 1000 emplois-jeunes)[707]. Ce soutien annoncé à l'entreprise publique va aussi se traduire par un soutien propre au fret ferroviaire dans les années 1998-1999. Ainsi, il programme l'achat de 850 locomotives pour le fret (entre 1998 et 2007). Il annonce aussi courant 1999 l'objectif de doublement du trafic de fret ferroviaire d'ici 2010 (passer de 50 à 100 milliards de tkm) ainsi qu'un triplement du trafic combiné rail-route. Ces annonces

[704] Sa composition, ses attributions et son fonctionnement ont été définis par le décret du 19 mars 1999 du Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement. Il est initialement composé de 37 membres : parlementaires, élus locaux, syndicalistes de la SNCF et de RFF, représentants de l'Etat, présidents de la SNCF et de RFF, personnalités qualifiées et représentants des usagers et chargeurs et des chambres de commerce. Jean-Jacques Filleul (député PS) en est alors le Président jusqu'en 2003. Instance de propositions et de discussions entre personnes représentant des sensibilités différentes, le CSSPF formule des avis, soit à la demande du Ministre, soit par auto-saisine, sur toute question relative à l'organisation et au fonctionnement du secteur ferroviaire.

[705] Selon son ancien directeur de cabinet, cette initiative était plus de l'ordre de la communication politique et visait plutôt à donner des gages aux cheminots, en faisant dialoguer les deux entreprises publiques (SNCF et RFF) pour les rassurer sur l'unité du service public ferroviaire, dans la mesure où il était peu probable que le Ministre revienne sur la création de RFF, qui avait permis de reprendre une partie de la dette de la SNCF (entretien du 11.08.2009). Voir aussi Isabelle Mandraud, « A la SNCF, Gayssot fait du Juppé sans le dire. Le ministre rétablit le contrat de plan mais conserve la réforme de son prédécesseur », *Libération*, 09.10.1997 ; BARONE, *op.cit.*

[706] Ce qui n'est pas sans rappeler l'action de Fiterman à son arrivée dans ce même Ministère en 1981.

[707] Isabelle Mandraud, « SNCF : 20 milliards contre 2000 emplois. Jean-Claude Gayssot ne remet pas en cause la réforme. Et l'Etat allégera la dette contre des embauches. », *Libération*, 11.07.1997.

marquent un tournant pour la politique de fret ferroviaire : c'est la première fois qu'un Ministre annonce de tels objectifs volontaristes pour le fret ferroviaire et le Ministre semble prendre le pas sur la direction de la SNCF en ce qui concerne des sujets impactant directement l'organisation de la vie de l'entreprise. Par ailleurs, le problème du fret ferroviaire est inscrit clairement à l'agenda gouvernemental.

On peut penser en effet que l'annonce de ces objectifs de croissance du fret ferroviaire et du transport combiné constitue la première mise à l'agenda du problème public du fret ferroviaire. On pourrait lire ces objectifs comme constituant principalement une politique symbolique[708], au sens où ces déclarations pouvaient être lues comme des messages d'une reconnaissance du problème (comme étant prioritaire) et d'une volonté politique d'agir.

Ces annonces constituaient sans doute un acte politique. L'ancien directeur de cabinet de Jean-Claude Gayssot revient sur l'objectif de doublement du fret ferroviaire :

« - cette idée là du doublement du fret ferroviaire, de passer de 50 à 100 milliards de tk, qu'était basée sur des chiffres qu'étaient ceux de la croissance de cette époque-là… soit dit en passant parce qu'on en a beaucoup rigolé euh… j'veux dire c'était le moment quand même où les grands ports européens comme Rotterdam, comme Hambourg affichaient le doublement de… leur trafic au même horizon, et que eux l'auront atteint quand même… Et quand on voit la façon dont a progressé la DB en termes de trafic, bon enfin, j'pense que le chiffre était… certainement [il rit] très politique et très exagéré [il continue de sourire] mais il était pas… il était pas si débile que… c'était pas si débile que ça quoi quand même hein j'veux dire euh… bon, on a fait passer ça pour « c'est n'importe quoi » euh… bon, hein c'est comme quand on a commencé à parler de diviser par deux le nombre de tués sur les routes, c'est pareil, tout le monde vous dit « c'est n'importe quoi », on y est en gros là hein… si on prend les chiffres euh… en dix ans on y est ! donc, bon, à la fois c'était un slogan politique, c'est vrai…

- Qui l'a lancé ce slogan ?

-Ah c'est Gayssot, ah oui, oui, oui oui… Oui, oui à tout point de vue…»[709]

Cet extrait montre que l'annonce de ces objectifs constituait en partie un acte politique symbolique. Bien qu'ambitieux, ils n'étaient pas cependant considérés comme irréalisables et correspondaient à un contexte de croissance forte du transport de marchandises en Europe, favorisé par une croissance économique importante dans cette période[710].

Pour les acteurs rencontrés, cette déclaration politique de Gayssot marque les débuts d'une volonté politique de mettre le fret ferroviaire à l'agenda gouvernemental :

« Jusque dans les années 2000 euh… fin des années 90… c'est a volo. Et c'est à ce moment-là qu'y a eu une politique, on peut dire qu'y a eu une politique entre guillemets, enfin on va dire une déclaration politique

[708] EDELMAN Murray, *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana, Chicago, London, University of Illinois Press, 1974.

[709] Entretien du 11.08.2009.

[710] En 1998, 1999 et 2000, le taux de croissance économique se situe au-dessus des 3% en France.

de dire « on veut s'occuper du fret ». Donc là c'est l'équipe Gayssot et autres. On dit, enfin c'est Gayssot qu'a dit « moi je veux faire du fret ». »[711]

On décèle dans cet extrait l'hésitation à qualifier de politique publique l'action engagée par Gayssot, l'acteur préférant le terme de « déclaration politique », énonçant plutôt une volonté d'agir dans ce domaine. Nous avons souvent retrouvé une sorte de dénigrement chez nos interlocuteurs de l'existence d'une véritable politique publique, qualifiée plutôt de politique de « slogans » ou de politique « incantatoire »[712].

Il n'est pas question de nier la dimension symbolique et politique de ces déclarations, mais nous voulons insister ici sur le fait que ces déclarations ont contribué à légitimer un énoncé de politique de fret ferroviaire en formation sous ce Ministère : celui d'une « politique de volume »[713], caractérisée par les embauches et l'achat de nouvelles locomotives dans le but d'augmenter les volumes de marchandises transportées.

En effet, même si de nombreux acteurs ont dénoncé l'inadéquation des actes de politique publique à ces objectifs, contribuant plutôt ainsi à un discours de dénonciation des politiques antérieures menées et de discours de formulation d'autres solutions plus adaptées, il n'en demeure pas moins que les embauches et les achats de matériel ont constitué des décisions non négligeables (ne serait-ce que financièrement parlant) et traduisant l'énoncé de la politique de volume. Alors que le ministère de l'Equipement engageait déjà des dépenses non négligeables pour les infrastructures de transports[714], le Ministre semble avoir principalement mis dans la balance dans les négociations avec le Ministère des Finances les bénéfices en termes d'emploi que ces mesures relativement coûteuses apportaient[715], alors que l'emploi était la priorité affichée du Gouvernement Jospin.

Ainsi, les années 1990 ont été le théâtre d'une difficile émergence d'un problème public propre au fret ferroviaire, alors que le fret n'était pas alors une priorité ni de la SNCF, ni de sa tutelle. Les débats sur l'avenir des chemins de fer ont été eux-mêmes focalisés sur les difficultés financières de la SNCF en général plutôt que sur le déclin du fret ferroviaire en

[711] Entretien avec un cadre de la DGITM, 30.10.2008.

[712] Entretiens avec des fonctionnaires du MEDAD, 02.01.2008 ; 15.10.2008 ; voir aussi SALINI Patrice, « La parole et les actes : pour une politique du plus », *Transports* n° 445, septembre-octobre 2007 ; SALINI Patrice, « De la rationalité émotionnelle et de la politique des transports », *Transports*, n° 462, juillet-août 2010, p. 221-228.

[713] La « politique de volume » consiste, pour le dire vite, à proposer une offre de transport diversifiée aux clients pour multiplier les clients et les trafics, ce qui nécessite un personnel et du matériel en quantité à disposition.

[714] Projets d'infrastructures routières, mais aussi LGV.

[715] Embauches à la SNCF, embauches chez Alsthom pour les commandes de locomotives.

particulier. Cependant, ces débats ont des effets paradoxaux : ils débouchent finalement sur la création d'un nouvel acteur dans le système ferroviaire et à une prise de conscience des parlementaires comme de l'administration de l'Equipement que la SNCF ne doit plus être la principale entité à définir la politique ferroviaire. Par ailleurs, l'arrivée de J.-C. Gayssot au Ministère de l'Equipement, qui se retrouve à gérer l'héritage du gouvernement précédent – la création de RFF –, offre au fret ferroviaire un porte-parole qui, fort de son expérience de cheminot et de syndicaliste de la CGT[716], porte des propositions pour la relance du fret ferroviaire, qu'on peut principalement qualifier de « politique de volume ». Le tournant de l'arrivée de J.-C. Gayssot au Ministère marque donc non seulement l'inscription à l'agenda de la question du fret ferroviaire, mais aussi la formulation d'un énoncé de politique publique, comme nous allons le montrer dans la partie suivante. Alors que les solutions semblent se dessiner assez rapidement (embauches, investissements), comment est défini le problème à résoudre ? Il semble que les solutions aux difficultés du fret ferroviaire aient été énoncées avant même que le problème ne soit formulé.

B. La formulation progressive d'un énoncé contre l'administration de l'Equipement et avec le MATE[717] ?

Dans les premières déclarations du Ministre affirmant un soutien au service public ferroviaire, nous n'avons pas particulièrement trouvé traces mentionnant le développement durable. Quelques années plus tard, à l'occasion des états généraux du fret ferroviaire organisés les 11 et 12 décembre 2000, le développement durable est central dans la problématisation concernant le fret ferroviaire : c'est parce que le développement durable

[716] La CGT soutient depuis de nombreuses années une « politique de volume » : voir HILAL Nadia, « Les réactions syndicales à la libéralisation du rail entre 1991 et 1996 : une comparaison franco-allemande », *Revue d'histoire des chemins de fer*, n° 36-37, 2007, p. 368-385. On peut citer aussi le jugement positif sur la période Gayssot recueilli auprès d'un cadre de la CGT-Cheminots : il décrit la période 1997-2002 comme celle où l'on a fait le « choix du ferroviaire » pour les marchandises, « malgré un milieu européen gagné au libéralisme ». Il qualifie la politique menée de « politique de volume » et démontre en s'appuyant sur les chiffres de 2000 notamment l'efficacité de cette stratégie. En revanche la situation de Fret SNCF se serait beaucoup dégradé entre 2002 et 2003 et il fait directement lien avec le changement de gouvernement (entretien du 18.06.2008).

[717] Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.

exige un transport plus propre (pour l'environnement et la santé) et plus sûr (sécurité routière) que le développement du fret ferroviaire doit être relancé.

Notre hypothèse est que la production d'un énoncé de politique publique sur le fret ferroviaire a été l'objet d'une rude bataille en interne du Ministère et que le Ministre a eu besoin de trouver des alliés, notamment au Ministère de l'Aménagement du Territoire, pour construire un énoncé couplant le fret ferroviaire au développement durable et légitimant les solutions privilégiées : la relance du fret ferroviaire par une « politique de volume » devenait ainsi une solution envisageable et souhaitable (voire inévitable) au problème de croissance exponentielle du transport de marchandises menaçant l'environnement et la santé des citoyens.

Le découpage des attributions des portefeuilles ministériels sous le gouvernement de gauche plurielle innove en ce qui concerne la répartition entre transports, environnement et aménagement du territoire. Dominique Voynet est nommée Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, tandis que les Verts avaient souhaité un Ministère plus large ayant aussi en charge les transports[718]. Ce découpage entre Ministères est une nouveauté : l'aménagement du territoire a longtemps navigué entre différents ministères lors des gouvernements précédents, mais son association à l'environnement est une première[719]. Sous la Vème République, les découpages entre portefeuilles n'ont cessé de changer entre Aménagement du Territoire, Equipement, Transports, Logement, Tourisme. Le ministère de l'Environnement prend une nouvelle dimension lorsqu'il est rattaché pour la première fois à l'Aménagement du territoire. Les Verts et le PCF ont à ce moment-là quelques désaccords non négligeables[720] : production énergétique, croissance, chasse, voilà quelques uns des sujets qui les éloignent et dont certains sont directement traités par l'un ou l'autre de ces deux Ministères. Pourtant, les deux Ministres ont apparemment trouvé un terrain d'entente à l'occasion de l'élaboration des schémas de service et une occasion de tenir une position

[718] VIEILLARD-COFFRE Sylvie, « Les Verts et le pouvoir. Regards géopolitiques sur les écologistes français : stratégies et représentations », *Hérodote*, n°100, 2001/1, p. 143.

[719] Ce découpage n'a pas été gardé en 2002, trois ministères différents ont été recréés (mais le « développement durable » apparaissait pour la première fois dans une dénomination officielle) : équipement, transports, tourisme et mer ; écologie et développement durable ; l'aménagement du territoire ayant été rattaché à celui de la Fonction publique et de la réforme de l'Etat. En 2007, ces trois champs d'intervention (équipement et transports ; environnement ; aménagement du territoire) ont été rassemblés au sein du grand Ministère d'Etat – d'abord « de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables », puis « de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et l'Aménagement du territoire », et enfin « de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer (en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat) ».

[720] Sur les rapports difficiles entre membres du Gouvernement pluriel : BECKER Jean-Jacques, « La gauche plurielle (1995-2002) », *in* BECKER Jean-Jacques, CANDAR Gilles (dir.), *Histoire des gauches en France, Volume 2. XX*^{ème} *siècle : à l'épreuve de l'histoire*, Paris, La Découverte, 2004, p. 295-310.

commune en travaillant à lier les enjeux du développement durable et le développement du fret ferroviaire.

En tant que Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, l'un des grands chantiers lancé par D. Voynet réside en effet dans la réflexion autour des schémas de services collectifs de transports, liée au projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire[721]. Le but était de proposer un renouveau de la démarche de planification (de ses objets et de sa méthode) et d'élaborer simultanément huit schémas de services collectifs (parmi lesquels un schéma sur les transports), constituant le cadre principal de la politique nationale d'aménagement du territoire. Ces schémas vont être l'occasion de lancer des études de prospection sur l'évolution des demandes de transport, de mobiliser à cette fin le personnel des deux Ministères, et finalement, amène son Ministère à prendre une part active dans la définition de la politique des transports.

La loi de 1999 introduit la notion de « développement durable du territoire », et s'appuie sur la décentralisation et la notion de démarche participative. Le terme de développement durable est présent dans les orientations arrêtées par le gouvernement pour encadrer l'élaboration des schémas de services : il s'agissait de « répondre à la demande de transport dans des conditions économiques, sociales et environnementales propres à contribuer au développement durable du territoire »[722]. L'association classique des trois domaines (social, économique et environnemental) du « développement durable » est affirmée, ce qui est relativement nouveau dans le secteur de la planification des transports et va nécessiter le déploiement de nouvelles méthodes d'évaluation des projets. Par ailleurs l'idée de « répondre à la demande » rompt avec la conception qui prévalait jusque-là de proposer une offre de transports[723]. Il s'agit, à l'occasion de l'élaboration des schémas de service, de réfléchir à des scénarios, y compris ceux fondés sur les perspectives de doublement du fret ferroviaire. Or, plusieurs témoignages de première et de seconde mains concourent à montrer que les Ministres ont rencontré une résistance de leur personnel

[721] La LOADDT (Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire du 25 juin 1999) donne, entre autres, un fondement législatif aux schémas régionaux de transport, censés être pensés en cohérence avec les autres outils de planification, notamment les schémas nationaux. Les Schémas de Services Collectifs sont des documents de planification à 20 ans.

[722] Intervention de Dominique Voynet au colloque sur la régionalisation du transport ferroviaire : bilan et perspectives en France et en Europe, 4 mars 1999.

[723] En cela, cette façon d'envisager la planification des infrastructures et services de transport rompt avec les méthodes de travail au sein du Ministère de l'Equipement, comme l'a montré M. Ollivier-Trigalo (OLLIVIER-TRIGALO, *Instituer la multimodalité avec les schémas de services de transport* Arcueil, INRETS, 2002).

administratif – notamment les ingénieurs du Ministère de l'Equipement et des Transports – dans le travail sur ces scénarios.

Ainsi, nous faisons l'hypothèse que l'énoncé de la relance du fret ferroviaire est construit et consolidé progressivement entre 1997 et 1999-2000. Cet énoncé est construit en diverses étapes : le nouveau Ministre communiste des Transports veut d'abord relancer le fret ferroviaire pour relancer l'emploi et l'activité ferroviaires dans le cadre d'une politique particulièrement axée sur l'emploi et la croissance ; mais il rencontre une résistance forte au sein même de son Ministère, notamment de la part des Polytechniciens ingénieurs qui ne croient pas au fret ferroviaire ni à des scénarios ambitieux de report modal. Une étape importante de la formulation d'un énoncé sur le fret ferroviaire est franchie lorsque la plupart des acteurs de cette politique s'accordent sur l'idée qu'il y a un problème public du fret ferroviaire à traiter. Parallèlement, les acteurs politiques à la tête des ministères de l'Equipement et de l'Aménagement du Territoire ont particulièrement œuvré à la mise en lien entre fret ferroviaire et développement durable. Ce travail de couplage entre l'objectif de développement durable et la politique de relance du fret ferroviaire a permis de légitimer les objectifs annoncés par Gayssot comme les solutions proposées.

1. Le soutien au fret contre les experts du transport ?

Nous avons vu que la SNCF comme son administration de tutelle s'étaient accommodées du déclin du fret ferroviaire comme d'une évolution naturelle de l'économie des transports et que les priorités d'investissement étaient concentrées sur le TGV. Dans ce contexte, l'arrivée d'un Ministre à l'Equipement qui se fait porte-parole des difficultés du fret ferroviaire et qui veut construire peu à peu une politique ambitieuse de relance de cette activité n'était pas sans causer quelques frictions avec les principaux acteurs du secteur, au premier rang desquels sa propre administration.

a) Le personnel politique contre la « technostructure » ? Quand le personnel politique vit son action comme un combat contre les IPC

L'ancien directeur de cabinet de J.-C. Gayssot évoque les difficultés entre les deux Ministères (Equipement et Environnement) dans le travail autour de l'élaboration des schémas de transport principalement à cause des résistances des ingénieurs des Ponts. Il estime que la non capacité à prendre au sérieux les objectifs ambitieux annoncés pour le fret ferroviaire tenait beaucoup à une incapacité des ingénieurs du Ministère à imaginer des scénarios différents de ceux qu'ils avaient l'habitude d'élaborer jusqu'alors :

«- tout ça [objectif du doublement du fret ferroviaire] est sorti du fait qu'on avait ce travail sur les schémas de services issus de la loi Voynet, et euh… enfin moi j'me rappelle à l'époque… pour ça il fallait faire un peu de prospective et donc euh… [pause] on avait des… débats difficiles avec l'équipe de Dominique Voynet, parce que les ingénieurs des Ponts, le Conseil Général des Ponts[724], d'ailleurs il a pas encore fondamentalement changé aujourd'hui, était dans des hypothèses très restrictives sur les visions à terme de ce que pouvait être le basculement… les changements de modes, et euh… on n'arrivait pas à trouver une hypothèse, c'est toujours pareil on cherche les hypothèses, on cherche toujours à avoir trois hypothèses et finalement à retenir la médiane mais pour ça faut en avoir une haute quoi… J'me rappelle d'un jour une réunion où euh… finalement les experts, j'citerai pas leurs noms ce serait désagréable euh... ont fini par dire « bah écoute si tu veux vraiment une hypothèse haute… on a qu'à dire que…bah, allez… le litre de Super sera à 10 Francs ! » Hein bah voilà « on va dire qu'en 2010, le super sera à 1 euro 50 », voilà, … faut dire que le baril à l'époque naviguait entre… 9 et 23 dollars, prix moyen à 17. Euh… voilà c'était comme dire « bon, puisque tu veux n'importe quoi… » … « on va dire ça comme ça puis comme ça t'auras ton hypothèse haute… », sauf que…[il rit] on y est. […] et c'est dans cette hypothèse haute où effectivement on avait plus du doublement euh… voilà mais qu'était effectivement tenue par les experts du ministère comme…

-… comme peu probable.

-Ah bah peu probable le mot est faible [il éclate de rire] ! c'était dire « bon, puisqu'il faut qu'on dise n'importe quoi… »… on était vraiment dans une période… et les choses ont moyennement changé mais euh… tout ça était un peu incrédible donc là où y avait effectivement beaucoup de volonté politique derrière !

- […] mm. et donc ça veut dire aussi que du côté des ingénieurs, des experts, personne n'y croyait non plus … ?

-ah oui, ça du côté de la technostructure ministérielle et… ferroviaire, enfin… [long silence] »[725]

Cet extrait met en avant l'importance des IPC dans le processus de la politique des transports, ici dans l'élaboration de scénarios devant servir à esquisser différents chemins d'évolution et permettant de légitimer les instruments qui seraient finalement choisis. Non seulement leurs savoirs et leurs routines de travail (comme la production de scénarios de croissance notamment) sont intégrés directement à la production de l'action publique en ce

[724] Le Conseil Général des Ponts et Chaussées, devenu en 2008 le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, est une institution très ancienne (1747) du corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées. Il a pour mission d'informer et de conseiller les pouvoirs publics, en produisant notamment des rapports et d'avis. Y siéger est souvent la consécration d'une carrière de Ponts dans le secteur public.

[725] Entretien du 11.08.2009.

qu'ils sont censés éclairer (et de fait supporter) les décisions politiques, mais ils ont en plus une conscience aigüe du caractère politique de leurs données. Sous couvert de ne pas vouloir produire des scénarios improbables, mettant en avant leur légitimité d'experts, ils construisent *a priori* des frontières entre ce qui est faisable et ce qui ne l'est pas, entre ce qui est envisageable et ce qui ne l'est pas, puisqu'ils définissent *a priori* des évolutions impensables sans tenir compte d'éventuelles mesures d'action publique, évolutions politiques, ou encore conjoncturelles.

Notre interlocuteur évoque la « technostructure » à de nombreuses reprises dans l'entretien (dix fois). Il évoque ici la « technostructure ministérielle et ferroviaire ». L'analyse de l'entretien permet de comprendre qu'il désigne ainsi les ingénieurs et cadres dirigeants de la SNCF comme les ingénieurs du Ministère, supposés avoir le même parcours et les mêmes représentations du train et notamment la conviction qu'il n' « y a pas de modèle économique du fret ferroviaire »[726].

L'interlocuteur qui, dans la période qui nous intéresse ici, a d'abord été directeur de cabinet de Gayssot puis directeur de Fret SNCF (placé par Gayssot même s'il ne le formule pas ainsi), décrit sans cesse son action au Ministère comme au sein de la SNCF comme un combat contre la technostructure, dans laquelle il ne s'inclut pas lui-même. Ce diplômé de l'ENTPE passé ingénieur général des Ponts et Chaussées fait certes partie du corps des Ponts et Chaussées, mais n'est pas un Polytechnicien[727]. Il décrit la technostructure (ministérielle comme celle de la SNCF) comme un ensemble qu'il faut sans cesse contourner (« shunter »), canaliser et la qualifie de « conservatrice ». Il raconte son passage au cabinet du Ministre comme à la direction de Fret SNCF comme un combat contre celle-ci, souvent difficile car « on remettait en question les façons de faire de la technostructure ». Lorsqu'il évoque la technostructure de la SNCF, il distingue toujours « les cheminots de base » (dans lesquels il inclut l'ancien Ministre) contre une direction « qui joue au train électrique ». Qui vise-t-il donc concrètement par ce vocabulaire ? On peut penser qu'il vise directement les IPC et plus particulièrement les X-Ponts, ces « technocrates » des transports[728].

---

[726] *Ibid.*

[727] En ce sens, il est plutôt issu de la catégorie des ingénieurs « dominés » que des ingénieurs « dominants ». Sur la hiérarchie interne au Corps des Ponts et sur les hiérarchies entre écoles d'ingénieurs : THOENIG Jean-Claude, 1987, *op.cit.* ; GERVAIS Julie, 2007, *op.cit.*

[728] Nous avons déjà évoqué précédemment que les ingénieurs des Ponts et Chaussées constituent en effet une part importante du personnel encadrant du Ministère et de la SNCF. On se souvient de la contribution de J.-C. Thoenig à la sociologie des grands Corps de l'Etat, à travers son étude du Corps des Ponts. Julie Gervais a récemment renouvelé les réflexions sur les stratégies de corps dans une thèse portant sur la réforme de la formation initiale du corps des Ponts et Chaussées et la fusion des corps techniques supérieurs du ministère de l'Équipement. Dans cette thèse, on voit que les ingénieurs du corps des Ponts étaient en pleine phase de réflexion

Cette façon de désigner des relations difficiles entre la direction politique du Ministère et ses hauts-fonctionnaires est intéressante pour la politique de fret ferroviaire car elle ne s'inscrit pas directement, et pas seulement, dans un affrontement au sein du Ministère entre les « ingénieurs pro fer » et les ingénieurs « pro route », qui est souvent évoquée dans les travaux[729] sur le rôle des IPC au sein de ce Ministère et sur les affrontements entre directions (organisées par modes) pour l'accès aux ressources. Il ne s'agit pas de nier les conflits entre directions dans l'histoire du Ministère (même si la Direction des Routes a indéniablement pris un poids grandissant à partir de la création du Ministère de l'Equipement en 1966), mais de montrer que dans les années 1990, les défenseurs du fret ferroviaire se font rares parmi ces experts du Ministère.

Dans l'extrait d'entretien cité ci-dessus, c'est bien le travail sur les diverses hypothèses et notamment celles qui pouvaient être les plus favorables au report modal de la route vers le rail qui a été difficile, du fait de l'incrédulité des ingénieurs travaillant sur ces hypothèses concernant une telle augmentation du prix du baril de pétrole et sur les changements de modes.

Si l'ancien directeur de cabinet évoque un affrontement avec les ingénieurs du Ministère, il n'en reste pas moins qu'il avait besoin de leur expertise pour l'élaboration des scénarios, dans le travail sur les schémas de services initiés par le Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement.

b) L'expertise de l'administration de l'Equipement et des transports bousculée par l'Environnement dans les travaux sur les schémas de service

La réflexion et les travaux engagés avec l'élaboration des schémas de service ont bousculé les routines de travail et les cadres de pensée de l'administration de l'Equipement. L'approche par les services a questionné la planification des infrastructures éprouvée et fondée sur une rationalité technico-économique légitimée par le calcul économique. Il s'agissait de passer d'une approche par l'offre à une approche par les besoins des usagers. Or, l'élaboration des schémas de service a amené les ingénieurs de l'Equipement à s'interroger

sur les mutations des corps dans le cadre de la fusion des quatre grands corps techniques dans la période étudiée : la réflexion sur la fusion est lancée en 1995 pour se terminer en 2002. On constate par ailleurs que les Ponts se sont progressivement désintéressés du Ministère de l'Equipement et que le corps qui en a directement profité est celui des Travaux Publics de l'Etat.

[729] NEIERTZ, *op. cit.* ; HAMELIN Fabrice, SPENLEHAUER Vincent, « L'action publique de sécurité routière en France. Entre rêve et réalisme », *Réseaux*, 2008, vol.1, n° 147, p. 49-86 (p. 60 notamment).

spécifiquement sur le fret ferroviaire, ce qui a contribué à identifier au sein même de l'administration un problème propre au fret, nouvel élément de l'externalisation du problème.

L'ouvrage écrit par M. Ollivier-Trigalo sur les schémas de service juste après les travaux et les débats sur ces derniers renforce en effet l'idée d'un affrontement entre les deux Maisons, plus précisément entre l'administration de l'Equipement et le Ministère de l'Environnement. Elle écrit :

> *« Dans l'élaboration des schémas de services, le débat sur la place des simulations de la demande de transport dans les choix retenus prend une acuité particulière dans la mesure où la* ***composante environnementale*** *du processus induit d'élaborer des scénarios de politique des transports qui* ***viennent rompre avec les hypothèses habituellement testées****.*
>
> *Comme nous le verrons plus loin, une négociation a eu lieu entre les différents protagonistes – disons, l'Equipement et l'Environnement – afin de compléter les scénarios proposés par un scénario dont les hypothèses permettraient d'atteindre les objectifs annoncés (rééquilibrage modal, triplement du fret ferroviaire[730]). Nous verrons également que l'intégration d'un tel scénario a connu quelques péripéties, composées de deux simulations successives (scénario D, puis scénario multimodal volontariste).»* [731]

M. Ollivier-Trigalo a particulièrement étudié le rôle des modèles de simulation, des scénarios et surtout de leurs producteurs. Elle a ainsi montré que l'évaluation des scénarios lors de la réflexion sur les schémas de service a suscité un débat de méthode : l'exercice d'évaluation de ces scénarios particuliers a conduit à une opposition de points de vue sur l'intérêt de ces exercices par rapport au réalisme des hypothèses. On retrouve donc bien l'idée évoquée plus haut par l'ancien directeur de cabinet de J-C Gayssot selon laquelle les ingénieurs censés évaluer ces hypothèses et ces scénarios considéraient les scénarios les plus volontaristes comme totalement irréalisables. Ainsi pour la chercheuse, le scénario environnemental[732] semble alors avoir été marqué par une double peine : les mesures proposées pour tenter de faire évoluer les comportements de déplacements (de biens comme de marchandises) n'apparaissaient pas *acceptables* ; elles ne paraissaient pas non plus *efficaces* (pour atteindre l'objectif). Un premier débat renvoie donc aux hypothèses mêmes de politiques de transport :

[730] Plus exactement doublement du fret ferroviaire et triplement du transport combiné.

[731] OLLIVIER-TRIGALO Marianne, *Instituer la multimodalité avec les schémas de services de transport*. Arcueil: Les collections de l'INRETS, 2002, p. 82. Gras : souligné par nous.

[732] Il a souvent été qualifié ainsi par les protagonistes eux-mêmes : il désigne le scénario le plus favorable aux modes alternatifs à la route, c'est-à-dire prévoyant un report modal conséquent.

*« **L'opposition la plus forte s'est manifestée à propos du secteur des marchandises pour lequel la tâche paraissait la plus ardue**, à la fois en termes d'objectif à atteindre – doublement à dix ans puis triplement à vingt ans du fret ferroviaire –, mais aussi en termes de moyens – dans un contexte concurrentiel, aucun acteur public ne porte la volonté de contrôler l'opérateur ferroviaire à qui ce contexte, aiguillonné par les directives européennes, a depuis quelques années confirmé son autonomie vis-à-vis de l'Etat. »* [733]

Si ces exercices de simulation de scénarios n'ont pas été considérés comme crédibles ni efficaces par leurs principaux concepteurs (les ingénieurs du Ministère de l'Equipement et quelques chercheurs en économie des transports), ils semblent avoir mené à des résultats paradoxaux : ils ont été le support pour l'argumentation sur une politique de fret ferroviaire et auraient pu même soutenir des instruments nouveaux, sans que les acteurs politiques ne s'en soient pour autant saisis. Alain Bonnafous[734], qui a participé à l'élaboration des scénarios, affirme que toutes les conclusions n'ont pas été tirées de ces exercices, notamment celle de créer un réseau dédié pour le fret :

*« On n'est pas allé jusque-là [un réseau ferré dédié fret] parce qu'il y a beaucoup de timidité dans ce domaine-là : ça voudrait dire concentrer les investissements sur une opération de ce type lorsqu'il est beaucoup plus facile politiquement de saupoudrer, ne serait-ce que pour mettre du [mou] dans les négociations de contrats de plan Etat-régions ; et le résultat, c'est que l'une des choses significatives qui aurait pu être avancée et qui aurait pu être très solidement **argumentée** par ces exercices n'a pas été faite. C'est l'inconvénient qu'il y a eu à cette relative déconnexion entre ces exercices-là et ce qui s'est passé ensuite. »*[735]

Cet extrait d'entretien mené avec Alain Bonnafous par M. Ollivier-Trigalo montre que les scénarios élaborés pouvaient servir directement l'*argumentation* des experts et du personnel politique. Ceci montre également que les chercheurs et/ou ingénieurs eux-mêmes ont conscience de produire des scénarios qui servent non seulement l'action publique parce qu'ils l'éclairent, mais aussi parce qu'ils façonnent les problèmes et les solutions. Les exercices de simulation menés alors rendaient visibles non seulement le problème du fret ferroviaire mais aussi des solutions envisageables.

[733] OLLIVIER-TRIGALO Marianne, 2002, p. 83. Gras : souligné par nous.

[734] Alain Bonnafous est une figure de l'économie des transports : économiste de formation, il est l'un des principaux modélisateurs en transports en France et a eu des responsabilités qui l'ont amené à être au cœur des réseaux de politique publique en transports. Il a été notamment longtemps Vice-Président du Conseil National des Transports (1984-2010), et expert-consultant auprès de nombreux organismes : Conférence Européenne des Ministres des Transports, Banque Mondiale, OCDE. Il est l'un des membres fondateurs du Laboratoire d'Economie des Transports.

[735] Alain Bonnafous, cité dans OLLIVIER-TRIGALO Marianne, 2002, p. 78. Gras : souligné par nous.

2. Un énoncé qui scelle le lien entre développement durable et fret ferroviaire mais dont les solutions sont insuffisamment partagées ?

Les schémas de service sont l'occasion d'une confrontation entre des façons de penser la planification, qui remettent en question les modes mêmes de calcul, les modèles de prévision du transport. Mais ils sont aussi l'occasion de mettre en lumière des problèmes propres au fret ferroviaire et d'élaborer des pistes de réflexion sur d'éventuelles solutions. Les acteurs impliqués dans la définition des politiques de transport, notamment au sein du Ministère (directions, cabinet) se mettent-ils d'accord sur ces solutions ?

Les entretiens menés avec l'ancien Ministre de l'Equipement[736] et avec son ancien directeur de cabinet, la place progressive qu'a prise le développement durable dans les discours du Ministre, nous ont souvent laissé penser que le développement durable avait été progressivement greffé à la politique ambitieuse pour le fret ferroviaire annoncée dès son arrivée, pour légitimer des solutions qui avaient déjà été privilégiées.

A plusieurs reprises, son ancien directeur de cabinet nous met sur cette voie :

« Donc Gayssot était… assez fermement attaché… à ça [au fret ferroviaire]! en soi ! Au-delà de… des préoccupations écologiques, machin, etc., enfin… voilà, j'allais dire comme cheminot quoi ! [longue pause] C'est sûr que c'est un truc qu'il a … [pause] facilement et vite porté quoi ! »[737]

Le terme « machin », accolé aux préoccupations écologiques, n'encourage pas à comprendre ces préoccupations comme un élément moteur de son action en faveur du fret ferroviaire. L'hypothèse que nous souhaitons soutenir ici envisage le rapprochement entre les Ministères Gayssot et Voynet, nécessaire à la mise en place d'une politique de soutien au fret ferroviaire, comme un élément de la formation d'une coalition discursive à l'occasion de l'élaboration des schémas de service qui a mis en avant l'enjeu du développement durable et les défis qu'il posait aux transports pour légitimer la nécessité de relancer le fret ferroviaire.

C'est pourquoi nous avons affirmé plus haut que Gayssot avait en quelque sorte formulé la solution (relancer le fret ferroviaire) avant même d'avoir défini le problème : la formulation d'une politique de fret ferroviaire impliquait un travail définitionnel important du

[736] Lors de l'entretien, l'ancien Ministre laissait voir une maîtrise plutôt approximative des notions de développement durable, de changement climatique, de gaz à effet de serre : dès le début de l'entretien, il entame de longues tirades explicatives sur les enjeux liés à ces notions, mais bute sur certains mots, exprime des idées assez floues et vagues, nous donnant l'impression qu'il n'était pas à l'aise avec ces termes. (Entretien du 24.06.2009, partie non enregistrée).

[737] Entretien du 11.08.2009.

problème à traiter. Ce travail a mobilisé les ingénieurs du Ministère, les membres du CSSPF, qui, par les études qu'ils ont produites, construisaient de potentiels arguments sur lesquels pouvaient s'appuyer les acteurs politiques.

a) Le rôle de la Direction des Transports Terrestres pour la mise en visibilité d'un problème propre au fret ferroviaire par la promotion de l'intermodalité

Une conséquence peut-être plus inattendue des exercices de modélisation de scénarios à l'occasion des schémas de service a été le renforcement de la Direction des Transports Terrestres au sein du Ministère, permettant à ce dernier de se poser en producteur de l'identification du problème du fret ferroviaire.

La DTT était devenue principalement une administration de gestion, dans la mesure où elle était au milieu des années 1990 dans une situation de partenariat et sur un registre d'action basé sur la négociation avec les maîtres d'ouvrage. Elle a progressivement perdu beaucoup d'importance au sein du Ministère : alors que dans les années 1950 elle fixait la plupart des tarifs dans les différents modes de transport, elle n'a plus ces prérogatives dans la période étudiée[738]. Elle a par ailleurs perdu un certain nombre d'attributions dans la mesure où le Ministère a perdu beaucoup de prérogatives à l'occasion des lois de décentralisation (gestion des routes notamment)[739].

Or, un mot s'impose progressivement dans la politique des transports dans les années 1990 : l'intermodalité[740]. L'ancien Ministre rappelait en entretien l'importance selon lui de l'intermodalité, en l'assimilant à un sixième mode de transport[741]. Il le met aussi en avant dans un livre faisant état de son action lors de son passage au Ministère[742]. Il apparaît que ce concept que s'approprient progressivement des fonctionnaires de l'Equipement a connu un destin évoluant au gré des usages que les acteurs leur ont donné. L'intermodalité avait été en fait introduite comme principe d'action organisant le secteur des transports dans la LOTI[743] de

[738] On peut penser notamment à la tarification routière obligatoire, mise en place en 1949 et abandonnée à la fin des années 1980 ; la SNCF est libre de fixer ses tarifs marchandises à partir de 1971. Voir NEIERTZ 1999, *op.cit.* ; HUET, 1993, *op.cit*.

[739] GERVAIS Julie, 2007, *op.cit.*

[740] Voir le glossaire. Pour une courte généalogie du terme : DAMIEN, *op.cit.*

[741] Entretien avec l'ancien Ministre du 24.06.2009.

[742] Préface de J.-C. Gayssot, in *1997-2002, 5 années au ministère de l'équipement, des transports et du logement*, édité par le Ministère de l'équipement, des transports et du logement, avril 2002, p. 13.

[743] Rappelons que l'un des principaux rédacteurs de la LOTI est l'ingénieur des Ponts Claude Martinand, qui a été dans les années 1990 et 2000 un acteur-clé du Ministère de l'Equipement puis du Ministère du développement durable, étant aussi entre temps président de RFF de 1997 à 2002 après avoir préparé le débat sur l'avenir des chemins de fer en 1996 et facilité la création de RFF.

1982. Mais il semble que ce n'est qu'au début des années 1990 que cette notion a été peu à peu investie par des acteurs de l'Equipement. Les témoignages de quelques fonctionnaires permettent de retracer les grandes lignes du développement de cette notion et de la façon dont le cabinet Gayssot a pu s'en saisir à son arrivée au Ministère.

Des réflexions sont engagées au début des années 1990 sur la cohérence entre les schémas de transport construits pour chaque mode : un débat émerge entre Ministres sur leur pertinence et sur les coûts qu'ils engendrent. Ils demandent au Commissaire au Plan de présider un groupe administratif interministériel pour élaborer une analyse critique de la politique publique en matière de transports. Ce groupe produit un rapport « Transports 2010 »[744] en 1992 qui dresse un état des lieux, tente de dépasser les contradictions interministérielles et formule des recommandations sur la rationalisation des choix en matière d'investissement. Le rapport mettait ainsi en avant les segmentations entre Ministères (voire entre directions ministérielles) et élaborait des pistes pour limiter les incohérences que celles-ci occasionnaient. Alain Bonnafous, chercheur au LET, membre du Conseil national des transports et expert auprès du Commissariat au plan, fût chargé de présider des groupes de travail (ateliers) composés de membres de la direction du Budget, de la direction de la Prévision, de la direction des Routes, afin de les faire travailler ensemble[745]. Selon Christian Brossier[746], ingénieur des Ponts et Chaussées et ayant occupé d'importants postes au Ministère de l'Equipement, qui a participé à cet atelier, c'est dans cette ébauche de travail interministériel qu'a émergée l'idée qu'il fallait rapprocher les directions sectorielles et leurs spécificités dans une approche plus globale de la politique des transports. Christian Brossier a eu la charge d'animer, avec l'appui d'un autre ingénieur des Ponts, Olivier Paul-Dubois-Taine, un comité des directeurs transports au sein de l'Equipement visant à faire émerger une position commune entre les directions sectorielles.

Gayssot a ainsi pu s'appuyer à son arrivée sur des structures et des acteurs déjà engagés dans une réflexion sur les façons de connecter les modes de transport, ce qui était l'ambition des schémas de service. Les témoignages de ces acteurs montrent que son arrivée

[744] Commissariat Général du Plan, *Transports 2010*, Rapport du Groupe présidé par le Commissaire au Plan, juin 1992.

[745] Commissariat Général du Plan, *Transports : pour une cohérence stratégique*, Atelier sur les orientations stratégiques de la politique des transports et leurs implications à moyen terme, présidé par Alain Bonnafous, septembre 1993.

[746] BROSSIER Christian, OLLIVIER-TRIGALO Marianne, « Le comité des directeurs Transport, ou comment l'administration de l'Équipement institut la planification multimodale», *Flux,* n° 51, janvier-mars 2003, p. 64-74.

au Ministère a été vécu à la fois comme une rupture (sur la dénonciation du camion par exemple) et comme une possibilité de continuer le travail engagé sur la multimodalité[747] sous les gouvernements précédents. A la question de l'adaptation de l'administration de l'Equipement au changement politique de 1997 et à la mise en œuvre de la loi Voynet, Christian Brossier répond :

« Dès l'installation du nouveau gouvernement suite à la dissolution, il fut acquis que les axes définis par la loi Pasqua étaient remis en cause et, parallèlement à une dénonciation du recours à la voiture et au camion tel que le pratique notre société pour répondre aux besoins individuels de déplacement ainsi que pour les processus de fabrication et de distribution s'agissant des marchandises, on vit apparaître le concept de schémas de service. »[748]

Ces propos indiquent donc que l'arrivée des nouveaux Ministres en place, porteurs d'un discours nouveau sur une certaine dénonciation de la route et sur le concept des schémas de service constituait une rupture pour l'administration de l'Equipement. Mais plus loin, il met en évidence l'appui que les deux Ministères en question dans l'élaboration des schémas de services de transports ont pu prendre sur ce comité :

« (…) si j'ai reçu la mission de présider le comité stratégique interministériel pour l'élaboration des schémas de services de transport de la loi Voynet, c'est parce qu'il était su qu'il y avait déjà à l'intérieur de cette maison un socle sur lequel s'appuyer, qu'il y avait déjà une certaine habitude de travail, une certaine logique pour utiliser des compétences professionnelles, qui pouvaient servir à l'élaboration des schémas de services. »[749]

Les nouvelles équipes politiques qui s'installent dans ces Ministères doivent en effet composer avec les fonctionnaires et certaines pratiques de travail qu'ils ont développé. L'étude menée par M. Ollivier-Trigalo[750], s'appuyant sur des entretiens avec des administratifs souvent ingénieurs des Ponts ayant travaillé au sein de l'Equipement et au sein du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, montre en fait que la production des schémas de services de transports s'est à la fois appuyée sur des administrations qui avaient développé des compétences (travail sur les scénarios, mais aussi certaines habitudes de travail déjà en partie désectorialisées – comme avec le comité des directeurs transports) et a suscité des réflexions nouvelles suite à une commande gouvernementale inédite.

---

[747] On remarque la différence des termes employés : tandis que les ingénieurs de l'Equipement évoquent au début des années 1990 prioritairement la « multimodalité », qui insiste sur la connexion et la complémentarité entre modes, l'intermodalité est préférée par la tête du Ministère après 1997, qui insiste sur les formes de transport combiné, dans lequel le fer a une place de choix dans la chaîne de transport.

[748] Propos de Christian Brossier, in BROSSIER Christian, OLLIVIER-TRIGALO Marianne, p. 69.

[749] *Ibid*, p. 73.

[750] OLLIVIER-TRIGALO Marianne, 2002, *op. cit.* Voir notamment la conclusion.

La réflexion engendrée par les objectifs annoncés pour le fret ferroviaire et la montée en puissance de l'intermodalité ont été l'occasion pour la DTT de se replacer au cœur du Ministère :

> *« La montée en puissance de l'intermodalité comme solution aux problèmes de transport est intégrée à la DTT sous la forme d'une sous-direction dédiée « stratégie et politiques intermodales ». L'élaboration des schémas de services est l'occasion de placer la DTT en première ligne puisque c'est elle qui doit prendre à sa charge institutionnelle (au moins en grande partie) la priorité du doublement ferroviaire et la promotion des transports collectifs urbains, par référence à la recherche d'alternative au mode routier. »*[751]

On peut donc penser que la réflexion sur les schémas de service et la façon d'intégrer les nouveaux objectifs pour la relance du fret ferroviaire au sein du Ministère ont été l'occasion pour la DTT de regagner de l'importance au sein du Ministère et, pour le sujet qui nous intéresse ici, dans le système ferroviaire, caractérisé par la présence forte de la SNCF (mais au sein de laquelle la direction du Fret n'a pas le dernier mot) et par la présence du nouvel acteur RFF, certes encore discret dans cette période[752]. L'intermodalité, qui implique une plus grande coordination entre transporteurs mais aussi l'intervention d'acteurs du Ministère pour penser la connexion des infrastructures, semble avoir été investie par des acteurs de la DTT comme une ressource pour regagner du pouvoir, notamment dans une recomposition des directions qui comptent au sein du Ministère, c'est-à-dire notamment vis-à-vis de la Direction des Routes[753].

Une note spécifique produite par la DTT en septembre 1999 répertorie et évalue les éléments d'amélioration du service ferroviaire demandée en vue d'un doublement du trafic de fret.

> *« Le contenu de la note s'apparente à la formulation du fret ferroviaire comme problème à traiter. Et cette étape est somme toute nouvelle pour le monde des transports. »* [754]

---

[751] OLLIVIER-TRIGALO Marianne, 2002, *op.cit.*, p. 97.

[752] La loi de 1997 créant RFF lui a donné pour objet « conformément aux principes du service public et dans le but de promouvoir le transport ferroviaire en France dans une logique de développement durable, l'aménagement, le développement, la cohérence et la mise en valeur du réseau ferré national. » L'établissement a donc un rôle dans la politique ferroviaire, mais il a dû faire sa place dans le paysage ferroviaire, chose difficile dans une période où le Ministre lui-même s'est en quelque sorte posé en « patron du fret » (voir par exemple l'article de presse dans lequel est rapportée la blague des cheminots du moment sur les trois patrons du fret : Georges Dupuy, « SNCF, le sac de nœuds ferroviaire », *L'Express*, 26.11.1998) et s'était opposé à la création de ce nouvel EPIC.

[753] Cette dernière étant considérée comme la sous-direction dominante dans le Ministère. Voir GERVAIS Julie, *op.cit.*

[754] OLLIVIER-TRIGALO Marianne, 2002, *op.cit.*, p. 99..

Cette conclusion de l'auteure tranche avec les propos (déjà cités) recueillis auprès d'un ancien directeur des Transports Terrestres de 1986 à 1993, pour qui le fret ferroviaire n'était « à son époque » pas une préoccupation de la Direction : quelque chose a changé entre 1993 et 1999. En l'espace de quelques années, des fonctionnaires de l'Equipement, plus particulièrement de la DTT, ont formulé l'existence d'un problème public du fret ferroviaire. Cette formulation résulte d'une réflexion des ingénieurs et des experts de l'Equipement, dont les connaissances et les savoir-faire étaient nécessaires à l'élaboration de scénarios, dans le processus engagé sur la construction des schémas de service. Il y a un certain paradoxe dans le fait de montrer qu'une problématisation de la question du fret ferroviaire n'était possible qu'avec la participation de ceux qui le niaient ou s'en désintéressaient, avant que l'occasion de l'élaboration d'un nouvel énoncé de politique publique sur cette question du fret ferroviaire soit perçue comme l'occasion pour les acteurs de la DTT de regagner en influence dans le cadre d'une politique de marchandises qui leur avait échappé progressivement depuis quelques décennies.

Une étape importante de la formulation d'un énoncé propre au fret ferroviaire est franchie lorsque la plupart des acteurs de cette politique s'accordent sur l'idée qu'il y a un problème public à traiter. Mais la mise en évidence de l'existence d'un problème et la progressive diffusion de la nécessité d'agir n'explique pas de quelle manière l'énoncé a été construit et comment il a lié des solutions à un problème. Il faut encore comprendre quelles ont été les solutions et le problème mis en évidence, et surtout comment leur couplage a permis de légitimer a posteriori des mesures décidées assez tôt concernant la relance de l'activité de Fret SNCF par des investissements matériels, des embauches, et l'annonce d'objectifs ambitieux.

b) L'alliance au sommet : le développement durable au secours du fret ferroviaire

Au regard de nos lectures et de nos entretiens, les années 1990 nous sont apparues comme la période de couplage entre fret ferroviaire et développement durable. Le concept s'impose progressivement dans les discours politiques (notamment à l'occasion du Sommet de la Terre de Rio en 1992[755]). Mais il commence aussi à se diffuser dans l'action publique à divers échelons, notamment par la mise en place des stratégies nationales pour le

[755] CHANSOU Michel, « Développement durable, un nouveau terme clé dans les discours politiques », *Mots*, vol 39, n° 1, 1994, p. 99-105. Rappelons que le terme a été défini dans le rapport Brundtland de 1987.

développement durable et plus encore des agendas 21 dans les collectivités locales[756]. Le protocole de Kyoto signé en 1997 met l'accent sur la lutte contre le changement climatique, par l'engagement des pays signataires sur la réduction des gaz à effet de serre.

Comment alors le lien entre fret ferroviaire et développement durable a été formulé et par quels acteurs ? Comment ce qui pour beaucoup apparaît aujourd'hui évident (fret ferroviaire = développement durable) s'est progressivement imposé ?

Pour l'ancien directeur de cabinet de Gayssot, la période de la fin des années 1990 a été une période charnière pour le fret ferroviaire et la place du développement durable :

« le tournant de la fin des années 90 euh… a marqué quand même un renouveau du ferroviaire, une prise en compte euh… un peu différente, c'est le début quand même d'une forte prise en compte des sujets développement durable… enfin bon… crise énergétique, etc., donc euh… c'est vrai que enfin moi quand je suis arrivé au Ministère en 97, enfin arrivé, avec Gayssot quoi, j'veux dire à ce moment de changement, euh… [pause] y a un peu une époque charnière » [757]

Dans cette partie, nous voudrions montrer comment ce couplage entre fret ferroviaire et développement durable a été élaboré sous le Ministère Gayssot afin de légitimer et de débloquer une politique dont les mesures principales ne faisaient pas l'unanimité au sein de la communauté de politique publique. Il semble bien que le contexte politique de l'époque (Gouvernement de Gauche plurielle avec présence d'une Verte ; montée en puissance du développement durable et protocole de Kyoto aux niveaux national et européen) aient favorisé ce couplage, ce travail de mise en lien entre développement durable et fret ferroviaire. Mais le contexte n'entraîne pas « naturellement » des enjeux à s'accoler, il faut mettre en lumière le travail des acteurs pour lier ces enjeux dans l'argumentation. Ainsi, nous émettons l'hypothèse que l'ancien Ministre et son cabinet ont pu s'appuyer sur la présence d'une Ministre Verte au gouvernement et sur l'élaboration des schémas collectifs de transport pendant laquelle la pression de cette Ministre sur l'administration de l'Equipement était importante, pour « ficeler » une argumentation commune liant fret ferroviaire et développement durable.

Nous avons beaucoup insisté jusqu'à présent sur les directions politiques des deux Ministères (Transports et Environnement). Certes, l'initiative de coupler fret ferroviaire et développement durable ne date pas de 1997. L'idée de relancer le fret ferroviaire pour contribuer notamment à diminuer la pollution de l'air et les émissions de gaz à effet de serre

[756] MEADOWCROFT James, 1999, *op.cit*.
[757] Entretien du 11/08/2009.

est développée dans un certain nombre d'ouvrages sur le fret ferroviaire dès le début des années 1990[758]. Par ailleurs, les vertus environnementales du fer par rapport à la route sont vantées par la SNCF elle-même depuis les années 1970[759], et étaient rappelées dans des rapports publics sur les transports[760]. Nous avons aussi déjà vu que les textes mêmes produits à l'échelon européen (livres verts notamment) mettaient en évidence les effets néfastes de la croissance du transport de marchandises au regard de sa contribution à la pollution, et aux émissions de gaz à effet de serre. Un ensemble hétérogène d'acteurs développe à partir du début des années 1990, aussi bien dans les administrations environnementales à différents échelons d'action publique, que dans des associations et des groupes organisés se mobilisant pour la préservation de l'environnement et la lutte contre le changement climatique, l'argument selon lequel le fret ferroviaire participe à ces objectifs. L'hypothèse défendue ici est que le Ministre Gayssot s'est appuyé sur le couplage construit entre développement durable et fret ferroviaire pour justifier la relance volontariste de ce dernier et n'a pas, comme le faisaient beaucoup alors, considéré le fret ferroviaire comme un instrument parmi d'autres pour atteindre les objectifs de développement durable.

Le Ministre des Transports, sensible aux difficultés de Fret SNCF, a réussi à rendre la relance du fret ferroviaire souhaitable, notamment pour ses vertus environnementales, en s'appuyant sur un contexte national favorable. Les positions européennes étaient plus difficiles à mobiliser directement dans l'argumentation : favorables à la relance du fret ferroviaire par le soutien aux modes alternatifs à la route là encore pour des raisons environnementales[761], elles prônaient la libéralisation des réseaux comme solution aux difficultés du fret ferroviaire, solution que n'envisageait pas le Ministre.

Plusieurs entretiens ont mis en avant la collaboration du Ministère de l'Equipement avec le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement dans la bataille menée « contre » sa propre administration. L'ancien directeur de cabinet de Gayssot est interrogé sur le rôle de la présence des Verts au Gouvernement pour la prise en compte nouvelle du développement durable :

---

[758] WACKERMANN Gabriel, *op.cit.* ; CANIAUX Michel, *op.cit.* D'ailleurs, selon François Caron, historien des chemins de fer, la direction de la SNCF mettait en avant les mérites environnementaux du train dès les années (1960), dans des termes de l'époque (cadre de vie préservé, lutte contre la pollution de l'air – il n'était alors pas question de gaz à effet de serre).

[759] Comme nous le rappelait F. Caron lors d'un échange.

[760] Par exemple, dans CNT, *Les transports en 1986, Analyse des forces et faiblesses*, Rapport au Ministre, 16 juillet 1986, est rappelé l'avantage du fer pour son « absence de pollution » (p. 21).

[761] *Livre vert relatif à l'impact des transports sur l'environnement: une stratégie communautaire pour le développement des transports respectueux de l'environnement*, COM(92) 46, février 1992.

«- Et la présence des Verts au Gouvernement elle a eu un rôle un peu aussi pour ce changement de…

-Ah oui ! On avait ce bras de fer par exemple sur les schémas de services, etc., euh… nous on était bien content, enfin j'veux dire version cabinet Gayssot, on était bien content d'avoir cette pression-là quoi ! voilà… parce que c'est vrai que la technostructure des ministères euh… était de ce point de vue très … conservatrice donc euh… alors c'est vrai qu'y avait pas les moyens, enfin comme toujours d'ailleurs, enfin maintenant avec les changements… avec les réformes, euh… enfin ça arrive un peu tard, mais c'est vrai qu'ils avaient pas la puissance euh… de feu, de moyens, qu'avait le Ministère de l'Equipement dans la réflexion, ça c'est incontestable ! Mais euh…, non, non, ça nous a bien servi ! »[762]

Cet extrait montre bien que les directions des deux Ministères ont pu s'appuyer l'une sur l'autre, à l'occasion de la réflexion sur les schémas de service, contre l'administration de l'Equipement. Cependant, les cabinets ne pouvaient se passer de ses ressources cognitives. Plus encore, le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement était alors encore un Ministère modeste, en budget et en personnel, surtout au regard du Ministère de l'Equipement et des grands corps qui le composent. La bataille pour la création d'un grand corps propre au Ministère de l'Environnement fût un échec dans les années 1990[763]. Aussi, l'administration centrale du MATE était composée en partie de personnels contractuels et de fonctionnaires de l'Equipement et de l'Agriculture, notamment ingénieurs des Ponts et ingénieurs du GREF[764], gérés par le Directeur du Personnel compétent pour leur avancement de carrière (donc Directeur du Personnel de l'Equipement pour les ingénieurs des Ponts par exemple). Les Ministères de l'Environnement ont souvent dénoncé dans les années 1990 le manque de formation adaptée pour certains sujets environnementaux dans les écoles de formation de ces ingénieurs. Cependant, leurs effectifs propres étaient limités et largement dépendants eux-mêmes des savoirs acquis par les fonctionnaires dans leurs écoles. C'est pourquoi aussi notre interlocuteur évoque une « absence de moyens » (à la fois humains et cognitifs), expliquant que les cabinets des deux Ministères, bien que s'appuyant l'un sur l'autre pour imposer à l'administration de l'Equipement une définition commune d'un développement durable rendant incontournable des objectifs ambitieux de report modal, devaient en même temps s'appuyer sur leurs savoir-faire, nécessaires à l'élaboration de scénarios, supports aux choix de politiques publiques. Les changements qu'il évoque concernent la grande fusion des corps techniques concomitante à la création d'un grand ministère du développement durable (incluant les transports) à l'occasion du Grenelle de

[762] Entretien du 11.08.2009.

[763] LASCOUMES Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre, *L'environnement ou l'administration des possibles : la création des directions régionales de l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 1997.

[764] Génie Rural des Eaux et Forêts.

l'Environnement[765] : les Ministères comme les grands corps ont connu des changements d'ampleur ces dernières années dont la genèse et les effets restent à analyser.

c) La stabilisation de l'énoncé ? Les Etats généraux du fret ferroviaire

Si la « gestation » des schémas de service[766] a été une période de formulation de l'énoncé « soutenir le fret SNCF, c'est faire du développement durable », nous nous sommes intéressés aux Etats généraux du fret ferroviaire organisés les 11 et 12 décembre 2000, comme un moment de stabilisation de l'énoncé (le fret ferroviaire comme « point de passage obligé » du développement durable), mais aussi comme événement qui donne à voir l'énoncé qui a été construit durant les deux dernières années (médiatisation). Les Etats généraux entérinent le lien forgé entre développement durable et relance du fret ferroviaire en mettant en scène l'histoire causale des difficultés du fret ferroviaire (les difficultés propres à Fret SNCF et la concurrence intermodale), les conséquences négatives de son déclin et par conséquent les bonnes raisons de le soutenir, avant de donner un plan de route de ce qu'il faudrait faire. Ainsi, l'étude de ce qui est dit lors des états généraux a un intérêt double pour nous : il donne à voir l'énoncé de politique publique élaboré dans cette période et constitue l'un des lieux principaux de légitimation politique de l'énoncé par les discours publics des Ministres.

Ces Etats généraux du fret ferroviaire sont organisés par le Conseil supérieur du service public ferroviaire à la demande de J.-C. Gayssot. Ce dernier avait souhaité que ces Etats généraux soient organisés pendant la présidence française de l'Union européenne[767]. Dans cette période, il essayait en effet de lier l'énoncé formulé au niveau national à l'énoncé formulé au niveau européen, notamment lors des travaux de préparation du Livre Blanc sur les transports. Nous reviendrons plus loin sur l'action menée par le Ministre au niveau

[765] Les grands corps ont connu de nombreuses transformations ces dernières années : après la réforme du corps des Ponts et Chaussées de 2002, étudiée par J Gervais (op.cit.), la réforme de 2009 (décret du 10 septembre 2009) a fusionné le corps des Ponts et Chaussées avec le corps des IGREF, créant un nouveau corps des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts (IPEF), au caractère interministériel. Il n'existe donc toujours pas de corps propre à l'environnement, mais les formations en écoles d'ingénieurs ont progressivement évolué et il semble qu'après le mouvement d'autonomisation de l'Environnement décrit par les travaux de Lascoumes et Le Bourhis dans les années 1980-1990, il y ait un retour de balancier vers une stratégie de « transversalisation » de l'action publique par la création d'un grand Ministère (sans qu'on puisse pour autant en conclure ni une prise en compte assurée des sujets environnementaux dans les politiques chapotées par ce grand Ministère, ni une absorption (étouffement ?) de l'environnement par les grands corps traditionnels des anciens Ministères).

[766] L'ensemble des schémas de service sont définis à l'automne 2000 et alors soumis à consultation. On trouve dans le document sur les schémas multimodaux de services de transport à peu près la même argumentation que celle qui est développée lors des états généraux. Ce document est disponible par exemple à l'adresse : http://www.herault.pref.gouv.fr/actions/ssc/pdf/ssc_transports.pdf

[767] Ils prennent donc place à la fin de la présidence française de l'Union Européenne (celle-ci se déroulant de juillet à décembre 2000)

européen. Le CSSPF organise ces Etats généraux avec le soutien du ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.

Nous faisons l'hypothèse que ces Etats généraux ont été l'occasion de stabiliser et de médiatiser l'énoncé de la politique de fret ferroviaire, construit et élaboré progressivement dans les années qui précèdent, à l'occasion des schémas de services, qui a amené un grand nombre d'acteurs à dialoguer, à travailler ensemble, à se confronter – aussi bien à l'intérieur même des Ministères, qu'entre Ministères.

Ces Etats généraux sont l'occasion d'observer le déroulement d'une argumentation ficelée liant fret ferroviaire et développement durable, appuyée sur des études issues en partie des travaux menés pour les projets de schémas de service collectifs de transport[768]. Le compte-rendu en a été publié dans divers supports[769]. Ces Etats généraux ont par ailleurs rassemblé la plupart des acteurs de cette politique publique (membres du CSSPF – Présidents et cadres dirigeants de la SNCF et de RFF, Directeur des Transports Terrestres, représentants des syndicats cheminots, représentants de chargeurs, cadres et représentants syndicaux de ces diverses institutions, fonctionnaires des Ministères) ainsi que de nombreux Ministres des Transports européens[770].

Le compte-rendu paru dans la *Revue Générale des Chemins de Fer* reprend les grandes lignes des discours prononcés alors, notamment par le Ministre de l'Equipement, et retrace ainsi l'argumentation établie alors en donnant les éléments essentiels de l'énoncé de politique publique. En effet, la première partie, plutôt introductive, sur le contexte européen affirme :

> « Le développement du transport ferroviaire est ainsi devenu un objectif consensuel. Celui-ci est fondé sur le constat d'une croissance soutenue des besoins de transport de marchandises et la nécessité du développement durable, c'est-à-dire la sécurité des personnes, la cohésion sociale, la protection de l'environnement et les économies d'énergie. »[771]

On peut remarquer ici la prolifération des contenus associés au développement durable (sécurité, cohésion sociale, protection de l'environnement, économies d'énergie).

[768] Notamment lors des deux discours (d'ouverture et de clôture) de J.-C. Gayssot et du discours de D. Voynet.

[769] Notamment dans les *Annales des Mines*, une revue plutôt destinée aux ingénieurs : FILLEUL Jean-Jacques, "Le développement du fret ferroviaire en France et en Europe", *Annales des Mines*, avril 2001 ; et dans la *Revue Générale des Chemins de Fer*, une revue très consultée dans le monde ferroviaire : Jean-Michel Jomard, « Les états généraux du fret ferroviaire », *Revue Générale des Chemins de Fer*, mars 2001.

[770] On peut penser que le souhait du Ministre de faire participer des Ministres européens visait à organiser la communication politique autour de cet événement et à valoriser son action au Ministère, mais aussi à contribuer à diffuser cet énoncé au-delà de l'échelon national, dans un contexte où la politique des transports était hautement discutée à l'échelon européen.

[771] Jean-Michel Jomard, « Les Etats généraux du fret ferroviaire », *Revue Générale des Chemins de Fer*, mars 2001, p. 67.

L'argumentation développée dans le discours du Ministre vise à montrer que le fret ferroviaire constitue une réponse valable pour chacun de ces enjeux liés au développement durable, soulignant ainsi la nécessité de le développer.

> « La prise de conscience des dangers résultant de l'effet de serre, les crises pétrolières successives, la saturation des axes routiers, posent aujourd'hui avec force et de façon légitime la nécessité d'un rééquilibrage rail-route, ainsi qu'une prise en compte des coûts environnementaux et sociaux réels pour chaque mode de transport.»[772]

Le document élaboré par Jean-Michel Jomard dans la Revue Générale des Chemins de Fer reprend globalement la même argumentation que celle du discours de clôture fait par J-C Gayssot. De la même façon, on retrouve les mêmes formes de mise en récit dans beaucoup de documents ayant des statuts divers, mais soutenant la politique de transport élaborée sous le Gouvernement de gauche plurielle[773]. Tout d'abord sont exposées les raisons de la croissance du transport de marchandises en général : c'est d'abord la croissance économique et l'internationalisation des transports (d'ailleurs favorisée par le marché unique) qui explique la croissance du transport de fret, les transformations industrielles et économiques expliquant la croissance du transport routier[774]. Les arguments habituels expliquant le succès de la route sur les autres modes sont évoqués : la généralisation du « flux tendu », la réduction des stocks, le développement du commerce électronique et du « monocolis », la réduction des délais. De plus, les infrastructures de transport se sont globalement améliorées (notamment routières), favorisant ainsi un transport rapide des marchandises.

On retrouve parmi les sources citées le projet de schémas de services collectifs de transport de marchandises et de voyageurs, daté de novembre 2000. Il permet de mobiliser des prévisions globales et par modes de trafic de marchandises dans les 20 ans, si rien n'est fait (« sans changement des politiques de transport »), contribuant ainsi à dramatiser les conséquences négatives de l'inaction.

---

[772] Discours de clôture des états généraux du fret ferroviaire de Jean-Claude Gayssot, Ministre de l'Equipement, des Transports et du Logement, 12 décembre 2000, disponible à l'adresse : http://www2.equipement.gouv.fr/archivesdusite/pfue/pfue2000/fret-ferroviaire/discours_clot.htm.

[773] Discours des Ministres Gayssot et Voynet ; Ministère de l'équipement, des transports et du logement, *1997-2002, 5 années au Ministère de l'équipement, des transports et du logement*, Paris, Ministère de l'équipement, des transports et du logement, avril 2002 ; ASSEMBLEE NATIONALE, Rapport d'information sur les propositions de directives relatives aux chemins de fer communautaires, déposé par la Délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union Européenne, enregistré le 27 mai 1999, présenté par Didier Boulaud.

[774] « Depuis 25 ans, la part du fret ferroviaire n'a cessé de décroître par rapport au transport routier : Représentant en 1970, 32% des transports de marchandises effectués dans les quinze Etats membres, la part du fret ferroviaire a aujourd'hui diminué de moitié. Certes, cette situation s'explique avec la forte baisse des trafics lourds comme les minerais ou le charbon, ou encore avec la technique du "juste à temps", largement favorable au transport routier. » (Discours de clôture des états généraux du fret ferroviaire de Jean-Claude Gayssot, Ministre de l'Equipement, des Transports et du Logement, 12 décembre 2000, disponible à l'adresse : http://www2.equipement.gouv.fr/archivesdusite/pfue/pfue2000/fret-ferroviaire/discours_clot.htm).

La « sous-tarification » du transport routier (sans que le terme ne soit justifié) est invoquée comme source d'inégalité dans la concurrence intermodale: les coûts du transport routiers seraient trop bas. Les intervenants (Loyola de Palacio[775], J.-J. Filleul) s'appuient sur des études internationales, comme celle réalisée par l'Institut allemand IWW[776] sur les « coûts externes » du transport, c'est-à-dire les coûts qui ne sont pas pris en compte dans le prix payé, notamment les coûts des impacts sur l'environnement et les coûts socio-économiques. Les intervenants s'appuient ainsi sur des données scientifiques pour légitimer une action publique favorisant le développement du fret ferroviaire.

Un sondage de la SOFRES auprès des Français est aussi mobilisé, montrant que les Français interrogés sont très favorables au transfert d'une partie du trafic de fret sur le ferroviaire qui serait selon eux plus sûr et moins polluant[777]. Le public est ainsi convoqué pour légitimer l'énoncé, et la montée de l'inacceptabilité sociale des poids lourds vient soutenir l'objectif de report modal. Ces sondages permettent par la même occasion de désigner et de mettre en scène un « public » qui pâtirait du problème du transport de marchandises.

Une série de conséquences de la croissance du transport routier est énumérée. Là encore, la mise en évidence des conséquences néfastes pour les individus (usagers de la route, habitants à proximité d'axes routiers, …) permet de rendre visible le public « victime » du phénomène. La première des conséquences du transport routier citée est la gravité des accidents impliquant un poids lourd. Viennent ensuite toute une série d'autres conséquences négatives : la pollution de l'air et le bruit ont des conséquences sur la santé (le texte s'appuie là encore sur les résultats d'une étude de l'OMS montrant que dans trois pays, cette pollution provoque la mort de 40 000 personnes, dont la moitié est imputable à la pollution routière). La pollution a, de plus, de graves conséquences sur le climat (production de gaz à effet de serre)[778]. Sont ensuite encore énumérées les conséquences néfastes en termes de congestion routière (saturation des axes, poids financier en termes d'entretien, voire de réalisation de

[775] Qui est alors Commissaire européenne aux Relations avec le Parlement, aux Transports et à l'Énergie (de septembre 1999 à novembre 2004).

[776] Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsforschung

[777] « Aujourd'hui, 78 % des Français l'approuvent [le développement du transport ferroviaire], selon un sondage SOFRES portant sur 1000 personnes représentatives de la population, mené en octobre 2000 pour le ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement et le conseil supérieur du service public ferroviaire », in Jean-Michel Jomard, « Les états généraux du fret ferroviaire », *Revue Générale des Chemins de Fer*, mars 2001, p. 67.

[778] Le paragraphe sur ce sujet se termine ainsi : « En France, aujourd'hui, le transport ferroviaire génère 100 fois moins d'émissions polluantes que la route, notamment d'émissions de gaz à effet de serre. » (*in* Jean-Michel Jomard, « Les états généraux du fret ferroviaire », *Revue Générale des Chemins de Fer*, mars 2001, p. 70).

nouvelles infrastructures, qui en revanche sont mal acceptées par les riverains) et de facture énergétique. Dans l'article de la *RGCF*, une photo accompagne ce texte, représentant un axe routier avec neuf voies de circulation, complètement encombré. La légende dit : « En 1985, le temps perdu dans les encombrements en France a été chiffré à 1,8 % du PIB soit 137 milliards de francs. »[779]

Dans les conclusions issues des états généraux, il émerge alors un certain nombre de solutions. Les conclusions s'orientent vers une multitude de chantiers dans lesquels les solutions proprement technologiques ne sont pas au cœur : les solutions techniques liées au ferroutage sont évoquées, mais représentent un défi dans la mesure où, pour résorber le trafic de 12 000 camions circulant alors par jour sur l'axe Nord-Sud, il faudrait l'équivalent de 300 trains. Les acteurs réunis lors de ces états généraux font part des défis techniques et organisationnels pour l'entreprise ferroviaire que représentent les objectifs de report modal (ou plutôt d'augmentation du fret ferroviaire) annoncés par le Ministre et simulés dans les scénarios de croissance de transport. Les instruments envisagés par le Ministre pour rééquilibre la concurrence entre le rail et la route concernent l'harmonisation sociale des conditions de travail dans les différents secteurs (et donc notamment d'une législation sociale européenne pour le secteur routier) et l'internalisation des coûts externes des transports. Un cadre européen favorisant le trafic international et l'interopérabilité est aussi souhaité. On voit bien que la nécessité d'inscrire la politique nationale dans le cadre d'une politique européenne est affirmée, mais aussi que la plupart des décisions se joueront à l'échelon européen plutôt que national. Les mesures envisagées sur le plan national sont donc finalement assez limitées : au-delà des investissements déjà annoncés pour le matériel de traction de Fret SNCF, les acteurs qui participent aux Etats généraux insistent sur les efforts que la SNCF doit mener sur la réorganisation de ses relations avec ses partenaires (chargeurs et autres acteurs du ferroviaire, notamment RFF).

Le tableau 6 résume succinctement l'énoncé formulé entre 1997 et 2000, qui fait de la relance du fret par une politique de volume l'instrument d'une politique de développement durable.

[779] In Jean-Michel Jomard, « Les états généraux du fret ferroviaire », *Revue Générale des Chemins de Fer*, mars 2001, p. 70. On peut noter que la référence n'est pas de toute fraîcheur.

Tableau 6: Enoncé de « politique de volume » pour un développement durable

Acteurs porteurs	Direction politique du Ministère des Transports (et du MATE) Soutien partie SNCF, syndicats cheminots Soutien des Verts et associations environnementales sur objectif relance FF
Problème	Déclin du fret ferroviaire
Conséquences néfastes si rien n'est fait	Domination du transport routier néfaste pour l'environnement, la santé, la sécurité, voire pour les conditions de travail des salariés du fret
Récit liant le problème aux solutions	L'Etat doit relancer le fret ferroviaire parce que la société a tout à y gagner : le fret ferroviaire est un « point de passage obligé » du développement durable
Solutions préconisées	Rééquilibrer les investissements en faveur du fret SNCF en octroyant des moyens spécifiques, notamment : achats de nouvelles locomotives pour le fret (+ politique d'embauche globale pour la SNCF afin d'augmenter les moyens humains) Favoriser l'intermodalité par le développement de solutions technologiques (notamment : autoroutes ferroviaires) et aides au transport combiné

Trois « exigences » sont rappelées lors des Etats généraux, notamment lors du discours de clôture du Ministre : le développement du fret ferroviaire doit s'inscrire dans une perspective européenne ; les entreprises ferroviaires doivent transformer leurs systèmes d'exploitation afin d'améliorer la qualité offerte aux chargeurs ; enfin il faut adopter une politique d'investissements à la mesure des enjeux.

Finalement, ce qui paraît stabilisé dans l'énoncé à la sortie des Etats généraux, c'est le lien inextricable et démontré à force d'études, entre développement durable et fret ferroviaire. Ainsi est démontré la nécessité de relancer le fret ferroviaire : la croissance du transport routier a une série de conséquences négatives et en contradiction avec les objectifs de développement durable (santé, économies d'énergie, lutte contre la pollution et le changement climatique, qualité de vie des habitants), rendant le rééquilibrage modal par le développement de Fret SNCF incontournable. En revanche, les solutions préconisées, certes stabilisées dans l'énoncé porté par le Ministre, ne font en revanche pas l'unanimité et présentent des faiblesses pour convaincre les acteurs de la politique : d'une part le développement massif de Fret SNCF risque d'être mis à mal par des contraintes techniques et organisationnelles (mise en garde énoncée par les participants aux Etats généraux), d'autre part les solutions préconisées pour

rééquilibrer les conditions de concurrence entre rail et route sont dépendantes des décisions qui seront prises à l'échelon européen, et sont alors, pour la plupart, non encore arbitrées.

d) Les usages politiques des débats européens

Comme nous l'avons déjà mentionné, les Etats généraux se déroulaient à la fin de la présidence française de l'Union européenne. L'étude de la formulation d'un énoncé de soutien à Fret SNCF pour le report modal offre en effet une occasion d'observer les usages croisés des débats européens et des débats ayant lieu à l'échelon national dans la production de l'action publique en matière de fret ferroviaire. A l'échelon européen, la politique des transports était à la fin des années 1990 en pleine construction : les débats sur l'internalisation des coûts externes du transport et sur la libéralisation des réseaux battaient leur plein. Comment, alors que la solution libéralisation était déjà largement prônée au niveau européen pour la relance du fret ferroviaire, le Ministre Gayssot a-t-il pu légitimer un énoncé contournant la libéralisation ? Comment les acteurs ont-ils articulé les débats entre l'échelon national et l'échelon européen ? Quels usages en ont-ils fait ?

Nous souhaitons nous appuyer ici sur un article de S. Jacquot et C. Woll[780] qui nous paraît particulièrement pertinent pour penser conjointement les dimensions stratégiques et cognitives de l'action publique. En effet, elles cherchent à soutenir la possibilité épistémologique de combiner les usages cognitifs et stratégiques de l'Europe, ce qui leur permet de sortir d'un questionnement portant uniquement sur le cadre européen comme contrainte (institutionnelle, normative). En envisageant les usages de l'Europe et la dimension stratégique des acteurs, elles montrent que les acteurs sont toujours contraints, mais développent aussi des marges de manœuvre, notamment par le sens qu'ils donnent aux institutions, aux concepts mobilisés dans les argumentations, à l'action publique européenne. Elles s'appuient ainsi sur les travaux de N. Jabko sur le « marché commun »[781] ou de B. Palier sur le rôle de l'ambiguïté dans la formulation d'un accord en France à l'occasion des réformes sociales (réforme des retraites notamment)[782].

[780] JACQUOT Sophie, WOLL Cornelia, « Action publique Européenne : les acteurs stratégiques face a l'Europe », *Politique européenne*, 2008, vol.2, n° 25, p. 161-192.

[781] N. Jabko a montré comment la Commission européenne avait eu recours à des concepts flous mais fédérateurs (comme le « marché commun ») pour relancer l'intégration européenne : JABKO Nicolas, *Playing the Market: A Political Strategy for Uniting Europe*, 1985-2005, Cornell University Press, 2006.

[782] Voir par exemple PALIER Bruno, « De l'ambiguïté en politique », Dans GIRAUD, O., et WARIN, P. (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris: La Découverte, 2008, p. 93-107.

« Pour appréhender le sens de l'action publique qui se déploie dans le cadre du système européen, un élément essentiel est le travail politique des acteurs à l'intérieur d'un système normatif qui impose ses contraintes. Afin de saisir la nature de ce travail, la notion d'usages politiques permet de cerner la façon dont les acteurs sont en mesure de s'emparer de ces contraintes, de les réinterpréter ou de les transformer. »[783]

S. Jacquot et C. Woll décrivent ainsi l'apport de la notion d'usages politiques :

« L'objectif de la notion d'usages politiques est d'insister sur les dynamiques cognitives et stratégiques de l'intégration européenne afin de rééquilibrer la balance avec les approches institutionnalistes qui ont tendance à considérer les acteurs comme de simples courroies de transmission. Il s'agit d'insister sur l'idée que ces derniers doivent être analysés comme étant en mesure, d'une part, d'interpréter les institutions européennes et les pressions qu'elles font peser sur eux, et, d'autre part, de « choisir » et d'« apprendre » en dehors de ces pressions et des déterminismes structurels. Les acteurs se confrontent aux institutions qui les encadrent, leur ouvrent un champ des possibles, les contraignent, mais qui ne déterminent pas leurs actions. »[784]

C'est dans cette réflexion guidée par les usages politiques d'un discours institutionnalisé sur le développement durable à l'échelon européen que nous souhaitons inscrire notre analyse du couplage entre développement durable et fret ferroviaire qui a permis aux Ministres français de se détourner, au moins temporairement, de la solution libéralisation préconisée en Europe.

L'Europe des transports jusqu'à la fin des années 1990 a été principalement guidée par le souci de l'ouverture à la concurrence. Mais en même temps que la politique libérale européenne se développe dans les années 1990, la prise en compte des questions environnementales progresse (voir le début du chapitre 2). Cette prise en compte joue un rôle non négligeable dans l'orientation du Livre blanc paru en 2001[785] : le report modal y est affiché comme un objectif souhaitable pour limiter les effets négatifs de la croissance du transport routier[786]. 2001 est en fait une année qui voit à la fois l'adoption du premier paquet ferroviaire, en mars, prévoyant l'ouverture à la concurrence du transport international de

[783] JACQUOT Sophie, WOLL Cornelia, « Action publique Européenne : les acteurs stratégiques face a l'Europe », *Politique européenne*, 2008, vol.2, n° 25, p. 175.

[784] *Ibid*, p. 176.

[785] Livre Blanc, *La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix*, COM(2001) 370, septembre 2001.

[786] Il serait évidemment nécessaire d'étudier précisément comment la rédaction de ce Livre Blanc a été possible : quels ont été les rédacteurs importants ; quels étaient les enjeux dans les capitales européennes ; qui étaient dans les DG et à la Commission. Nous n'avons pas eu l'occasion de retracer son élaboration. Cependant, l'extrait de l'entretien mené avec l'ancien Ministre cité plus loin donne quelques indications sur les batailles qui ont eu lieu autour de ce Livre Blanc.

marchandises, mais aussi ce Livre Blanc encourageant le développement des modes alternatifs à la route et l'intermodalité. Au niveau européen, ce sont donc deux tendances qui se conjuguent : la poursuite de la politique d'ouverture à la concurrence des réseaux de transport et l'orientation de la politique des transports vers le rééquilibrage entre les modes en faveur des moins polluants d'autre part. Comment dans ce contexte Jean-Claude Gayssot a-t-il réussi à justifier sa politique nationale ? Quelle position de la France a-t-il portée au niveau européen ?

Lors de notre entretien, il a de lui-même évoqué la conjonction des agendas européen et national comme une ressource et une contrainte, même s'il n'a pas de lui-même évoqué ces termes. La forme de précipitation dans l'enchaînement des événements qu'il évoque, ne serait-ce que dans le ton, illustre les contraintes et les ressources de la production de l'action politique.

« -Et alors donc, je fixe l'objectif multiplier par deux le trafic ferroviaire dans les dix ans, de marchandises, … j'embauche dans le secteur fret / Marchandises, des cheminots, je commande… 850 locomotives chez Alsthom, donc de l'emploi aussi chez Alsthom, et avec Dominique, nous nous mobilisons, pour que, au nom du Livre Blanc, européen, on mette un objectif du doublement dans le livre blanc de l'Europe…

-Mais ça n'y a pas figuré ça finalement, si ?

-Ça y a figuré, et ça a été supprimé, parce qu'y a eu euh… le livre blanc a été repris, parce que dès qu'on a le dos tourné…

-Le livre blanc de 2001 ?

-Oui ! Ils nous ont baisé dès qu'on a eu le dos tourné et à nouveau est revenue l'idée, « oui mais il faut faire attention, quand même la route, on peut pas abandonner la route » - bien sûr il était pas question d'abandonner la route ! Tu sais qu'on a été [il s'interrompt pour poser une question à sa secrétaire] et donc on se mobilise et on obtient ! Et en même temps, moi je préside l'Europe des transports. [silence] Que fais-je ? Je me bats… deux choses : par rapport à la compétitivité ; fret ferroviaire et fret routier. Je me bats pour l'harmonisation…

-De la législation sociale…

-De la législation sociale dans le transport routier. C'est très duraille, à la fois sur le temps de travail et sur le temps de conduite, c'est d'autant plus duraille, que je n'arrive pas à obtenir une majorité qui intègre les artisans. Finalement, faute d'y arriver, je fais quand même approuver en Conseil des ministres l'harmonisation sur le temps de conduite, le temps de transport, pour les salariés. Euh, donc, euh, si tu veux, à l'échelle de l'Europe parce que, honnêtement, l'Europe c'est, la politique des transports de marchandises doit être, devrait être […] au centre d'une politique de transport européenne jouant la carte de la fluidité, parce que pendant tout ce développement du transport euh routier, au détriment du transport ferroviaire, on est arrivé à quoi, à l'asphyxie au sens propre et au sens figuré, c'est-à-dire l'asphyxie, la congestion sur les routes, sur nos autoroutes et dans nos villes, et euh… donc congestion, mais également à l'asphyxie au sens de pollution et des gaz effet de serre, et du bruit, etc ! Et donc euh… on peut pas l'Europe, dire, on se bat euh… pour non seulement Kyoto, mais le… [il cherche] l'objectif 4 là…

-Ah le facteur 4 !

-Le facteur 4 et puis d'un autre côté dire, ben oui, c'est quand même, donc… et, durant cette période, donc ça c'est la bagarre à l'échelle de l'Europe. Et y compris où j'enclenche la problématique des autoroutes de la mer. » [787]

[787] Entretien avec l'ancien Ministre, 24.06.2009.

Notre interlocuteur mobilise le vocabulaire du combat (« bagarre », « mobilisation »), insiste sur les échecs et les victoires, se met en scène comme l'un des personnages principaux (« je »). La précipitation des enchaînements entre les événements et les niveaux d'action[788] témoigne sans doute d'une volonté de valoriser l'action accomplie alors[789], de justifier les échecs, sans parler aussi sans doute d'une difficulté à se remémorer avec clarté ces enchaînements. Ce sont les difficultés propres à tout entretien avec un acteur politique revenant sur son action gouvernementale. Mais cette imbrication des événements témoigne aussi de la superposition des agendas à l'échelon national et européen et de leurs usages par les acteurs politiques.

Cet extrait indique que l'ancien Ministre, avec sa collègue de l'Environnement, ont tenté de faire inscrire des objectifs définis nationalement au niveau européen, même s'ils n'y sont pas parvenus. Il y a bien une tentative d'influencer l'action publique européenne, à la fois pour donner des chances de succès à l'action publique mise en œuvre à l'échelle nationale et la légitimer en l'inscrivant dans le cadre d'une action européenne. Par ailleurs, on voit que l'un des ressorts de l'argumentation construite à l'échelon national a consisté dans le fait de s'appuyer sur des objectifs définis au niveau européen (comme les objectifs de diminution des gaz à effet de serre, inscrits dans le protocole de Kyoto), pour éventuellement mettre en contradiction ces objectifs et le refus de se prononcer en faveur d'objectifs plus ambitieux pour le ferroviaire : il s'agit bien ici de donner du sens et d'interpréter l'action publique européenne, quitte à mettre en avant ses incohérences pour légitimer la position portée par la France en Europe, comme l'action publique à l'échelon national[790].

[788] On retrouve encore l'idée d'une négociation à différents échelons et sur différents sujets concernant la politique ferroviaire à un autre endroit de l'entretien : *« Quand je suis arrivé, l'idée de multiplier par deux le trafic, ça je fais grandir l'idée en même temps que je me bagarrais avec Loyola de Palacio, et avec mon premier ministre Lionel, pour transférer la dette de RFF… à l'Etat »* (Entretien du 24.06.2009).

[789] Le fait qu'il ait souhaité éditer un livre retraçant son action au Ministère semble aller dans ce sens. *1997-2002, 5 années au Ministère de l'équipement, des transports et du logement*, Ministère de l'équipement, des transports et du logement, avril 2002, 463 p.

[790] Le rapport d'information déposé à l'Assemblée et présenté par un député PS, Didier Boulaud, sur les propositions de directives européenne relatives aux chemins de fer, est construit lui aussi sur une mise en incohérence des objectifs européens (constat unanime sur le déclin du fret ferroviaire et la nécessité d'agir, solutions envisagées inappropriées (libéralisation) et remettant en question les principes de la politique ferroviaire française (service public ferroviaire)) : ASSEMBLEE NATIONALE, Rapport d'information sur les propositions de directives relatives aux chemins de fer communautaires, déposé par la Délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union Européenne, enregistré le 27 mai 1999, présenté par Didier Boulaud. Plus encore, le rapport conclut à un possible déclin du rail avec la mise en œuvre des directives européennes. La majorité politique en France semble construire une véritable stratégie d'opposition aux directives ferroviaires européennes.

La difficile conciliation entre la politique nationale de Gayssot et la politique européenne en matière de transport de marchandises a été étudiée par Delphine Chabalier[791], dans ses travaux sur les réformes des systèmes ferroviaires français et allemand, à l'occasion des négociations concernant la mise en place du RTEFF (Réseau Transeuropéen de Fret Ferroviaire). La négociation européenne sur le RTEFF semble avoir ait été l'occasion pour la France d'appuyer la mise en place d'instruments à l'échelon européen pour le développement du transport ferroviaire, tout en contournant la libéralisation.

En effet, L'UE réfléchit aux réseaux transeuropéens de transport depuis la fin des années 1980 (réseau routier, réseau de trains à grande vitesse)[792]. Le Livre blanc de 1996 pour la revitalisation des chemins de fer communautaires[793] entendait mettre l'accent sur le trafic de marchandises notamment en améliorant le transport intermodal[794]. C'est à la fin des années 1990 que la création du RTEFF est actée avec le soutien de Gayssot. Ce nouvel instrument va en fait lui permettre d'obtenir un délai supplémentaire pour la libéralisation du transport de fret ferroviaire.

Dès 1997-1998, un certain nombre de Ministres européens et de parlementaires européens voulaient aller plus loin dans la libéralisation ferroviaire, constatant que la directive de 1991 avait eu des effets bien différents dans les Etats membres. Les « *freeways* », infrastructures ferroviaires dont l'accès serait libre pour tous les opérateurs ferroviaires, inspirés des contrats nés aux Etats-Unis avec le *Staggers Act*[795], étaient soutenus dès le début des années 1990 par une partie des Etats-membres et de parlementaires européens libéraux, ainsi que par l'UIRR (Union internationale des sociétés de transport combiné), mais le concept était combattu notamment par la France[796] et l'Italie. Un autre concept a été soutenu en parallèle, celui des « *freightways* », dont le fonctionnement est basé sur le principe de

[791] CHABALIER, 2006, op. cit. ; CHABALIER, 2010, op.cit.

[792] Pour une présentation synthétique de la mise en place des réseaux transeuropéens : DAMIEN Marie-Madeleine, *La politique européenne des transports*, Paris, PUF, 1999, p. 38-50. Ils étaient principalement tournés à la fin des années 1980 sur les réseaux de transport ferroviaire à grande vitesse. Certains projets, intégrés aux réseaux transeuropéens de transport, ont une longue histoire : voir par exemple le travail de Geert Teisman, qui a analysé le processus décisionnel sur la construction de la ligne de fret Betuwe entre l'Allemagne et les Pays-Bas, en proposant un modèle combiné des approches par les étapes séquentielles et par les courants, qui prend en compte les interactions entre acteurs et les processus d'ajustements réciproques dans une élaboration progressive et parfois chaotique de l'action publique : TEISMAN Geert, « Models for Research into Decision-Making Processes : on Phases, Streams and Decision-Making Rounds », *Public Administration*, vol. 78, n° 4, p. 937-956.

[793] Livre Blanc, *Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires*, COM(96) 421, 30 juillet 1996.

[794] DEHOUSSE Franklin, GALER Benoît, « La politique européenne du rail », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1544, 1996.

[795] Le *Staggers Rail Act* est la loi fédérale qui a mis fin à la réglementation des chemins de fer américains en 1980.

[796] La France l'a cependant accepté sur les voies ferroviaires menant au tunnel sous la Manche.

coopération. Cette opposition entre *freeways* et *freightways* reflète une opposition de nature politique (à savoir le conflit sur les vertus respectives de la coopération et de l'ouverture à la concurrence). Il s'agit, dans les deux cas, de permettre une circulation transfrontalière des trains de fret sur un axe international.

C'est également l'objectif recherché par le RTEFF, soutenu par le Ministre Gayssot. La mise au point effective du RTEFF est intervenue lors du Conseil européen des ministres des 9 et 10 décembre 1999, après de longues négociations. J.-C. Gayssot a en effet particulièrement insisté pour que sa mise en place s'accompagne d'importants efforts d'amélioration en matière d'interopérabilité des infrastructures et pour résorber les goulets d'étranglement. Mais le RTEFF va être réellement défini dans le premier paquet ferroviaire, dans lequel Gayssot va devoir faire des concessions, tout en réussissant à retarder l'échéance de la libéralisation[797]. Il obtient en effet de libéraliser uniquement le transport international de fret ferroviaire en le limitant au RTEFF dans un premier temps[798]. Il a apparemment accepté ce compromis pour pouvoir continuer à peser dans les négociations sur les paquets ferroviaires à venir[799]. La mise en place du RTEFF a donc finalement permis de retarder les directives de libéralisation en échelonnant des étapes.

J.-C. Gayssot s'est finalement trouvé Ministre dans une période bien particulière de l'Europe des transports : les années 1990 sont en effet les années de relance véritable de la politique européenne des transports, et l'échelon européen a été particulièrement actif vis-à-vis des transports ferroviaires à partir de la fin des années 1990, par le biais des paquets ferroviaires, principe acté dans le Livre Blanc de 1996[800]. Rappelons que les discussions sur le « premier paquet » sont lancées en 1998, les quatre « paquets » étant adoptés en 2001, 2004, 2007 et 2013. On peut se demander d'ailleurs s'il existe un énoncé européen de la politique européenne du rail. Nous n'avons pas concentré notre recherche à cet échelon d'action publique, mais il serait tout à fait stimulant de tester la formulation d'énoncés de politique publique à l'échelon européen, tant l'action publique européenne est le fruit de contraintes

[797] Si la France, notamment par la voie de son Ministre des transports, a paru si réticente à la libéralisation du rail , a tenté d'y résister tout en ne parvenant qu'à retarder certaines échéances, on peut remarquer que cette période a correspondu par ailleurs à la privatisation partielle d'Air France. Si le Ministre y était opposé à son arrivée au Ministère, une privatisation partielle a finalement été décidée en 1999. La position qu'il a tenu sur les chemins de fer visait-elle à contrebalancer ce semi-échec dans l'aérien et à donner des gages à ses électeurs ? Ou son attachement à la SNCF rendait-il les concessions dans le rail beaucoup plus difficiles ?

[798] Directive 2001/12/CE.

[799] Pour une description détaillée des rebondissements de l'ensemble de ces négociations, voir CHABALIER, 2010, *op.cit*.

[800] Livre Blanc de la Commission, *Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires*, COM(96) 421, 30 juillet 1996

croisées entre positions des Etats, positions du Parlement, représentation organisée d'intérêts, conflits au sein de la Commission entre DG.

Si l'on reprend la trame argumentative du Livre Blanc de 1996, le rail est présenté comme un mode de transport qu'il faut sauver (puisqu'il est en déclin et qu'il connaît des difficultés financières), et même qu'il faut développer, en raison des difficultés que l'Europe connaît sur les réseaux de transport : encombrements, problèmes environnementaux, bruit, et opposition croissante des populations à la construction de nouvelles infrastructures routières. Sont mises en avant une valeur (la mobilité) et une norme (la mobilité durable[801]). Les chemins de fer sont une partie de la solution pour assurer cette mobilité durable. L'obstacle identifié, ce sont les difficultés du rail. Responsabilités politique et causale[802] se mêlent alors pour expliquer ces difficultés (dans une section à l'intitulé évocateur « L'origine des problèmes » et une sous-section intitulée « Causes du déclin »). C'est un énoncé qui se dessine en filigrane, à travers l'identification d'une cause (manque de liberté d'investir pour les opérateurs ferroviaires), de « coupables » (les opérateurs historiques et les Etats) et de solutions[803] (des opérateurs indépendants des Etats et donc plus libres d'entreprendre, c'est-à-dire des opérateurs ressemblant à de véritables entreprises sur un marché des chemins de fer).

> « **La gestion des chemins de fer est largement responsable de leur déclin**. Les problèmes rencontrés par les transports ferroviaires sont cependant largement dus aux relations entre l'État et les compagnies de chemins de fer. **Les États ont généralement refusé aux compagnies de chemins de fer la liberté dont jouissent les entreprises commerciales**. Outre des interférences politiques à des fins immédiates, les autorités ont eu tendance à exiger le maintien de services largement en dessous du seuil de rentabilité. Les investissements dans les chemins de fer ont souvent été inadéquats ou mal orientés, et ont donc pesé sur les finances publiques. Les gouvernements ont compensé les pertes par d'importantes subventions dénuées d'objectifs précis, tels que l'amélioration de l'efficacité. Par ailleurs, les objectifs financiers étaient souvent imprécis. » [804]

La solution à ce problème propre aux chemins de fer consiste en la libéralisation et une clarification des responsabilités partagées entre Etat, entreprises ferroviaires, gestionnaire d'infrastructures, chargeurs :

> « Il faut un nouveau type de chemin de fer. **Les compagnies de chemin de fer doivent être avant tout des entreprises libres d'assurer leur gestion de manière indépendante** et de tirer parti des possibilités qui s'offrent, mais également responsables de leurs propres échecs. Pour cela, il faut que leur situation financière soit assainie et débarrassée des charges héritées du passé. **Elles doivent**

[801] « Les chemins de fer pourraient contribuer de manière appréciable à garantir la mobilité durable au siècle prochain » in Livre Blanc de la Commission, *Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires*, COM(96) 421, 30 juillet 1996, p. 3 (première phrase)

[802] Au sens de Gusfield : GUSFIELD Joseph, *op.cit.*

[803] Voir ZITTOUN, 2011, *op.cit.*, sur les éléments de l'énoncé de politique publique (notamment cause, coupable, solution).

[804] Livre Blanc de la Commission, *Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires*, COM(96) 421, 30 juillet 1996, p. 10, en gras : souligné par nous.

être soumises à l'influence des forces du marché sous une forme appropriée qui devrait également conduire à une plus grande implication du secteur privé. L**e partage des responsabilités entre l'État et les compagnies de chemin de fer doit être clair**, notamment en ce qui concerne les services publics. »[805]

Dans les chapitres concernant l'Allemagne, nous montrons que l'argumentation développée à l'échelon européen et notamment dans certains Livres Blancs, plus que contraindre, a pu servir de levier pour l'argumentation des acteurs à l'échelon national.

On voit donc bien que les Ministres de l'Equipement et de l'Environnement ont certes construit une argumentation fondée sur les mêmes prémisses (le chemin de fer comme solution aux problèmes que rencontrent les réseaux de transport européens ; le chemin de fer comme réponse au défi d'une mobilité durable en Europe), mais avec une responsabilité causale du déclin des chemins de fer différente : c'est parce que les moyens publics pour les investissements ferroviaires ne sont pas suffisants et que les conditions de concurrence entre modes ne sont pas équitables que les chemins de fer sont en difficulté. La solution libéralisation est donc écartée (elle est à vrai dire très peu discutée publiquement dans cette période), sont privilégiés les investissements publics pour Fret SNCF et quelques projets technologiques au niveau national, l'harmonisation des conditions de concurrence au niveau européen.

L'ancien Ministre a donc tenté, s'appuyant sur sa collègue Verte du Gouvernement, de diffuser l'énoncé de politique publique élaboré sous son Ministère à l'échelon européen tout en utilisant une partie de l'argumentation européenne en faveur des chemins de fer. En 2000, ce fût sans doute un « choc des énoncés » entre un énoncé français qui rejetait la solution libéralisation face à un énoncé européen qui au contraire envisageait la libéralisation comme la solution majeure. Les joutes argumentatives se sont partiellement jouées dans la capacité à donner du sen au développement durable, notion mobilisée à ces deux niveaux d'action publique. Les négociations[806], sans doute ardues, ont eu pour résultat le Livre blanc de 2001, à la fois ambitieux pour les modes de transport alternatifs, mais qui ne retient pas d'objectifs de croissance chiffrés pour ceux-ci, et qui prévoit la libéralisation du rail. Le Livre Blanc a tout de même envisagé plus sérieusement la prise en compte des coûts externes du transport par la

[805] Livre Blanc de la Commission, *Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires*, COM(96) 421, 30 juillet 1996, p. 3, en gras : souligné par nous.

[806] On insiste ici sur l'articulation entre échelon français et échelon européen ; mais il faudrait étudier les positions des autres Etats-membres ainsi que le travail de lobbying des représentants des divers intérêts (transporteurs, syndicats, associations environnementales…) pour comprendre la genèse du Livre blanc de 2001.

révision de la directive Eurovignette (taxation des poids lourds sur certaines infrastructures routières)[807].

Le Ministre de l'Equipement et des Transports a réussi en tout cas à tirer parti du contexte européen favorable à la relance des chemins de fer pour renforcer par ailleurs son énoncé au niveau national. Si le soutien au RTEFF lui a permis de repousser pendant un temps seulement l'arrivée de la libéralisation des chemins de fer, la problématisation européenne de la traversée des zones sensibles (comme les Alpes), a été favorable à l'adoption d'une solution technologique qui sera le porte-drapeau, le symbole de la relance du fret ferroviaire sous son Ministère, et même sous les suivants : l'autoroute ferroviaire alpine.

e) L'autoroute ferroviaire alpine : un objet qui s'inscrit dans l'énoncé sans être une « solution SNCF »

Le lancement de l'autoroute ferroviaire alpine (AFA) est annoncé par J.-C. Gayssot pendant la clôture des Etats généraux du fret ferroviaire. On peut penser que cette décision est le fruit des contraintes et des opportunités liées au contexte : cet outil technologique permet à la fois de rendre visible matériellement le volontarisme politique de « mettre les camions sur les rails », mais constitue aussi une réponse aux demandes insistantes d'élus et de collectifs de développer des solutions alternatives à la route dans les vallées alpines après la catastrophe du tunnel du Mont-Blanc. C'est une solution qui s'inscrit dans l'énoncé national de politique publique, tout en s'inscrivant dans le discours développé à l'échelon européen (réseaux transeuropéens, développement du rail, traversée des zones montagneuses). Enfin, c'est une solution certes technologique mais « non SNCF », au sens où elle a été développée par le constructeur Lohr pour ce qui est des wagons et à l'aide de personnel SNCF localement, contournant la hiérarchie de la SNCF.

Parmi l'ensemble des solutions évoquées pour relancer le fret ferroviaire lors de ses Etats généraux de décembre 2000, le développement d'une route roulante n'est qu'un des points envisagés. Mais J.-C. Gayssot annonce officiellement le lancement d'une politique de

[807] L'histoire de la directive Eurovignette et de ses révisions dans les années 2000 (révision de 2006) est faite de nombreux débats et combats à l'échelon européen. Les Etats-membres sont longtemps restés très libres dans leur choix d'application de la directive. La genèse des directives Eurovignette témoigne de l'élaboration chaotique d'instruments fiscaux visant à prendre en considération les coûts externes du transport (notamment sociaux et environnementaux).

ferroutage dans les Alpes dans son discours de clôture, dont la presse s'en fait l'écho[808]. Revenir rapidement sur la genèse de cet objet technologique permet de montrer que la décision de lancer le projet d'autoroute ferroviaire alpine apparaît finalement comme résultant de la croisée d'opportunités plus ou moins contingentes (la présentation du wagon Modalohr ; la catastrophe du tunnel du Mont-Blanc), d'un énoncé de politique publique (appuyé sur l'image de « mettre les camions sur les trains ») qui se nourrit de l'injonction au développement durable et d'un contexte européen favorable (thèmes du franchissement des Alpes, des réseaux transeuropéens). Enfin, la mise en œuvre n'aurait sans doute pas été possible sans l'investissement d'acteurs au niveau local (à la fois à la SNCF et dans les collectivités[809]). L'autoroute ferroviaire restera comme l'un des éléments les plus visibles de la politique de développement du fret ferroviaire sous Gayssot, reprise par les gouvernements suivants, mais dont les effets sur l'activité globale de fret ferroviaire demeurent limités.

Des projets de « route roulante » ou de « ferroutage » se développent dans plusieurs pays européens dans les années 1980 et 1990. Les choix techniques ont pu être assez différents d'un pays à un autre. Loin d'être négligeables, ces différents choix techniques ont été (et sont encore) au cœur de controverses impliquant les opérateurs de transport, les gestionnaires d'infrastructure, les chargeurs, les économistes des transports, les industriels qui les développent[810]. Derrière les arguments sur les techniques peuvent se nicher des enjeux touchant directement à l'organisation du transport, aux réglementations sur le temps de conduite (comme dans le débat sur l'embarquement du camion entier avec chauffeur[811]), au financement des infrastructures, etc.

[808] Catherine Coroller, « Gayssot met les camions sur les rails », *Libération*, 13.12.2000 ; « En 2002, du ferroutage dans les Alpes », *Le Nouvel Observateur*, 13.12.2000.

[809] Pour l'ancien directeur de cabinet de Gayssot et ancien directeur de fret SNCF, l'autoroute ferroviaire est « passée entre les gouttes » (entretien du 11.08.2009) : il témoigne du fait que l'AFA était peut soutenue par la présidence de la SNCF et qu'elle a largement réussi à émerger grâce à la motivation de cadres locaux de la SNCF (chef de projet), et des cheminots de la région de Chambéry.

[810] Au point qu'ils pourraient faire l'objet d'une étude de sociologie des controverses techniques : CALLON Michel, 1986, *op.cit.* ; LATOUR Bruno, 1992, *op.cit.* ; CALLON Michel, LASCOUMES Pierre, BARTHE Yannick, *Agir dans un monde incertain, Essai sur la démocratie technique*, Seuil, 2001.

[811] Qui peut alors effectuer pendant le trajet en train sa pause ou son repos réglementaires.

Encadré 9 : « Ferroutage », « Route roulante » et « Autoroute ferroviaire »

Le « ferroutage » est un principe dont les « routes roulantes » et les « autoroutes ferroviaires » sont des variantes : il s'agit de mettre des camions (tracteur + remorque) sur des trains[812].

L'image a l'avantage d'être très parlante: les camions, de plus en plus associés au bruit et à la pollution, pourraient être mis au sens propre sur des trains, associés à la propreté et à la sécurité[813].

Des projets de routes roulantes et d'autoroutes ferroviaires sont à l'étude depuis la fin des années 1980 au sein de la SNCF. Dans d'autres pays européens, des solutions sont développées dans les années 1990. Allemagne, Autriche et Suisse[814] développent des projets de routes roulantes. En Suisse et en Autriche roulent les « wagons à petites roues ». Cette solution aurait été boudée par la SNCF, jugeant que ce type de wagon s'use vite, abîme les voies et coûte cher[815]. En 1997, un routier allemand, Roos Rail, expose en France son projet d'une route roulante. L'argument des petites roues lui est là encore opposé par la SNCF.

L'autoroute ferroviaire alpine, dont l'expérimentation est annoncée officiellement par le Ministre des Transports lors des états généraux du fret ferroviaire en décembre 2000, utilise un autre système développé par la société Modalohr. L'expérimentation commence concrètement en 2003 entre les terminaux d'Aiton (France) et Orbassano (Italie). Fin 2005 est lancé un nouveau projet entre Bettembourg (Luxembourg) et Perpignan (France) sous le ministère de D. Perben, ouvert en 2007. L'ouverture d'un troisième axe (autoroute ferroviaire atlantique), annoncée dès 2007, a été maintes fois repoussée.

Un fabricant de camions (Lohr) développe un nouveau concept dans les années 1990, qui va tomber à point nommé dans cette période. Nous allons tenter d'expliquer comment ses atouts ont été présentés par le fabricant Lohr le plus simplement possible, sans dénaturer les enjeux techniques auxquels il était censé répondre.

Dans les débats sur les techniques permettant de « mettre des camions sur des trains », l'enjeu le plus souvent présenté est de trouver un wagon s'adaptant le mieux possible aux infrastructures ferroviaires existantes (rail et tunnels notamment), tout en chargeant des camions eux aussi existants (ne nécessitant pas le développement d'un nouveau gabarit de camion). Si on devait l'exprimer par une image, il s'agit de trouver la pièce, comme dans les jeux d'une marque à quatre lettres bien connue, qui permettra d'emboîter le mieux une ligne

[812] *« Le ferroutage permet de transporter des camions complets (tracteur et semi-remorque) sur des wagons dont le plan de chargement est surbaissé. La manutention est alors horizontale. Le service de ferroutage présente l'avantage de s'adresser à tout type de poids lourds, ce qui élargit considérablement la clientèle de transporteurs* [par rapport au transport combiné qui nécessite des camions adaptés au transport de conteneurs] » (COUR DES COMPTES, « Les autoroutes ferroviaires », *in Rapport public annuel 2012*, février 2012, p. 360).

[813] Ces images ne sont pas unanimement partagées. L'observation des mobilisations contre de nouvelles lignes de fret ferroviaire montre que l'image du train peut aussi faire l'objet d'un investissement négatif. Les riverains des lignes de fret y associeraient plutôt l'image du bruit. Cf notamment les mobilisations contre l'intensification du trafic de fret sur la rive droite du Rhône (traditionnellement réservée au fret) ou contre les projets de Contournement Ferroviaire de l'Agglomération Lyonnaise.

[814] « Le transport ferroviaire suisse des marchandises », *Rail International*, *Schienen der Welt*, février 2002, p. 15-19.

[815] Cédric Mathiot, « Un train de retard sur le ferroutage », *Libération*, 01.09.2001.

ferroviaire et des camions sans nécessiter de lourds investissements ni pour l'une ni pour les autres[816].

Un autre enjeu réside dans l'étape du chargement. Le transport combiné alliant par exemple fer et route avec la même unité de transport (le conteneur) est déjà bien connu, mais il nécessite une étape de transbordement du conteneur du camion sur le train (et inversement). Ces transbordements sont effectués à l'aide de grands portiques. Mais cette étape est aussi souvent dénoncée comme étant responsable d'une grande perte de temps (et d'argent), due dans le jargon à « la rupture de charge ». Les prototypes de route roulante avaient tous pour principe de charger les camions en les faisant monter les uns derrières les autres. L'entreprise Modalohr (filiale du groupe Lohr qui développe ces wagons spécifiques) n'a donc pas manqué de mettre en avant une nouvelle méthode de chargement : celui-ci est effectué directement avec le tracteur routier sans engin de manutention, et le chargement se fait de manière latérale, en épis (contrairement à la plupart des routes roulantes) – ce qui permet théoriquement un transbordement rapide et simultané des camions.

Lors de notre entretien avec J.-C. Gayssot, voilà comment ce dernier narre le choix des wagons Modalohr et les contraintes auxquelles il permettait de répondre:

«- Sur les zones sensibles, pour contourner les zones sensibles, le ferroutage par l'acception actuelle, c'est-à-dire le camion sur le train, ça ça me paraît le plus efficace ! Bon. Donc je lance ça. Je regarde. Et que vois-je ? [silence]. Je peux pas. Et pourquoi ?

-Et là Modalohr arrive…

-Non, il arrive pas, et là je peux pas parce que on me dit « mais les Suisses ils font bien », mais avec le wagon suisse je passe pas dans mes tunnels gabarit B1 ! je passe pas ! J'ai 80 % des camions qui ne passent pas dans les tunnels français ! Et de toute manière le wagon suisse il est pas homologué à l'échelle européenne ! Donc, je lance euh… l'appel à projet, et c'est le PREDIT[817], que dirige… Bussereau […] et c'est l'entreprise Lohr, avec le père Lohr, qui est un gars génial […] et donc il nous fait la proposition du wagon. Du wagon Modalohr qui permet euh… [il veut me faire un schéma]

-Ben qui permet de faire passer les wagons dans les tunnels.

-Mais surtout ! parce que rappelle-toi du problème de la rupture de charge.

-Oui et de les faire monter en épis.

-C'est-à-dire ton train… [il dessine] je mets mon camion, je mets ma cargaison, si je veux je sors mon tracteur. Et puis hop, il se remet dans la position de la traction, et à la place pour faire une quarantaine de camions, de mettre deux heures ou trois heures, je fais en 20 minutes. Donc rupture de charge… minimale. Alors c'est un wagon qui est cher, très cher, … et voilà ; et donc mon boulot ça a été, et tu fais pas ça en deux coups de cuillère à pot. »[818]

[816] Qui explique par exemple le choix des « wagons à petites roues » : la taille des roues est réduite afin de gagner de la place dans les tunnels pour l'ensemble wagon + camion.

[817] Le PREDIT est un programme national de recherche et d'innovation dans les transports terrestres. Le premier a été lancé pour la période 1990-1994. Ici, il s'agit du PREDIT 2 (1996-2000), qui en effet a récompensé entre autres le wagon Modalohr (Grand prix « transport de marchandises).

[818] Entretien du 24.06.2009.

Au-delà d'une présentation encore une fois un peu enchantée du processus d'adoption des wagons Modalohr, permettant de mettre l'accent sur un certain volontarisme politique et de valoriser une action attentive aux problèmes concrets et à la recherche de solutions non moins concrètes, la citation montre que les arguments[819] justifiant le rejet des solutions précédemment présentées ont été bien intégrés, tout autant que les atouts mis en avant par l'entreprise Lohr. Ce qui paraît assez original finalement, c'est le fait qu'une solution technologique développée par un constructeur de camions, extérieure à la SNCF (qui développait pourtant quelques projets en interne mais qui visiblement n'étaient pas beaucoup soutenus par la direction[820]) ait été choisie par le Ministre « cheminot ».

Il semble aussi que ces nouveaux wagons et le projet qui allait en découler pouvaient apparaître pour le Ministre comme de beaux objets d'action publique à valoriser dans son bilan politique, des solutions « concrètes » pour répondre à l'objectif de mettre les camions sur les rails et de trouver des solutions à la traversée du fret dans les Alpes.

Un événement dramatique a sans doute considérablement contribué à l'accélération de la prise de décision de mettre en place une autoroute ferroviaire dans les Alpes : il s'agit de la catastrophe du tunnel Mont-Blanc qui a eu lieu le 24 mars 1999[821]. Cet événement a pu facilité le lancement du projet d'autoroute ferroviaire alpine, dans la mesure où une solution technique était disponible[822]. Dans une période de formulation d'un énoncé de politique publique pour le développement du fret ferroviaire, cet événement a considérablement contribué à élargir le champ des acteurs prenant part à la définition du problème du fret en touchant des publics plus larges : l'événement a contribué à médiatiser les débats sur les politiques de transport de fret et a engendré la mobilisation d'élus locaux, de collectifs d'habitants des vallées alpines et d'associations environnementalistes. Par exemple, la mobilisation d'associations écologistes et de riverains, ainsi que la mobilisation des Verts, a été très active dans la période qui a suivi la catastrophe pour limiter le trafic de camions dans

[819] Nous ne savons pas ici qui est le « on » du « on me dit que » et qui pointe les inconvénients du wagon suisse. Il est probable qu'il se soit agi de personnels du Ministère, de la SNCF tout autant que du « père Lohr » lui-même.

[820] Entretiens du 11.08.2009 avec l'ancien directeur de cabinet, du 25.03.2008 avec une personne travaillant à l'époque à la SNCF et ayant été très impliquée dans la mise en place du projet.

[821] Un incendie s'est déclaré ce jour à l'intérieur du tunnel : un camion frigorifique belge a pris feu, causant la mort de 39 personnes.

[822] Entretiens du 11.08.2009 avec l'ancien directeur de cabinet du Ministre, du 25.03.2008 avec une personne travaillant à l'époque à la SNCF et ayant été très impliquée dans la mise en place du projet.

les vallées alpines[823]. Selon l'ancien directeur de cabinet de Gayssot, l'événement aurait aussi motivé l'engagement des cheminots de la région de Chambéry pour la mise en œuvre du projet[824], touchés directement par la question du trafic routier, voire impliqués dans les mobilisations. Plus largement, cet accident dans le tunnel du Mont-Blanc a pu constituer un élément supplémentaire dans le processus d'externalisation et de publicisation du problème du fret ferroviaire.

Le lancement de l'autoroute ferroviaire alpine est resté *a posteriori* comme l'un des éléments principaux de l'action publique en faveur du fret ferroviaire de cette période. De nombreux interlocuteurs y ont fait allusion en entretien, même si certains ont aussi mis en avant à cette occasion que le trafic concerné était infime et que les autoroutes ferroviaires ne constituaient pas de ce fait une solution pertinente pour le report modal. Pourtant, c'est l'une des mesures qui connaît une certaine longévité (contrairement à la « politique de volume » engagée à la SNCF qui va connaître un coup d'arrêt dès 2003) : de nouvelles autoroutes ferroviaires ont été lancées sous le gouvernement suivant et elles sont encore affichées au titre des solutions pour augmenter la part modale du fer dans les conclusions du Grenelle de l'Environnement en 2007. Ceci tend à montrer qu'un instrument compatible avec un énoncé au temps t, peut aussi être compatible avec un nouvel énoncé en t+1, dès lors que ses promoteurs sont capables de démontrer sa compatibilité avec le nouvel énoncé (répondre au problème notamment) et ainsi de le légitimer comme une solution d'action publique pertinente. Ainsi, les instruments ne sont pas nécessairement liés à l'énoncé de la politique dans lequel ils ont été adoptés, dès lors qu'un travail argumentatif est déployé pour démontrer leur pertinence dans un nouveau contexte.

En conclusion, la période du Ministère Gayssot apparaît comme celle de la mise en lien explicite entre vertus du fret ferroviaire et développement durable. Alors que les corps de l'administration de l'Equipement montraient des résistances concernant les scénarios optimistes de relance de ce mode de transport, il semble que les directions politiques de l'Aménagement du territoire et Environnement et de l'Equipement et des Transports aient dû

[823] L'activité de l'Association pour la Sauvegarde du Site du Mont-Blanc prend de l'ampleur après cet événement, de nombreux rassemblements et manifestation sont organisés, sans compter l'organisation d'un référendum municipal – illégal – à Chamonix en août 2000, dans lequel la question était : "Considérez-vous que le transit international des poids-lourds par la vallée de Chamonix, via le tunnel sous le Mont-Blanc, soit compatible avec les équilibres naturels et écologiques du massif du Mont-Blanc, la santé et la sécurité de ses habitants et de ses visiteurs ?".

[824] Entretien du 11.08.2009.

procéder à la fois à un contournement de ces résistances par la formulation d'un énoncé de politique publique tout en s'alliant leurs services pour la construction des scénarios servant à l'élaboration des schémas de service. La Direction des Transports Terrestres a joué un rôle non négligeable dans la mise en évidence d'un problème propre au fret ferroviaire Ce qui a été vécu comme un combat au départ par le Ministère de l'ATE et en partie par la tête du Ministère de l'Equipement et des transports contre le corps des Ponts et Chaussées semble en effet les avoir encouragés dans une stratégie d'alliance pour contourner cette opposition. Mais l'exercice imposé aux ingénieurs et économistes des transports sur la construction de scénarios a aussi permis de mettre à jour les problèmes propres au fret ferroviaire.

Le couplage élaboré entre fret ferroviaire et développement durable a permis de mettre en avant les nombreux atouts du fret ferroviaire, justifiant ainsi une aide publique conséquente à ce secteur, et plus particulièrement à Fret SNCF, puisqu'il est alors encore l'unique opérateur. La politique de soutien à une activité historique de la SNCF que le Ministre a souhaité mettre en œuvre à son arrivée s'est ainsi progressivement muée, dans un travail de légitimation et de rapprochement avec d'autres acteurs politiques du Gouvernement permettant de soutenir la mise en œuvre de cet énoncé, en une politique durable de transport de marchandises.

Le travail politique des Ministres a non seulement consisté en l'élaboration d'un nouvel énoncé de politique publique, mais aussi en une articulation des positions portées à l'échelon national et à l'échelon européen. Ils ont ainsi tenté d'investir les ressources offertes par le niveau européen (mise en avant du développement durable, engagements dans le cadre du protocole de Kyoto, internalisation des coûts externes) pour légitimer leurs positions portées nationalement, mais aussi pour défendre un service public ferroviaire contre la libéralisation prônée à l'échelon européen. Les négociations à ce niveau se sont soldées par un accord en demi-teinte : la libéralisation réduite dans un premier temps au RTEFF est temporairement repoussée et le développement des réseaux européens de transport devraient faciliter le développement du trafic de fret ferroviaire.

Conclusion

La formulation d'un énoncé de politique propre au fret ferroviaire s'est inscrite dans l'évolution conjointe de plusieurs paramètres. Alors que longtemps le fret ferroviaire semblait être l'affaire de la SNCF et que les priorités de la politique ferroviaire se focalisaient sur le TGV, certains éléments ont contribué peu à peu à « sortir » le sujet du fret de l'opérateur historique : les débats sur l'avenir des chemins de fer encouragent les acteurs politiques à s'engager dans la définition de la politique ferroviaire et à ne plus laisser faire seule la SNCF, la réforme menant à la création de RFF pose progressivement les jalons d'une démonopolisation de la SNCF sur les sujets ferroviaires, enfin et surtout, la cause de la relance du fret ferroviaire va trouver en J.-C. Gayssot un porte-parole politique ayant des ressources pour agir.

Si certaines solutions comme les investissements en matériel (et les embauches) pour la SNCF ont été très vite annoncées, avant même que le problème du fret ferroviaire ne soit défini dans un énoncé public et partagé, cet énoncé a été progressivement construit dans un travail conjoint avec le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement et sans pouvoir se passer des ressources cognitives de l'administration de l'Equipement, pourtant réticente initialement à la politique encouragée par Gayssot. Autrement dit, l'annonce de la relance du fret ferroviaire par le Ministre et les premières mesures annoncées ne suffisaient pas à convaincre les acteurs du secteur des transports : il a fallu contourner la réticence de ces derniers en associant la relance du fret ferroviaire avec un objectif légitime et prôné à différents échelons d'action publique (notamment au niveau européen), le développement durable. Celui-ci permettait de justifier le soutien public au fret et le volontarisme politique quant à sa relance, à partir du moment où la démonstration était construite autour du fret ferroviaire comme instrument du développement durable. Le travail de mise en lien entre fret ferroviaire et développement durable a été réalisé conjointement par les Ministères des Transports et de l'Aménagement du Territoire, dans une collaboration un peu forcée : parce que le poids des IPC face aux acteurs politiques du Ministère des Transports était trop important, ces derniers se sont appuyés sur le Ministère de l'Aménagement du Territoire pour forger l'énoncé liant fret ferroviaire et développement durable ; d'un autre côté, pour élaborer les scénarios de croissance des transports nécessaires

à la réflexion sur les schémas de service, ils ne pouvaient se passer des ressources cognitives (expertise, savoir-faire sur l'élaboration de modèles) des ingénieurs de l'Equipement.

Le développement durable a donc d'abord permis de légitimer le soutien à Fret SNCF (« soutenir Fret SNCF, c'est faire du développement durable »), mais il a rendu peu à peu nécessaire l'exploration d'autres voies que le « simple » soutien au développement de Fret SNCF, comme l'autoroute ferroviaire ou le soutien à des mesures d'égalisation des conditions de concurrence entre les modes (harmonisation européenne de la législation sociale sur le transport routier, internalisation des coûts externes du transport), qui permettaient aussi d'orienter le débat européen sur les distorsions de concurrence entre modes plutôt que sur l'introduction de la concurrence dans le rail.

L'étude de cette période nous rappelle certains éléments observés dans l'étude du *Masterplan*. On observe ici aussi la formation d'une coalition discursive entre le sommet du Ministère des Transports et le Ministère de l'Environnement ; des batailles au sein même du Ministère avec l'administration ; des scénarios mettant en scène des prévisions de croissance des transports qui font l'objet de controverses entre ces divers acteurs, et sont diversement utilisés dans des stratégies de dramatisation. L'action publique envisagée et les arguments mobilisés à l'échelon national sont pensés parallèlement à l'agenda européen, les acteurs gouvernementaux tentant d'utiliser l'élaboration d'une action publique nationale pour peser dans les débats européens, mais aussi d'utiliser des arguments développés à l'échelon européen dans le cadre national pour légitimer leurs positions.

Le schéma 2 qui suit tente de rendre compte du processus de formulation de l'énoncé, en envisageant conjointement l'agenda européen et l'agenda national et en mettant en scène le rôle de l'élaboration des schémas de service (et dans une moindre mesure l'organisation des Etats généraux du fret ferroviaire, qui demeurent plus une scène d'affichage d'une préoccupation publique pour le fret ferroviaire qu'un lieu de production de l'énoncé) dans la formulation progressive d'un énoncé de politique de soutien au fret ferroviaire.

L'énoncé de politique publique, partagé par une partie des salariés (cheminots et cadres, représentants syndicaux) de la SNCF, qui soutiennent les orientations d'une politique de volume en interne de l'opérateur, ne fait cependant pas l'unanimité. Nous avons évoqué les limites énoncées lors des Etats généraux d'une politique ambitieuse de report modal, de nombreux acteurs du Ministère comme des entreprises publiques soutenant que les

infrastructures et les organisations ne seraient pas prêtes à absorber l'afflux de fret préconisé par le Ministre (objectif de doublement du fret ferroviaire). L'énoncé, même s'il s'est imposé par une légitimation politique forte, ne semble pas suffisamment partagé en interne du Ministère, alors que de nouvelles règles du jeu, liées à la libéralisation progressive dans les années 2000, vont encadrer la politique ferroviaire.

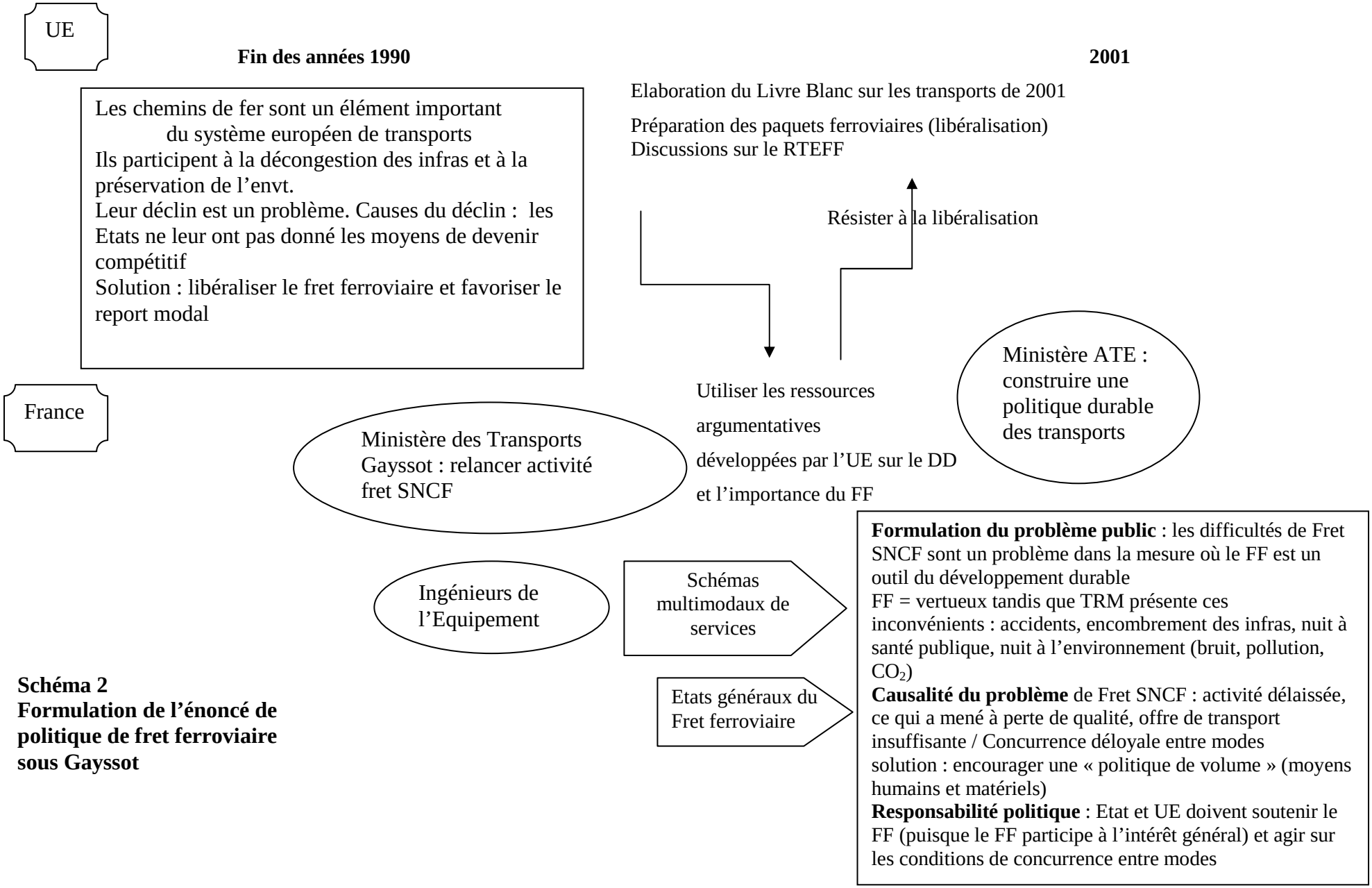


Schéma 2
Formulation de l'énoncé de politique de fret ferroviaire sous Gayssot

Chapitre 4

Recompositions et conflits entre énoncés à l'ère de l'ouverture à la concurrence et du Grenelle de l'Environnement (2003-2010)

La période du Ministère Gayssot (1997-2002) a été une étape-clé de la mise à l'agenda institutionnel du problème du déclin du fret ferroviaire. Un énoncé de « politique de volume » a été formulé pour Fret SNCF, les mesures s'orientant d'abord vers des investissements en matériel et une politique d'embauche. Ces solutions ont été légitimées par la reformulation progressive de l'énoncé liant plus étroitement l'injonction au développement durable et la relance du fret ferroviaire : elles répondent non seulement aux difficultés de Fret SNCF, mais contribuent surtout à résoudre le problème du déséquilibre modal entre le rail et la route, cause de nombreux dysfonctionnements (santé, sécurité, pollution, changement climatique, congestion). Cette reformulation qui permet de justifier le soutien à Fret SNCF, ouvre aussi la voie vers d'autres mesures (notamment mesures de rééquilibrage modal à l'échelon européen que les Ministres français ont plus ou moins réussi à faire inscrire à l'agenda ; lancement d'infrastructures de ferroutage).

Au changement de majorité en 2002, Fret SNCF connaît de nouveau une baisse des volumes transportés, après quelques années de croissance à la fin de la décennie 1990. La conjoncture économique est peu favorable (baisse de l'activité économique et des échanges à partir de 2001)[825]. Par ailleurs, la France est sur le point d'expérimenter la première étape de l'ouverture à la concurrence en 2003 (pour le trafic international, sur le réseau RTEFF). En mars 2004, le Conseil transports et le Parlement européen décident que le transport

[825] Source : INSEE (notamment les parutions annuelles de *INSEE Première* portant sur les transports, de 1998 à 2003).

international de fret ferroviaire sera totalement libéralisé à partir du 1er janvier 2006, et que le transport national de fret ferroviaire devra être totalement ouvert à la concurrence par les Etats membres au 1er janvier 2007.

Que devient l'énoncé de la politique de volume dans ce contexte ? Les acteurs se saisissaient-ils de l'ouverture à la concurrence pour proposer de nouveaux énoncés ? Quelles transformations peut-on observer dans la nature des arguments mobilisés, dans les responsabilités attribuées dans ce nouveau cadre ? Quels sont les effets de la multiplication des acteurs dans la cartographie du système ferroviaire ?

Ce qui se jouait dans cette période n'a pas toujours été facile à interpréter. D'un côté la nécessité de relancer le fret ferroviaire, de faire du report modal, d'encourager l'intermodalité, étaient répétés dans les discours des Ministres. Le développement des autoroutes ferroviaires était poursuivi. D'un autre côté, des changements importants s'opéraient dans l'organisation et la stratégie de Fret SNCF. Y avait-il un nouvel énoncé de politique publique ? Qui étaient les acteurs qui participaient à sa définition ?

Par ailleurs, la période semblait saturée de discours de dénonciation et de discours critiques sur la consistance, la pertinence de l'action publique. Comment analyser des discours portés par des acteurs très différents d'une politique jugée tour à tour inexistante, impuissante, inefficace ? Qu'en faire ? Ces discours devaient être analysés en tant que participant directement au travail de critique de l'action publique, d'autant plus qu'ils étaient mobilisés par des acteurs qui par ailleurs participaient à la formulation et à la diffusion d'autres énoncés. La rhétorique fondée sur la dénonciation de l'absence de changement de l'action publique devait être considérée comme un moyen de disqualifier certains énoncés et d'en promouvoir d'autres.

Il fallait donc tenter de comprendre les effets des discours publics, par la réaffirmation d'objectifs déjà poursuivis, et leur articulation avec des discours plus discrets portant des énoncés réformateurs. Ceci nous a encouragés à explorer la question du « non-dit », dans la mesure où certains mots n'étaient quasiment jamais prononcés, surtout dans les discours publics (« libéralisation », « filialisation » étaient des mots « tabous » dans l'entreprise SNCF et dans la plupart des discours publics). Le « non-dit » dans l'action publique est souvent envisagé dans la littérature comme ce qui n'est pas dit du fait de la capacité

d'assourdissement du récit hégémonique (il fait taire des récits alternatifs)[826]. Mais nous avions l'impression d'observer d'autres formes de non-dit, plus prosaïques, qui consistaient principalement en l'absence de mots prononcés, alors même que ces mots circulaient parmi les acteurs de la politique publique. B. Jobert avait déjà mis l'accent sur la difficulté dans les discours publics à distinguer la rhétorique justificatrice des discours qui informent l'action publique[827]. Selon lui, il était possible de lever cet obstacle en envisageant la « non-décision » non comme refoulement total de la sphère politique de certains sujets, mais comme reconnaissance d'une nécessité d'agir sans qu'elle soit suivie de mesures d'action publique. Mais ici, il ne s'agissait pas « simplement » d'une rhétorique politique non suivie de mesures de mise en œuvre, il y avait bien plutôt des différences entre ce qui était affirmé dans le discours de communication et des discours plus discrets. Comment comprendre les non-dits des discours publics que nous observions dans l'action publique en France en matière de fret ferroviaire ?

Ce chapitre rend compte de l'affrontement entre des énoncés portés en interne de la SNCF (politique de l'offre contre politique de volume) qui parviennent plus ou moins à trouver des porte-parole ou à déborder le débat en interne de la SNCF, notamment en fonction de scènes que les acteurs parviennent à investir (comme celle du Grenelle de l'Environnement). Mais d'autres énoncés, autorisés par l'évolution du cadre législatif, promouvant de nouveaux instruments, parviennent à s'imposer. Certains énoncés se sont affrontés directement alors que d'autres évoluaient en parallèle, mais tous les acteurs tentent de légitimer leurs instruments en montrant la cohérence de leur proposition avec un mot d'ordre désormais accepté par tous : la politique durable des transports.

Le chapitre 4 revient ainsi sur les conditions de la recomposition de l'énoncé général d'abord forgé sous Gayssot, dans lequel le développement durable légitimait le soutien à Fret SNCF : dans les années 2000, le développement durable impose la relance du fret ferroviaire, mais aussi la réforme de Fret SNCF, dans le nouveau cadre de l'ouverture à la concurrence. Nous verrons que cette recomposition de l'énoncé de la politique ferroviaire a été l'occasion pour certains acteurs de proposer de nouveaux instruments d'action publique.

[826] RADAELLI Claudio M., « Logiques de pouvoirs et récits dans les politiques publiques de l'Union Européenne », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, avril 2000, p.255-275

[827] JOBERT Bruno, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n° 2, 1992, p. 219-234.

La première partie montre que l'énoncé formulé sous Gayssot a d'abord été remis en question en interne de Fret SNCF, avec l'arrivée de Marc Véron à la direction et la mise en place d'une politique de l'offre. Les administrations centrales saisissent par ailleurs l'occasion de l'ouverture à la concurrence pour agir sur la reconfiguration du système ferroviaire, dans lequel la SNCF a de moins en moins de poids. La réforme de la tarification des infrastructures notamment, dont la réflexion est lancée en 2006, s'appuie sur RFF, et, construisant une nouvelle politique ferroviaire, tente d'amener des réponses pour la relance du fret ferroviaire. Ces transformations sont en revanche peu légitimées par le discours politique de communication.

La deuxième partie s'interroge sur les effets du Grenelle de l'Environnement sur la définition de la politique de fret ferroviaire. Véritable moment de mise en scène de l'injonction au développement durable et à la lutte contre le changement climatique, l'épisode a eu des effets ambigus pour le fret ferroviaire. Envisagé comme un objet privilégié pour l'observation des argumentaires en action et des acteurs et coalitions qui les portent, le Grenelle semble avoir renforcé le couplage entre fret ferroviaire et développement durable, notamment investi par une coalition d'acteurs formée à l'occasion entre syndicats et associations environnementales autour d'un travail de définition du « transport durable ». Cette coalition remet en question la politique de l'offre, tente de résister à un énoncé liant difficultés de Fret SNCF et statut des cheminots, et porte d'autres propositions comme celle d'ériger le fret ferroviaire au rang d'intérêt général. Alors que la scène offerte par le Grenelle de l'Environnement a permis de mettre sur la place publique les débats voyant s'affronter politique de l'offre et politique de volume, elle a aussi été une scène d'apprentissage pour les acteurs en jeu, ainsi qu'un espace propice aux déclarations publiques que les acteurs peuvent ensuite mobiliser comme des ressources.

Nous avons porté enfin la focale sur un objet émergent depuis 2005 et dont la création a été encouragée après le Grenelle : les opérateurs ferroviaires de proximité. L'étude de la diffusion de ce nouvel instrument comme solution pour la relance du fret ferroviaire constitue un exemple concret du travail discursif à l'œuvre dans la légitimation d'un instrument reposant sur la dramaturgie de la mise en problème du fret. Les OFP convainquent en s'appuyant sur l'argument essentiel du modèle mythifié (mais non moins hybridé) allemand et sur le fait qu'il permette de résoudre plusieurs problèmes (la desserte des territoires, la rentabilité de l'opérateur principal, l'entretien des infrastructures ferroviaires…). Cette focale sur les OFP nous a emmenés plus avant dans une réflexion sur les apports croisés de la

comparaison transnationale et des approches interprétatives, dans la mesure où la circulation des objets et les transformations qu'ils subissent sont ici éclairées par l'étude des pratiques discursives des acteurs.

A. De nouveaux énoncés à l'ère de l'ouverture à la concurrence

L'existence d'un problème propre au fret ferroviaire est reconnue et réaffirmée dès 2002, mais les solutions envisagées sont-elles identiques ? Le changement de gouvernement de 2002 puis la parution du rapport Haenel/Gerbaud en 2003 ouvrent temporairement une période de remise en question de l'énoncé élaboré pendant la période Gayssot. L'ouverture à la concurrence, présentée généralement comme un état de fait, va être progressivement investie par certains acteurs pour redéfinir le problème et proposer de nouveaux instruments et de nouvelles orientations. Entre 2003 et 2008, plusieurs projets de réformes se chevauchent entre les réformes propres à Fret SNCF et les réformes de l'ensemble du système ferroviaire français. Comment les différents acteurs en jeu traduisent-ils l'ouverture à la concurrence en termes de nouvelles contraintes ou de nouvelles opportunités ?

A partir de 2003, les Plans SNCF se succèdent. Alors que le passage de Gayssot au Ministère est retenu comme un événement par les acteurs, ils évoquent rarement le « Ministère de Robien » (2002-2005), le « Ministère Perben » (2005-2007), ou encore les « périodes Bussereau »[828] ; en revanche, nos interlocuteurs évoquent facilement le « Plan Véron » (2004-2006), comme élément marquant de cette époque. Le personnel politique paraît quelque peu s'effacer, en tant que porte-parole des énoncés qui vont guider l'action en matière de fret ferroviaire, au profit d'autres acteurs (directions de Fret SNCF, représentants syndicaux et associatifs, voire hauts-fonctionnaires). Cette évolution correspond-elle à une dépolitisation du fret ferroviaire ? Le ministère Gayssot avait contribué à politiser le sujet, dans l'un des sens proposés par Lagroye[829], notamment en l'inscrivant à la liste des questions traitées par les institutions explicitement politiques. Mais si la communication du personnel

[828] D. Bussereau a été secrétaire d'Etat aux Transports à deux reprises : de mai 2002 à mars 2004, puis de mai 2007 à fin 2010.

[829] LAGROYE Jacques, « Les processus de politisation », *in* LAGROYE Jacques (dir.), *La Politisation*, Paris, Belin, 2003.

politique se fait plus discrète, il n'en existe pas moins des décisions politiques qui rythment les évolutions chaotiques de la politique de fret ferroviaire. Il faut donc étudier le détail de la mise en sens du problème du fret ferroviaire et des solutions envisagées pour saisir le changement dans l'action publique. L'hypothèse qui sera développée ici envisage que les acteurs du secteur des transports se saisissent de l'ouverture à la concurrence pour formuler nouvelles définitions du problème du fret ferroviaire, qui ouvrent la voie à de nouvelles solutions.

1. La remise en question de la « politique de volume »

La période du ministère Gayssot a souvent été décriée par nos interlocuteurs (à la SNCF notamment, mais aussi au Ministère) comme celle où « l'on transporte n'importe quoi à n'importe quel prix »[830] et durant laquelle, malgré un volontarisme politique de soutien public au fret ferroviaire reconnu, de mauvais choix ont été faits. A quoi servait ce travail de stigmatisation et de dénonciation de la politique menée précédemment ?

A partir de 2003, les plans de réorganisation de la production se succèdent à Fret SNCF. Ces plans ne constituent certes pas une nouveauté. La branche fret ou marchandises de la SNCF a connu des réformes, restructurations, réorganisations tout au long de son histoire. Ce qui a changé entre temps – et ceci n'est pas négligeable – c'est qu'un problème public propre au fret ferroviaire a été identifié, contribuant à isoler les problèmes de Fret SNCF du reste des activités de l'EPIC. Par ailleurs l'entité Fret SNCF s'autonomise progressivement par rapport aux autres activités du fait d'une autre évolution majeure : l'autonomisation des comptes entre les diverses activités de l'entreprise (évolution exigée par Bruxelles en échange de l'acceptation d'un plan d'aide de l'Etat accordé pour la restructuration de Fret SNCF en 2005[831]).

Dès 2003, des évolutions substantielles rythment l'actualité du fret ferroviaire : le début de l'année voit s'enchaîner la remise du rapport Haenel-Gerbaud, le débarquement de F. Rol-Tanguy, remplacé par M. Véron, à Fret SNCF, avant l'annonce d'un Plan dont les orientations tranchent avec la politique de volume encouragée pendant la période Gayssot. Le changement

[830] Entretiens du 26.03.2008 avec un cadre régional de Fret SNCF, du 30.10.2008 avec un sous-directeur au MEEDAT, entretien du 21.01.2009 avec l'ancien directeur de Fret SNCF de 2003 à 2006.

[831] Entretien avec le secrétaire général de Fret SNCF, 28.03.2008.

de gouvernement s'accompagne ou se traduit donc au bout de quelques mois par un changement radical à la tête de Fret SNCF. Cette nomination marque-t-elle le lancement d'une recomposition de l'action publique en matière de fret ferroviaire ? Quel soutien apporte le Gouvernement aux plans mis en place au sein de Fret SNCF ? Un changement de stratégie interne de Fret SNCF peut-il être considéré comme un changement de politique publique ? Kübler et de Maillard[832] rappellent par exemple qu'une action publique ne peut pas se composer de la stratégie d'une entreprise seule. Qu'en est-il des entreprises publiques monopolistes ? Dans le cas qui nous intéresse, la recomposition de l'énoncé semble se jouer au croisement de la stratégie interne de Fret SNCF, du soutien (ou non) politique à certaines réformes envisagées en interne, et de réformes portées par des acteurs des administrations centrales. Ainsi, l'étude des stratégies propres à Fret SNCF, qui ne s'élaborent pas indépendamment de la tutelle politico-administrative, est essentielle pour saisir les transformations de l'action publique.

a) Les prémisses d'une reformulation du problème du fret ferroviaire : le rapport Haenel/Gerbaud

Dès le changement de gouvernement, Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat aux transports au sein du Ministère de Robien de mai 2002 à mars 2004 a annoncé un soutien de principe au fret ferroviaire. Dans une interview donnée à la revue *Rail et transports* en juillet 2002, il affirme :

> « C'est simple : il faut sauver le soldat fret. Car le fret ferroviaire ne peut disparaître. Il y a un décalage frappant : l'opinion demande aujourd'hui du fret, les affréteurs demandent des trains pour acheminer leur chargement, et la SNCF veut développer son fret. Or, malgré cela, on observe une baisse des trafics ! »[833]

Cette nouvelle mise en évidence d'un fret ferroviaire qui rencontre manifestement des difficultés alors même que tout le monde souhaite sa relance permet de souligner que le gouvernement précédent n'a visiblement pas trouvé les bonnes solutions. S'il y a ici la mise en évidence d'un problème, la suite de l'interview propose des pistes de solutions. L'ouverture à la concurrence du fret international en mars 2003 n'est évoquée que sous forme

[832] KÜBLER Daniel, de MAILLARD Jacques, *Analyser les politiques publiques*, Presses universitaires de Grenoble, 2009, p. 9.

[833] Interview avec Dominique Bussereau, propos recueillis par Gilles Dansart et François Dumont, *Rail et Transports*, 10 juillet 2002, p. 6-7

de constat ou d'état de fait, pas comme un instrument de l'action publique[834]. La nécessité de développer l'« intermodalité » est réaffirmée. Des pistes sont suggérées : la responsabilisation des Régions sur le fret, l'amélioration du fonctionnement des établissements traction au sein de la SNCF. L'accent est donc mis sur une possible réforme interne de la SNCF et sur les responsabilités que pourraient prendre d'autres échelons politiques.

Il évoque la possibilité de confier une mission au sénateur Haenel sur le fret ferroviaire, qui réclamait la mise en place d'une commission parlementaire sur le sujet. Les sénateurs Hubert Haenel et François Gerbaud reçoivent une mission du Premier Ministre le 1er septembre et remettent leur rapport en février 2003, juste avant l'ouverture du marché du fret sur les lignes internationales (15 mars 2003), intitulé : « Fret ferroviaire français, la nouvelle bataille du rail »[835]. Cette période marque la volonté d'ouvrir un débat avec l'ensemble des acteurs du fret ferroviaire et de formuler potentiellement un nouvel énoncé de politique de fret ferroviaire.

Elaboré après l'audition d'un nombre important (une centaine) d'acteurs du secteur (professionnels du fret, direction et représentants syndicaux de la SNCF, chargeurs, personnalités qualifiées, acteurs administratifs, …), le rapport comporte les éléments classiques de la dramatisation visant à l'injonction à agir : rhétorique dramatique et émotionnelle sur les conséquences néfastes de la faiblesse du fret ferroviaire appelant « naturellement » le besoin d'agir, champ lexical de la « rupture » et de la « réforme », mise à plat des causes du problème, responsabilités politiques, liste des solutions.

Ce rapport comporte en effet une préface dont la forme révèle les procédés de dramatisation de la situation (voir l'annexe 10). Ce qui est présenté comme une situation potentiellement insupportable, ce sont les files de camions engorgeant les autoroutes et les vallées alpines, avec leurs conséquences négatives en termes de sécurité routière (la catastrophe du Mont-Blanc illustre en filigrane les dangers potentiels des camions sur les routes), de pollution atmosphérique, de santé publique. En somme, on retrouve les mêmes arguments qui ont servi à l'injonction de la relance du fret ferroviaire pendant la période Gayssot et qui avaient été clairement mis en scène lors des états généraux du fret ferroviaire. En cela la justification de l'intervention du politique sur ce qui est présenté comme faisant

[834] Cette interview de D. Bussereau à son arrivée au Ministère répond à certaines exigences propres de l'interview politique d'un nouveau secrétaire d'Etat: démontrer une détermination à agir, notamment en appelant à l'élaboration d'un diagnostic du problème (cf mission attribuée aux sénateurs Haenel et Gerbaud), mais aussi ne pas susciter d'emblée l'hostilité des cheminots et des organisations syndicales en particulier, opposées à l'ouverture à la concurrence.

[835] HAENEL Hubert, GERBAUD François, *Fret ferroviaire français : la nouvelle bataille du rail*, Rapport au Premier Ministre, La Documentation Française, février 2003.

problème est la même que lors de la période précédente. En revanche, dans le rapport, des « tabous » sont évoqués, suggérant que certaines solutions n'ont pas été suffisamment envisagées. Des difficultés sont expressément identifiées au sein de la SNCF. Celle-ci est assignée à se réformer, voire à filialiser son activité fret, véritable pavé dans la marre[836] :

> « Autre sujet tabou, la SNCF, pour se préparer à l'ouverture européenne complète, doit reconsidérer son organisation, ses modes de production, ses carrières, peut-être pour le fret s'interroger sur la nécessaire identification au sein de l'entreprise de cette activité. Et pourquoi pas sa filialisation, si celle-ci s'avère nécessaire, pour lui permettre d'être demain l'un des grands opérateurs européens. »[837]

Les parlementaires identifient clairement une capacité de blocage des syndicats cheminots, auxquels il faudrait dire la vérité[838] sur le danger dans lequel ils mettent le fret ferroviaire s'ils refusent des réformes nécessaires. Certes, déjà lors des Etats généraux du fret ferroviaire[839] ou à d'autres occasions[840], les problèmes internes à la SNCF étaient désignés comme l'une des causes du déclin du fer (manque de qualité du service produit – retards, dégradations). Mais ce rapport (et notamment la préface) est l'occasion de désigner la SNCF dans son ensemble (direction et plus encore syndicats) comme un possible frein aux nécessaires réformes à mettre en œuvre.

Plus largement, c'est un appel à l'ensemble des acteurs (hommes politiques, syndicalistes, directions des entreprises concernées) au courage et au volontarisme[841] qui leur est adressé, tentant ainsi de faire de ce moment celui d'une étape clé pour l'avenir du fret ferroviaire.

Enfin, le rapport pose aussi les bases d'une réflexion sur la démonopolisation de la question du fret ferroviaire par la SNCF, de la multiplication des acteurs ayant voix au chapitre et des transformations du rôle de l'Etat que cette évolution implique :

---

[836] Nous aurons l'occasion d'y revenir, mais la « filialisation » est présentée par l'ensemble de nos interlocuteurs comme le mot « tabou » qu'il est interdit de prononcer au sein de la SNCF et par le personnel du Gouvernement : « Le mot « filialisation » est tabou dans l'entreprise » (entretien avec un cadre de SNCF Participations, ancien cadre à la Direction de la Stratégie SNCF, 04.05.2009).

[837] HAENEL Hubert, GERBAUD François, *op.cit.*, p. 8

[838] Voir en annexe 10 la conclusion du rapport : à la question « la relance du fret ferroviaire est-elle possible ? », les auteurs répondent par une série de « oui ! si… », établissant un ensemble de conditions qui sont autant de solutions à mettre en œuvre, parmi lesquelles « si l'on cesse d'entonner des couplets rassurants pour ne pas « désespérer Billancourt » », ou encore « si les cheminots cessent de ressentir l'Europe comme une contrainte, voire un danger, mais saisissent celle-ci comme une chance, un enjeu et un défi à relever. » (*Ibid*, p. 59).

[839] Jean-Michel Jomard, « Les états généraux du fret ferroviaire », *Revue Générale des Chemins de Fer*, mars 2001

[840] Intervention de Dominique Voynet au colloque sur la régionalisation du transport ferroviaire : bilan et perspectives en France et en Europe, 4 mars 1999.

[841] Le titre même « La nouvelle bataille du rail », fait expressément référence au courage des cheminots pendant la Deuxième guerre mondiale, rendant le moment plus dramatique encore et le courage nécessaire pour la mise en place de réformes d'autant plus valorisant.

> « Le secteur ferroviaire ne se limite plus aujourd'hui à un face à face entre Etat et entreprise monopolistique. Avec la création de RFF, avec les conseils régionaux devenus autorités organisatrices de transport, enfin avec l'ouverture proche à de nouvelles entreprises ferroviaires du réseau ferré national, l'Etat voit son rôle se transformer radicalement. Il porte la responsabilité de garantir le bon fonctionnement du système ferroviaire. » [842]

C'est finalement toute la cartographie des acteurs et de leurs relations qui est amenée à être redéfinie. La responsabilité des acteurs publics étant réaffirmée, chaque échelon d'action publique a un rôle à jouer à son niveau : Union Européenne, Etat, collectivités locales. Il s'agit bien d'affirmer la responsabilité politique de ces acteurs publics et d'engager plus encore la démonopolisation (voire la dépossession) de la SNCF sur la question du fret ferroviaire.

Un rapport parlementaire est rarement suivi d'effets directs sur l'action publique. Cependant, il informe partiellement sur l'orientation que le personnel du Gouvernement était prêt à donner à l'action publique[843]. Ce rapport est issu d'une mission ordonnée par le Premier Ministre, qui en a chargé deux parlementaires, dont l'un est connu pour être très actif sur les questions ferroviaires. Si cette mission peut être analysée comme un acte politique visant à démontrer que le Gouvernement se préoccupe du sort de Fret SNCF, on peut aussi penser qu'en ce début de législature, Celui-ci était prêt à entendre quelques propositions nouvelles pour mettre l'entreprise sur la voie de la réforme. Par ailleurs, le rapport a marqué les acteurs de la politique des transports qui l'évoquent régulièrement. Les effets d'un rapport dépendent principalement des usages qui en sont faits[844]. Certaines des pistes évoquées dans ce rapport sont restées lettre morte, ainsi pour les avertissements concernant le danger d'une tentation de Fret SNCF de se replier sur les trafics les plus rentables[845] : Marc Véron, qui prend ses fonctions juste après la rédaction du rapport, ne fera aucun cas de cette mise en garde.

b) Le Plan Véron : sortir Fret SNCF du déficit par la politique de la marge

[842] HAENEL, GERBAUD *op.cit.*, p. 39.

[843] Pour une réflexion stimulante sur les usages des rapports dans l'administration de la preuve et sur l'étude de leurs effets sur l'action publique : DUPUY Claire, POLLARD Julie, « Les rapports dans l'administration de la preuve. Quelques réflexions méthodologiques », Communication présentée au 10ème Congrès de l'AFSP, Grenoble, 2009.

[844] Nous aurons l'occasion de revenir sur son rôle de légitimation pour la mission confiée à J. Chauvineau sur les *shortlines* en 2005.

[845] « **Il faut tout autant refuser, sous couvert d'assainir la situation du fret ferroviaire, de préconiser un scénario de repli sur les marchés les plus rentables.** En effet, cette stratégie satisfaisante sur le papier qui prévoit un volume de trafic de l'ordre de 40 milliards de Tonnes-kilomètres annuelles et la suppression de plusieurs milliers de postes pour le fret, est un scénario à haut risque. » (in HAENEL Hubert, GERBAUD François, *op.cit*, p. 20).

Début 2003, Francis Rol-Tanguy, directeur de Fret SNCF depuis fin 2000, est remercié[846]. Un de ses proches à la direction assume brièvement l'intérim, jusqu'à la nomination de Marc Véron fin avril. L'énoncé de la politique de volume pouvait-il survivre alors que ses promoteurs et porte-parole, notamment J.-C. Gayssot et son ancien directeur de cabinet F. Rol-Tanguy, ont quitté la scène ? Les principaux défenseurs de la politique de volume demeurent les représentants des syndicats cheminots[847], qui vont s'opposer[848] au Plan que Véron élabore au cours de l'année 2003.

La nomination d'un industriel « extérieur à la culture de l'entreprise [SNCF] »[849] marque un tournant et augure d'une réouverture en interne de Fret SNCF de l'affrontement entre politique de volume et politique de l'offre[850]. La formulation de l'énoncé de politique publique sous le Ministère Gayssot s'est traduite en interne de la SNCF par une relance de l'activité à l'aide de moyens humains et matériels supplémentaires, encourageant ainsi à développer une « politique de volume » : proposer une offre large de trafics, tout en ayant des tarifs attractifs faisant concurrence à la route, afin de couvrir le territoire et d'alimenter les trafics massifiés. La politique de l'offre, ou encore politique de la marge, vise à se débarrasser des trafics déficitaires, pour se concentrer sur les trafics rentables. Ceux-ci sont constitués de trafics massifiés, avec les plus gros clients de Fret SNCF (les « grands comptes »).

Nous avons régulièrement repéré les traces de ce débat interne lors de nos entretiens avec des cadres de la SNCF : le débat est récurrent entre ces deux principales stratégies. Pour un retraité de la SNCF :

« Ça fait au moins 20 ans, que la SNCF, quand la SNCF râle, que la SNCF est confrontée à ce débat stratégique interne qui est un mauvais débat : est-ce qu'il faut développer la marge, ou est-ce qu'il faut développer le volume ? Donc affrontement constamment, les managers, les… [courte hésitation] les néo-libéraux internes à la SNCF, ils disent « faut faire de la marge », et d'autres « faut faire du volume ». »[851]

Un autre retraité montre son attachement à la politique de volume, même s'il peut critiquer certains tarifs trop bas pratiqués hors des « conditions économiques » :

[846] Entretien avec l'intéressé du 11.08.2009.

[847] Entretiens du 18.06.2008 avec un représentant CGT-Cheminots, du 21.07.2008 avec un représentant FO-Cheminots.

[848] Voir la déclaration unitaire de l'ensemble des fédérations syndicales de cheminots au CCE, le 27.03.2007, qui rappelle l'opposition des organisations syndicales au Plan Fret proposé par M. Véron dès novembre 2003.

[849] Selon les propos du bref directeur par intérim, qui au contraire a fait tout son parcours professionnel au sein de la SNCF après sa sortie de Polytechnique (entretien du 16.06.2009).

[850] Anne Denis, « Fret SNCF se sépare de son directeur général sur fond de grève », *Les Echos*, 18 mars 2003.

[851] Entretien du 02.07.2008.

« La marge sans les volumes c'est une vue de l'esprit. […] Je suis viscéralement attaché au volume, mais le faire dans des conditions économiques. »[852]

Marc Véron est un industriel qui a fait l'essentiel de sa carrière chez Thomson, mais a aussi travaillé à Air France, son autre expérience dans le monde des transports (entre 1995 et 2001), dont il semble s'être inspiré pour Fret SNCF[853], en introduisant le *yield management*[854]. Avec une formation universitaire, il est l'un des rares cadres dirigeants de la SNCF qui ne soit pas issu d'un grand corps et/ou d'une grande école[855].

A son arrivée il élabore le diagnostic d'une activité économique déficitaire[856] : il cherche à comprendre d'où viennent les pertes, quelles sont les activités non rentables, en quoi l'organisation de la production pêche. Ses propos résument en quelques mots les changements de perspective qu'il a imposés au sein de la direction de Fret SNCF après son arrivée, opposant la politique de volume à la politique de l'offre :

« On a tenu un discours euh… jusqu'en 2002 dit de « politique de volume ». C'est-à-dire que plutôt que de se préparer à la concurrence, on a cru que la fuite en avant qui consistait à prendre à n'importe quel prix, je vous… je vous le dis tranquillement, à n'importe quel prix, indépendamment des charges, était une manière de sortir en somme la productivité par l'économie, ça ne tient pas ! » [857]

Ainsi, la « politique de volume » est labellisée comme la stratégie ayant été menée précédemment et qui explique les difficultés du fret (« ça ne tient pas »). La politique de

[852] Entretien avec un retraité de la SNCF, qui a fait l'ensemble de sa carrière de cadre dans le fret commercial, 29.09.2008. Notons que ces deux « retraités » ont quitté la SNCF aux alentours de 2000.

[853] Lors de notre entretien, il a comparé plusieurs fois les contraintes du fret ferroviaire à celle de l'aérien, en notant toutefois que l'aérien s'était doté d'outils bien plus sophistiqués que le fret ferroviaire (entretien du 21.01.2009). Voir aussi RIBEILL Georges, « Le Plan Véron : vers une « socratisation » du fret ? », *Le Rail*, n° 106, décembre 2003, p. 44-46.

[854] Système de gestion des capacités disponibles, comme les sièges dans le transport aérien, qui a pour objectif l'optimisation du chiffre d'affaires en jouant sur les variables prix et le coefficient d'occupation à l'aide d'une politique de tarification différenciée. Cette technique marketing de tarification flexible est généralement utilisée dans les services caractérisés par une forte présence de coûts fixes et par une certaine inertie des capacités proposées (transport en commun, hôtellerie, ...).

[855] Les trois prédécesseurs de Marc Véron étaient ingénieurs des Ponts ou des Mines (Alain Poinssot : X-Mines ; Armand Toubol : X-Ponts ; Francis Rol-Tanguy : ENTPE passé IPC).

[856] Il assume que le problème de Fret SNCF est "simple" et un problème purement "économique", tandis que les blocages sont principalement politiques et sociaux (entretien du 21.01.2009). Cette position entraîne un affrontement quasi systématique avec les syndicats majoritaires, et une partie des cadres issus de "la maison". En ce qui concerne la rupture stratégique concernant l'organisation de la production, celle-ci paraît moins radicale en connaissance des évolutions des plans de transport (voir ZEMBRI Pierre, « Pourquoi le fret ferroviaire va-t-il si mal en France ? Autour du Plan Véron (Fret 2006) », *Flux*, vol. 2, n° 56-57, 2004, p. 106-111) et après entretien avec son prédécesseur (entretien du 11.08.2009), qui avait préparé certaines évolutions concernant la verticalisation du Fret, et l'autonomisation en termes de gestion de ses moyens propres. L'histoire de la succession des plans et des réformes au sein de Fret SNCF ne peut se comprendre probablement que si l'on comprend qu'elles se succèdent, s'ajustent, se complètent, plus qu'elles ne bouleversent les précédentes, même si les plans de communication qui les accompagnent mettent l'accent sur la nouveauté pour séduire de nouveaux clients potentiels ou rassurer les anciens.

[857] Entretien du 21.01.2009.

l'offre qu'il prône à travers le plan qu'il élabore dans les mois qui suivent son arrivée repose sur un discours de rationalisation budgétaire, comme on le voit dans cet autre entretien :

« Le Plan Véron s'est traduit par des aspects organisationnels dont je vous parlais tout à l'heure, euh mais s'est traduit aussi par une volonté de rationalisation euh… de… nos comptes, une nécessité de rationaliser nos comptes, face à l'aide de l'Etat qu'on a obtenue, de l'Etat et puis… de l'entreprise. Ça c'est très clairement marqué. Ça s'est traduit par des évolutions de trafic, parce que… et puis par euh, j'pense qu'y a eu une prise de conscience que, à certains endroits, le fret ferroviaire pouvait pas tout faire à n'importe quel prix. »[858]

L'énoncé de la politique de l'offre, qui s'oppose à la politique de volume synthétisée et stigmatisée à travers cette formule largement reprise de « transporter tout à n'importe quel prix », se caractérise par la mise en évidence d'un problème principal (Fret SNCF perd de l'argent) et des solutions censées relancer l'activité sur les axes où le transport est rentable. Cet énoncé est mis en lumière par les axes du plan de réforme.

Le plan Véron (« Fret 2006 »), présenté en novembre 2003, propose une nouvelle organisation au sein de Fret SNCF, axée sur la réforme commerciale ainsi que sur la réforme des trafics. Les maîtres mots sont : massification des flux et régularité, afin d'assurer une meilleure qualité du service tout en se concentrant sur des trafics rentables. 5 grands axes à fort débit sont définis (les « tapis roulants »). Ils doivent être gérés par des centre de gestion propres et disposer d'un parc de locomotives dédiées. Un nouveau plan de transport est prévu. Les priorités affichées sont la reconquête de la confiance des chargeurs, par l'amélioration de la qualité du service (point récurrent des plans pour le fret…) ; une réduction des coûts d'exploitation par la modernisation du matériel roulant et son utilisation intensive ; les liaisons longues sont privilégiées ; la priorité est accordée aux trafics qui contribuent positivement au résultat, quitte à abandonner certains trafics (ou à revoir certains tarifs à la hausse). Pour G. Ribeill, les orientations de ce plan sont en rupture par rapport aux plans précédents de par la massification proposée et la nouvelle politique de tarifs :

> « On l'a compris, le Plan Véron, c'est l'introduction d'une politique des tarifs inspirée du « yield management », telle que Socrate (ou plutôt son logiciel auxiliaire Thales)[859] permet de l'appliquer subtilement au trafic voyageurs TGV depuis 1993. Et seul un « industriel » parachuté à la SNCF pouvait ainsi faire autant abstraction de l'héritage matériel et culturel du système ferroviaire français pour proposer de telles ruptures ! En somme, après l'époque de l'artisanat du fret ferroviaire, celle du wagon sur mesure ou du train « cousu main », voici advenu le temps du fret ferroviaire industriel de masse, assuré de manière cadencée, à la chaîne ou plutôt par « tapis roulants ». »[860]

[858] Entretien du 13.02.2008 avec un cadre régional Développement de la SNCF.

[859] Ces précisions sont un clin d'œil au passé de M. Véron dans l'aérien : le « yield management » est un système de gestion des capacités disponibles qui a été développé dans l'aérien à l'aide du logiciel Thalès, qui a inspiré le logiciel utilisé par la SNCF pour le TGV, Socrate.

[860] RIBEILL Georges, « Le Plan Véron : vers une « socratisation » du fret ? », *Le Rail*, n° 106, décembre 2003, p. 44-46.

On voit dans cet extrait que ce connaisseur de l'histoire de la SNCF contribue lui aussi à interpréter le plan et à le labelliser en rupture avec ce qui précède.

On peut nuancer cependant la rupture totale que le plan Véron introduit : en ce qui concerne la réorganisation industrielle par la maîtrise des moyens de production (locomotives, moyens humains), ces évolutions étaient déjà en germe sous Rol-Tanguy[861]. Mais la rupture essentielle a sans doute consisté dans la recherche de l'optimisation du trafic rentable.

L'année 2003 est clairement une année d'affrontement interne au sein de la SNCF entre les partisans de l'une et l'autre stratégie, parmi les cadres dirigeants de Fret SNCF et les cadres intermédiaires, ce qui explique en partie le report de l'annonce du Plan Véron:

> « Car il existe aussi un débat à l'intérieur de l'entreprise entre partisans d'une stratégie de marges sur des trafics pour lesquels le ferroviaire présente de réels atouts et les tenants d'une politique de volume permettant de réduire les coûts unitaires dans une entreprise où les coûts fixes sont considérables, selon le principe du «rendement croissant». »[862]

Quelques années plus tard, la critique de l'énoncé de la politique de volume semble s'être largement diffusée dans les administrations centrales comme au sein de Fret SNCF. Ce sous-directeur du Ministère à la sécurité ferroviaire évoque la période Gayssot en ces termes, alors que nous revenons sur l'évolution des trafics de fret ferroviaire, et témoigne d'une activité de critique de l'énoncé précédent, y compris en interne de la SNCF :

« Ah mais ça c'est la politique de Gayssot hein… ça c'est la politique de Gayssot. [commentaires sur les chiffres du trafic de fret ferroviaire] Quand est-ce que M. Gayssot est Ministre des Transports ? C'est en 97. Et en 97 il dit effectivement « on va, on veut faire des choses ». Et on atteint effectivement 55, on remonte effectivement à 55 milliards en 2001. Alors là, c'est une volonté politique, claire, qui malheureusement s'est traduite, s'est pas trop traduite, le problème c'est qu'elle s'est traduite par une volonté historique de faire du volume. Et tout le monde a dit « on va faire du volume »… je connaissais quelqu'un qui est… qui était… à la Direction de la Stratégie de la SNCF à l'époque et qui disait « en gros, l'idée c'est on prend n'importe quel trafic à n'importe quel prix. » Et donc l'idée était, il avait une image, il disait : « c'est comme Lidl. C'est pas bon, mais comme c'est pas cher, on en a pour son argent. » Voilà. Donc on a fait du volume, on a développé un peu les moyens, mais on s'est posé aucune question… » [863]

Cette critique des conséquences de la politique de volume est reprise à divers échelons de Fret SNCF, comme ici dans un entretien avec un cadre régional de Fret SNCF :

« On vit, pour revenir sur le passé, on vit quand même sur euh les dégâts causés par euh une politique d'un ministre euh du transport communiste qui nous a obligé à embaucher des cheminots pour faire du volume,

---

[861] Entretien avec l'intéressé du 11.08.2009, entretiens avec d'autres cadres ayant travaillé au Fret (15.10.2008, 16.06.2009), confirmant que la réflexion sur l'autonomisation de l'activité par la maîtrise des moyens de production était déjà dans les tuyaux. Rol-Tanguy a aussi fait appel à des consultants extérieurs, début d'une forme de décloisonnement et d'ouverture plus claire vers des non-cheminots dans la réflexion sur les difficultés.

[862] « La SNCF reporte la présentation de son plan de sauvetage du Fret », *Les Echos*, 22.10.2003.

[863] Entretien du 30.10.2008.

fallait transporter, transporter, transporter, euh… et je crois, je pense que la situation économique du fret d'aujourd'hui en est … une déclinaison quoi. »[864]

Son expérience à la tête de Fret SNCF débouche pour Marc Véron sur la conviction progressive de la nécessité de devoir donner à Fret SNCF le contrôle de l'ensemble de ses moyens de production, non seulement par l'autonomisation de l'activité, mais aussi par sa filialisation, c'est-à-dire par la distinction légale de l'entreprise qui resterait financièrement liée à la SNCF, évolution que les cheminots redoutent, notamment parce qu'elle peut se traduire par la disparition du statut cheminot.

L'explication donnée par l'intéressé de son départ de la direction de Fret SNCF cible clairement le manque de soutien de la part de la tutelle comme de la tête de la SNCF :

« Alors, c'est là où, à mon sens euh… la réforme a été manquée, même si une série de choses ont été faites, mais où la réforme a été manquée, c'est que, à aucun moment, ni la tutelle, ni la SNCF n'ont eu, j'veux dire le courage ou l'audace, on juge comme on veut, de constituer sous la forme d'une société, cet ensemble activité fret, et donc de prendre par là le parti de trouver des modes de travail, des modes de fonctionnement, totalement en adéquation à la demande des clients, et donc parfaitement compatibles, avec un exercice euh… dans le domaine concurrentiel. […]

-Mais quand vous dites que ça n'a pas été voulu, qui, qui n'a pas voulu ?

-Clairement le président de la société et le Ministre de tutelle, des Transports de l'époque ! La SNCF est un bien public, 100 % public, aucune décision majeure euh… de la vie de la société ne se prend sans l'accord de la tutelle, terminé ! [moment de blanc][…]

-Euh… le contexte de votre départ de la Direction du Fret, est-ce que vous pouvez revenir un petit peu là-dessus ?

-Ben c'est très simple : je m'étais exprimé ouvertement dans l'entreprise, publiquement, devant mes cadres, assemblée, etc., sur le concept de filialisation ! Et que c'est apparu totalement insupportable, dès lors que je ne concevais de sortie que par là, c'est moi qui suis sorti. » [865]

L'évocation publique de la filialisation a mené à l'éviction de M. Véron. Il n'a pas été soutenu, ni par la tutelle, ni par la Direction générale, dans sa promotion d'un énoncé assumant la filialisation. Il avait prononcé un mot tabou dans l'entreprise et sur la scène publique. Il a manqué clairement à l'énoncé de la filialisation de Fret SNCF qui était en formation alors au sein de Fret SNCF des relais, des porte-paroles à la SNCF ou dans les administrations centrales et les Ministères. Le rejet de cet énoncé s'est traduit par le départ de son porteur principal.

Marc Véron évoque clairement dans cet extrait la question des modes de travail et de production, propres à la SNCF et potentiellement incompatibles avec un marché concurrentiel : il énoncé le problème de Fret SNCF, auquel la filialisation lui paraît être une solution incontournable.

[864] Entretien du 15.05.2008.

[865] Entretien du 21.01.2009.

c) Les processus d'apprentissage des directeurs du Fret : résoudre le problème de compétitivité sociale de Fret SNCF sans filialiser ?

Après le départ de M. Véron, les plans se succèdent, ainsi que les directeurs du Fret. De sorte que nous-mêmes avons vu passer trois directeurs (-trice) de Fret SNCF en deux ans. Fret SNCF a connu 5 directions différentes en l'espace de 10 ans (entre 2000 et 2010). Les plans qui seront mis en place par ses successeurs s'inscriront dans une certaine continuité de ce qu'il a initié. En revanche, ce que pointe son successeur, c'est le manque de partage du diagnostic qu'il avait établi sur les difficultés de Fret SNCF. Interrogé sur la situation dans laquelle il a trouvé Fret SNCF à son arrivée, son successeur, O. Marembaud, déclare :

«Bah j'ai trouvé Fret SNCF dans une situation très… euh délicate, euh… j'avais fait, enfin Anne-Marie Idrac m'avait confié justement un petit audit, j'étais consultant, elle m'a conseillé un petit audit et donc j'ai fait un tour de France en rencontrant des équipes. Euh au fond le diagnostic que j'avais à l'issue de cette euh… de cet exercice, c'était : la ligne stratégique euh… est la bonne, euh… mais… absolument pas partagée. Euh… c'est-à-dire que c'est un problème de management, c'est pas un problème d'orientation. […] Donc je considérais que le diagnostic était juste mais ***absolument*** *pas partagé euh… euh… au point que, vu des gens de terrain, je m'étais baladé beaucoup dans les… dans les établissements, j'en ai parlé avec des cadres opérationnels, ils ne voyaient pas vraiment ce qu'on faisait, et euh… ils, ils avaient une euh… enfin j'veux dire euh… l'affaire avait été engagée à un rythme extrêmement élevé, et l'information n'avait pas circulé jusqu'en bas, c'est-à-dire qu'ils étaient paumés, voilà. »*[866]

Les successeurs de M. Véron ne remettent pas en question la stratégie que celui-ci avait définie. Pour Marembaud, le problème consiste plutôt en l'absence du partage du diagnostic et des solutions, la non visibilité de la finalité des réformes. Le problème interne serait donc plus lié à un manque de diffusion de l'énoncé et de conviction des membres de l'entreprise.

Le travail entrepris sous M. Véron est ajusté, prolongé, certes de nouveaux noms de programme émergent, pour rassurer les salariés comme pour convaincre les chargeurs de faire confiance à Fret SNCF : après les « tapis roulants », la campagne « rendons le sourire à nos clients » met en avant des « hubs ».

Au-delà de la massification des flux, l'un des sujets qui émergent clairement à la direction de Fret SNCF concerne le temps de travail effectif des cheminots, ainsi que la division des tâches. Depuis l'arrivée de Marc Véron et l'ouverture à la concurrence, la « question sociale » à Fret SNCF est posée de manière de plus en plus claire : le problème de Fret SNCF, qui est alors encore l'opérateur ultra majoritaire de fret ferroviaire, est de plus en défini comme un problème de manque de compétitivité sociale par rapport à ses concurrents

[866] Entretien du 01.07.2009 avec le directeur de Fret SNCF de 2006 à 2008.

qui arrivent sur le marché à partir de 2007. La réponse formulée pour répondre à ce problème consiste à réformer les contraintes d'utilisation des personnels.

La « négociation sociale de compétitivité », menée principalement au printemps 2008, visait à réformer la réglementation des temps de travail et de repos des conducteurs : elle a été un véritable point d'achoppement. La direction de Fret SNCF souhaitait principalement amender le règlement RH 0077, décret qui fixe les règles d'utilisation du personnel, et qui a trait aux tableaux de roulement et de services. Les modifications proposées par la direction avaient des conséquences sur les repos, la durée de travail effectif, l'amplitude du travail de nuit, principalement pour les conducteurs[867]. Il s'agissait ainsi pour la direction de faire des économies de personnel sur certains trajets en ayant une organisation des plannings plus souples (permettant ainsi une réactivité plus grande aux modifications sans surcoût)[868].

Le projet a rencontré une vive résistance des syndicats cheminots. La « négociation sociale de compétitivité » devient un sujet très conflictuel, d'autant que le calendrier des réformes se bouscule.

Les syndicats (majoritairement) traduisent les projets de réforme comme des avant-postes de la filialisation et comme une attaque du statut, voire de l'identité cheminote, si fortement structurée par le sentiment d'unité de l'organisation et d'interdépendance des activités[869] :

« Si on accepte l'idée d'une réglementation différente des autres salariés de l'entreprise publique, c'est pour nous une catastrophe. C'est-à-dire on voit vraiment le chemin vers la filialisation. Et pour nous la force de la SNCF c'est que ça forme un corps unique, avec des entités différentes, mais un corpus au moins au niveau de la réglementation du travail unique. […] C'est très important. »[870]

Or, plusieurs réformes se sont chevauchées, entre réorganisations propres à Fret SNCF et évocation claire de la filialisation en 2006, et réformes plus larges (retraites, représentativité, négociation de la convention collective dans la branche du fret ferroviaire – pour les salariés des entreprises privées qui n'ont pas le statut SNCF). La réforme des régimes spéciaux de retraite, à l'automne 2007, est passée sans trop de heurts (certes, quelques jours de grève à la SNCF). On peut penser que les syndicats cheminots, dans un contexte difficile

[867] Pour une présentation plus détaillée, voir notamment : DRESSEN Marnix, « Ouverture du marché du fret ferroviaire. Du statut de cheminot à son refoulement ? », *in* HAZOUARD Solène, LASSÈRE René, UTERWEDDE Henrik (dir.), *Relations sociales dans les services d'intérêt général : une comparaison France / Allemagne*, Cergy-Pontoise, CIRAC, 2011, p. 171-194.

[868] Entretiens à la direction de Fret SNCF (28.03.2008, 19.09.2008) et notamment avec le chargé des relations sociales (28.10.2008).

[869] Voir l'annexe « qui sont les cheminots ? ».

[870] Entretien du 21.07.2008.

de crise économique croissante, de réforme de la représentativité syndicale (qui s'applique pour la première fois aux élections professionnelles de 2009 au sein de la SNCF), jouent leur crédibilité auprès des salariés SNCF et de la défense du statut.

Encadré 10 : Chronologie sélective des projets de réformes au sein de Fret SNCF et des négociations qui impactent les conditions de travail des cheminots (2007-2008)

Décembre 2006 : Marembaud à la direction Fret (et nouvelle équipe)

Courant 2007 : Réorganisation du fret lancée, « haut débit ferroviaire »

Août/sept. 2007 : Annonce de fermeture de gares de triage et de suppressions de postes. Communication Fret SNCF sur les pertes causées par le « wagon isolé ».

Automne 2007 : Réforme des régimes spéciaux de retraite (dont SNCF). Quelques jours de grève (revendication double : contre cette réforme et pour défendre un service public y compris pour les marchandises[871]), mais la réforme passe sans trop de heurts.

Février 2008 : Nomination de Pepy à la présidence SNCF et lettre de mission de N. Sarkozy : « faire du Groupe SNCF un des leaders européens et mondiaux du fret et de la logistique »

12 mars 2008 : Grève SNCF. Revendications : « maintenir activité fret au sein de l'entreprise intégrée SNCF » + « garantir l'unicité de la traction »

Printemps 2008 : Négociation sociale de compétitivité sur les conditions de travail dans la branche Fret (notamment sur RH 077)

Fin mai 2008 : Nadal remplace Marembaud au Fret

Mai-juin 2008: Réorganisation du fret au sein de la branche Transports et Logistique. Période de tensions (grèves). Pépy abandonne le projet de réforme des temps de conduite ; fin du « dialogue » en laissant entendre que ce sont les syndicats qui ne veulent rien changer. Positions très dures de la direction comme des syndicats.

Parallèlement : Période de négociations de la convention collective de branche du fret ferroviaire (qui vaut pour les salariés non SNCF, c'est-à-dire au sein des autres opérateurs). Imbrication des débats sur les conditions de travail à Fret SNCF et dans les autres entreprises ferroviaires. Implication des fédérations cheminotes ; de la SNCF à travers l'UTP.

Automne 2008 : Projet de volontariat dans le Fret. Finalement abandonné

Les syndicats cheminots vont se mobiliser sur les différentes réformes internes à Fret SNCF qui se poursuivent à marche forcée[872]. Les nombreux projets mis en œuvre en même temps recouvrent : la réorganisation par l'intégration industrielle de Fret SNCF, c'est-à-dire le

[871] Tract intersyndical (CGT, CFDT, CFTC, CFE-CGC), « Le 18 octobre 2007, avec d'autres salariés, les cheminotes et les cheminots agiront » [tract version papier, récupéré en gare].

[872] De l'avis même des cadres dirigeants, même s'ils évoquent plutôt une « accélération du temps » imposée par le retard pris sur l'adaptation à l'ouverture à la concurrence (Entretiens du 19.09.2008 et du 28.10.2008).

regroupement des ressources du Fret sous son autorité, alors qu'auparavant les agents du Fret étaient rattachés hiérarchiquement d'abord à un directeur d'établissement ou à une direction régionale (pour le dire vite, « le fret a ses propres moyens »[873]) ; réorganisation des 5 Régions Fret ; le déménagement de la direction du Fret dans un nouveau bâtiment à Clichy ; enfin et surtout la négociation sociale de compétitivité, qui vise à assouplir l'organisation du travail des agents de conduite désormais rattachés au Fret.

« On avait l'ensemble des dossiers de fret, ce qui fait que pour nos partenaires sociaux, et parfois pour un certain nombre de nos dirigeants, euh… y avait un peu amalgame entre les différents sujets. Bon on n'avait pas le choix, on savait, on était obligé de prendre ce risque-là compte tenu du temps que nous avions. Donc, intégration industrielle, en même temps, réorganisation de la Direction du Fret, en même temps, avec le déménagement ici d'ailleurs… qui est pas un petit projet, et en même temps, gros gros gros projet, c'était la nég – ce qu'on appelait la négociation sociale de compétitivité. Et on s'est attelé à faire évoluer nos règles… les règles d'utilisation du personnel, à l'exploitation et à la traction, surtout à la traction, de manière à se rapprocher des règles en vigueur chez nos chers concurrents. Donc ça c'était un des dossiers de notre programme d'action. Cette euh… négociation sociale de compétitivité, vous l'avez sans doute vu dans la presse ou ailleurs, euh… … a connu un point d'arrêt, on va dire ça comme ça, de manière tout à fait… neutre, euh… à la fin du mois de mai, lorsque euh… nous avons décidé, enfin le Président euh… dans une entreprise hein, décidé euh… de ne pas aller au conflit. Le risque d'un conflit était… avéré, était avéré et pas qu'au fret, y avait une certaine contagion savamment orchestrée euh qui risquait de se propager, euh y compris euh… dans la zone parisienne, euh… donc l'entreprise a dit finalement : « nous ne prenons pas le risque finalement d'un… conflit majeur, nous ne devons pas faire subir ça à nos clients, qu'ils soient fret ou qu'ils soient voyageurs, [pause] et euh… … nous attendons des propositions de la part des organisations syndicales etc », bon d'accord, c'était donc la fin d'un processus de négociations entamé euh… depuis… de nombreux mois. »[874]

Si notre interlocuteur de la direction de Fret SNCF décrit la difficulté de distinguer ces différents projets par leur précipitation et leur chevauchement, on comprend bien au contraire que présenter ces différents projets comme les éléments d'une même réforme de désintégration de la SNCF et de dégradation des conditions de travail, ou au contraire comme des projets divers mais nécessaires et participant tous à la reprise de l'activité de Fret SNCF, faisait bien partie des stratégies argumentatives des différents acteurs en présence.

Les craintes des syndicats étaient renforcées du fait qu'en plus de ces événements propres à Fret SNCF, se préparait aussi la négociation collective s'appliquant aux salariés travaillant dans les autres entreprises ferroviaires (convention collective de branche). La direction de la SNCF, qui intervenait par le biais de l'UTP dans les négociations, tentait de jouer sur deux fronts : les conditions de travail ne devaient pas être trop tirées vers le bas pour ne pas aggraver ce qu'elle considérait comme des distorsions pour des règles équitables de

[873] « Pour la première fois dans l'entreprise, les conducteurs seront dirigés par… euh… quelqu'un du fret. Le fret maintenant a ses moyens en propre. On avait, avant, une organisation matricielle et séparée par activité, alors le domaine Matériel reste encore prestataire pour l'ensemble des activités, ça ne fait pas partie de l'intégration industrielle ». (Entretien du 19.09.2008).

[874] *Ibid*.

concurrence, mais suffisamment pour légitimer les projets de réforme de l'organisation du travail[875].

La « négociation sociale de compétitivité » a échoué une première fois au printemps 2008, comme le rappelle notre interlocuteur dans l'extrait précédent, G. Pépy préférant ne pas risquer un mouvement de grève d'ampleur et décidant de couper court aux discussions, menaçant les syndicats de devoir endosser les difficultés de Fret SNCF[876].

La direction de Fret SNCF a répliqué en lançant un appel au volontariat juste après ce premier échec : l'idée lancée par la direction de Fret SNCF était de faire appel aux agents de conduite directement, et donc de contourner l'opposition des organisations syndicales, en leur proposant de se porter volontaires pour de nouveaux roulements. Mais cette dérogation au règlement nécessitait de la même manière un décret, faisant nécessairement suite à une négociation entre représentants syndicaux, de la direction de la SNCF et de l'Etat. Alors que la direction de Fret SNCF était confiante sur le soutien de l'Etat sur ce décret[877], l'initiative s'est là encore soldée par un échec cuisant en novembre de la même année, les représentants de l'Etat n'ayant visiblement pas tranché en faveur de la direction de la SNCF.

Les luttes ont donc été rudes dans cette période, principalement entre syndicats et direction de la SNCF, autour de la définition du problème de Fret SNCF comme un problème de compétitivité sociale. Les syndicats cheminots se battent au contraire pour expliquer le problème du fret ferroviaire comme un problème de distorsions de concurrence avec le trafic routier et de mauvais état des infrastructures.

Les luttes continuent après ces épisodes au sein de la SNCF, G. Pépy ayant à certaines occasions évoqué (devant les cadres notamment), dans des formules plus ou moins euphémisées la perspective d'une filialisation. Depuis, la filialisation semble plutôt brandie comme une menace dans les négociations pour faire accepter certaines réformes et rassurer sur l'absence de filialisation.

---

[875] Entretien avec un représentant CGT-Cheminots du 21.07.2008, entretien avec le chargé des relations sociales à Fret SNCF du 28.10.2008, qui n'a pas démenti cette version même s'il ne l'a pas formulé dans ces termes. Voir aussi DRESSEN Marnix, « Ouverture du marché du fret ferroviaire. Du statut de cheminot à son refoulement ? », *in* HAZOUARD Solène, LASSÈRE René, UTERWEDDE Henrik (dir.), *Relations sociales dans les services d'intérêt général : une comparaison France / Allemagne*, Cergy-Pontoise, CIRAC, 2011, p. 171-194, qui permet d'avoir une vision d'ensemble plus large et détaillée de ce processus de négociation (entamé en 2006 et qui a connu de nombreux rebondissements jusqu'en 2011).

[876] François Bostnavaron, « La direction de la SNCF veut mettre les syndicats face à leurs responsabilités », *Le Monde*, 28.05.2008

[877] Entretiens avec un membre de l'équipe dirigeante de Fret SNCF le 19.09.2008 et le chargé des relations sociales à Fret SNCF le 28.10.2008.

Cette réforme du travail en interne était observée voire encouragée par un certain nombre des acteurs rencontrés en entretien dans les administrations centrales. En revanche, le projet n'a pas bénéficié du soutien du personnel politique en place, à un moment où Fret SNCF avait besoin d'un appui politique pour mener à bien la réforme. Aussi bien la direction de la SNCF que la tête politique de sa tutelle ne semblent avoir été prêts à prendre le risque politique d'avoir des grèves d'ampleur, notamment en région parisienne. C'est pourquoi nous avons souvent eu l'impression que le personnel politique laissait Fret SNCF « se débrouiller »[878].

Dans ces épisodes, on comprend que l'énoncé porté par la direction de Fret SNCF a manqué d'un porte-parole politique pour le légitimer et prendre les décisions nécessaires (notamment par les décrets nécessaires aux transformations). Pourtant, des discours discrets, dans la mesure où ils ne sont pas forcément émis sur la place publique, portent cet énoncé : les entretiens que nous avons eu en administrations centrales, l'entretien que nous avons eu avec un parlementaire[879], montrent que cet énoncé était alors assez largement partagé parmi les acteurs prenant part à l'élaboration de l'action publique en la matière. Cet énoncé a continué à se diffuser par la suite. Le rapport Ollier remis en juin 2009[880], préconisait clairement, parmi d'autres propositions, la filialisation du fret, en apportant les garanties en contrepartie aux cheminots de préservation de la rémunération et du statut par la création d'un établissement public gérant le personnel embauché au statut, sur le modèle de ce qui a été fait en Allemagne en 1994.

En dehors de cette évolution récente d'un discours politique appelant ouvertement à une filialisation, les discours publics, et surtout ceux des représentants du Gouvernement, sont restés discrets sur le sujet de la filialisation, et même plus largement sur l'ouverture à la concurrence, depuis 2003. Si l'on s'attache à repérer des traces de l'évocation de l'ouverture à la concurrence dans les discours publics tenus par les Ministres et secrétaires d'Etat aux

[878] Formule entendue dans des entretiens menés en administrations centrales, qui semblait eux aussi dans l'attente de ce qui adviendrait ou n'adviendrait pas de ces négociations internes à Fret SNCF. Un sous-directeur du Ministère des transports qualifie ainsi la consistance de la politique après 2002 : *« Y a des gens ils disent « bon, attendez c'est bien gentil mais ça coûte beaucoup d'argent tout ça [la politique de Gayssot]. » Voilà. D'où la politique hein implicite qu'a été de dire « et ben on va, on n'arrive pas à avoir d'action directe, ben on va faire la politique… de fait la politique, c'est… et ben finalement c'est une activité économique… Au lieu d'en faire, au lieu d'essayer de la gouverner par le haut, on va laisser le marché s'en occuper. » Donc la politique réelle c'est celle-là. »* (entretien du 30.10.2008). Si beaucoup de nos interlocuteurs ont insisté sur le fait que Fret SNCF devait « se débrouiller » pour être plus compétitive (et notamment se débrouiller avec ses syndicats), le Gouvernement n'a pas donné les moyens réglementaires que la SNCF réclamait.

[879] Entretien avec un sénateur UMP du 22.07.2009.

[880] ASSEMBLEE NATIONALE, « Remettre le fret sur les rails : un défi économique, social et environnemental », Rapport d'information déposé le 17 juin 2009, présenté par Y. Paternotte, en conclusion des travaux du comité de suivi sur les questions ferroviaires présidé par P. Ollier

Transports[881], on n'en trouve pas entre 2002 et 2005[882]. Il faut attendre un discours du Ministre en 2005, à l'occasion d'une table ronde sur le report modal[883], pour que l'ouverture à la concurrence apparaisse clairement comme une des mesures (après avoir détaillé des mesures pour les infrastructures) de soutien aux services de fret ferroviaire. Lors de cette table ronde, les mêmes arguments que ceux qu'on entendait déjà lors des Etats généraux du fret ferroviaire de 2000 sont rappelés pour justifier le report modal : préserver l'environnement, améliorer la sécurité routière, préserver la mobilité dans une logique de construction européenne et de décongestion des grands axes routiers. Un long paragraphe du discours du Ministre est dédié au soutien apporté à Fret SNCF (par le Plan Véron) et une phrase met en lumière l'apport de l'ouverture du marché :

> « L'ouverture du fret ferroviaire à la concurrence dès avril prochain ; cette concurrence est saine dès lors qu'elle est bien régulée et qu'elle se réalise dans des conditions de sécurité et de formation bien garanties par l'État » [884]

On voit bien que si l'ouverture à la concurrence est assumée comme saine, le propos est quelque peu nuancé, comme une garantie rappelée aux cheminots toujours sensibles à la sécurité ferroviaire. Elle n'est pas argumentée et le propos à son sujet demeure très peu développé.

L'ouverture à la concurrence demeure peu investie dans les discours publics du personnel politique en place comme une solution aux difficultés du fret ferroviaire. A ce titre, on peut prolonger les réflexions de N. Hilal sur les positions floues des gouvernements français entre 1991 et 1999 concernant les réformes européennes de libéralisation du rail. Elle évoquait ainsi un double discours des gouvernements, refusant ces dernières à l'échelon national, mais s'en accommodant à l'échelon européen. Ainsi, la réforme communautaire se serait « imposée aux cheminots non pas au nom des résultats économiques qu'elle [était]

[881] A travers l'étude des discours publics recherchés principalement à l'aide du site www.viepublique.fr.

[882] Par exemple dans un discours au Sénat le 3 juin 2003, à l'occasion d'un débat sur l'audit « Infrastructures de transport » : les objectifs irréalistes de son prédécesseur sont dénoncés, mais la priorité est toujours au rééquilibrage entre les modes de transport, avec pour instruments transport combiné, magistrale Eco-fret, amélioration de la qualité chez Fret SNCF (Discours de M. Gilles de Robien sur les fondations de la nouvelle politique de transport, au Sénat le 3 juin 2003).

[883] Cette table ronde fait suite à la mise en place récente au sein du Ministère de la Direction Générale de la Mer et des Transports, venant chapoter l'ensemble des modes de transports en dehors de l'aérien (la puissante direction des routes est fondue avec les transports fluviaux et marîtimes). La nouvelle DGMT affiche une volonté de développer la coopération entre les modes, condition du développement de l'intermodalité : Ministère des Transports, de l'Equipement, du Tourisme et de la Mer, *Direction Générale de la Mer et de Transports*, janvier 2006.

[884] Discours de G. de Robien sur le développement de modes de transports de marchandises complémentaires à la route par une politique active d'investissements dans les modes ferroviaires, fluviaux et maritimes, Paris le 26 mai 2005, à l'occasion d'une conférence de presse sur le report modal.

supposée engendrer mais uniquement comme une contrainte extérieure à laquelle le gouvernement s'effor[çait] de résister »[885].

On perçoit bien une évolution dans les discours publics, de l'ouverture à la concurrence comme contrainte à l'ouverture à la concurrence comme aiguillon pour l'opérateur historique. Ce qui a changé progressivement, c'est l'idée que Fret SNCF doit faire sa part du travail de réforme en interne. Non pas que le Gouvernement se désengage (le Plan Véron notamment a été financé, le Gouvernement s'engageant à doter la SNCF de 800 millions d'euros), mais Fret SNCF doit se réformer. Cependant, le manque de compétitivité sociale de Fret SNCF, pourtant affirmé par de nombreux acteurs dans des discours discrets, n'est pas légitimé par un discours gouvernemental.

Si le discours de communication met peu en avant l'ouverture à la concurrence comme instrument pour relancer le fret ferroviaire, celle-ci est en revanche interprétée par des acteurs des administrations centrales comme un changement majeur ouvrant une réorganisation des rôles dans le système ferroviaire ainsi qu'une réflexion sur de nouveaux instruments venant régler potentiellement plusieurs problèmes identifiés.

2. Un énoncé porté par les administrations centrales s'impose : la réforme de la tarification des infrastructures

A partir de 2003 et surtout 2006, une nouvelle politique de fret ferroviaire discrète se dessine, largement permise par la traduction institutionnelle de l'ouverture à la concurrence. Celle-ci implique en effet l'adaptation des textes réglementaires, mais aussi renforce la multiplication des acteurs ayant voix au chapitre sur les questions ferroviaires. La SNCF, progressivement, ne perd pas seulement le monopole sur le marché ferroviaire, elle le perd aussi sur la scène des arguments pour définir les problèmes et proposer des solutions. Ces affrontements sont autant de moments où se jouent les rapports de pouvoir entre acteurs d'un système ferroviaire en recomposition.

L'ouverture du marché du fret ferroviaire devient un instrument d'action publique pour les acteurs des administrations centrales. Elle permet, du moment que des acteurs se

[885] HILAL Nadia, « Les réactions syndicales à la libéralisation du rail entre 1991 et 1996 : une comparaison franco-allemande », *Revue d'histoire des chemins de fer*, n° 36-37, 2007, p. 379.

chargent d'en interpréter les conséquences, d'envisager de nouvelles propositions pour relancer le fret ferroviaire. Les nouvelles règles transforment les rôles des uns et des autres, mais cette transformation n'est jamais automatique : elle se joue dans les conflits durant lesquels certains acteurs tentent de légitimer leur place et de nouvelles attributions, tandis que d'autres tentent de conserver leurs positions de pouvoir héritées du passé. Les identités des institutions sont en jeu, notamment pour la SNCF et RFF, mais aussi pour les administrations de l'Etat.

Dans un contexte où l'existence d'un énoncé dominant guidant l'action publique en matière de fret ferroviaire était difficilement observable car peu formulé explicitement dans les discours publics, l'étude des instruments s'est révélée d'autant plus nécessaire. L'énoncé se révèle alors dans les argumentations qui accompagnent l'adoption de nouveaux instruments d'action publique, qui rendent explicite la problématisation qui les sous-tend[886]. Nous avons ainsi cherché à comprendre comment la signature du contrat de performance entre l'Etat et RFF et la réforme de la tarification des infrastructures avaient été légitimés comme instruments pour relancer le fret ferroviaire.

a) La recomposition de la cartographie des acteurs et de leurs relations

La création de RFF est le fruit combiné en 1996 de la transposition de la directive 91-440 et de la nécessité de désendetter la SNCF suite aux lourdes dépenses pour la création des LGV : elle permet d'alléger la dette ferroviaire de la SNCF sans la mettre au compte de l'Etat et donc de respecter les critères de convergence de Maastricht. Au-delà des débats qui ont précédé la création de RFF (voir le chapitre 3), plusieurs témoignages recueillis indiquent que RFF a été envisagé par certains acteurs comme un moyen de développer une expertise en dehors de la SNCF et de penser différemment les problèmes et les solutions envisageables. Ainsi, plusieurs évolutions concourent, dans les années 2000 et surtout entre 2006 et 2009, à légitimer et renforcer la place de RFF dans le système ferroviaire et à continuer à « démonopoliser » l'emprise de la SNCF sur les questions ferroviaires : loi du 5 janvier 2006, signature du Contrat de Performance et réforme de la tarification des infrastructures y contribuent.

[886] Cette idée rejoint en partie la démonstration faite par Ph. Zittoun sur la construction de la carte parisienne du bruit par quelques acteurs de la Mairie de Paris. ZITTOUN Philippe, « Entre problème, public et instrument, les enjeux d'un agencement cartographique », in GILBERT Claude, HENRY Emmanuel (dir.), *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, La Découverte, 2009, p. 237-254.

La loi du 5 janvier 2006[887] participe à transposer les directives européennes de 2004. Cette loi comporte un nombre important d'articles avec des dispositions très hétéroclites concernant tous les modes de transport. Elle nous intéresse principalement ici sur le volet ferroviaire. Cette loi a été rapidement votée, déclarée d'urgence en conseil des ministres le 5 octobre 2005, pour préparer la deuxième étape de l'ouverture à la concurrence du fret, prévue pour le 31 mars 2006 suite aux négociations avec Bruxelles sur l'attribution d'une aide de l'Etat à SNCF dans le cadre du plan Véron[888].

Le titre I de la loi crée l'EPSF, Etablissement Public de Sécurité ferroviaire, en transposition de la directive européenne 2004/49[889] imposant aux Etats membres d'instituer une autorité nationale chargée d'instruire les dossiers d'aptitude et de contrôler la réglementation technique et la sécurité des transports ferroviaires. Jusque-là, l'Etat délivrait les autorisations sur la base de rapports techniques établis par un service de la SNCF, le département « Sécurité et exploitation ». Il s'agit donc en fait d'un pas de plus vers la démonopolisation de la SNCF sur le secteur ferroviaire (ici principalement sur le volet de l'expertise en matière de sécurité ferroviaire). A vrai dire, l'EPSF a d'abord été constitué de personnels venant de la SNCF, seuls détenteurs de connaissances dans ce domaine, mais de la même manière que pour RFF, le recrutement se diversifie peu à peu après quelques années d'existence.

Autre modification substantielle apportée par cette loi : la modification de certains paragraphes de la LOTI, afin d'être en conformité avec l'ouverture à la concurrence du fret au 31 mars 2006. Le texte de la LOTI confiait en exclusivité à la SNCF la mission « d'exploiter selon les principes du service public, les services de transport ferroviaire sur le réseau ferré national ». Le nouveau texte restreint la formulation aux « services de transport ferroviaire de voyageurs ». Le texte marque ainsi la concrétisation légale de la fin du monopole de la SNCF sur les services de fret et la sortie de ceux-ci du service public ferroviaire. Enfin, autre modification notable de la LOTI : la SNCF n'a plus « la responsabilité d'assurer la cohérence d'ensemble des services intérieurs sur le réseau ferré national » puisqu'elle n'est plus qu'un exploitant parmi d'autres. Cette responsabilité revient à l'Etat.

[887] Loi du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports.

[888] « Le fret SNCF renfloué sous conditions », *Libération*, 03.03.2005.

[889] Directive 2004/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 (directive sur la sécurité ferroviaire).

Si cette réforme est analysée par certains comme une vague de libéralisme dans la politique des transports[890], ce qui nous intéresse ici particulièrement sont les conséquences en termes d'organisation institutionnelle du secteur ferroviaire. La libéralisation des réseaux s'accompagne généralement de la création d'agences et d'établissements visant à réguler la concurrence et à réglementer le secteur en question[891]. Après la création de l'EPSF, chargé de veiller à la sécurité du réseau (attribution des licences ferroviaires), l'ARAF (Autorité de régulation des activités ferroviaires)[892] est créée fin 2009 pour contrôler l'égal accès des entreprises ferroviaires au réseau[893].

L'évolution du secteur ferroviaire est envisagée par plusieurs acteurs comme un moyen de lutter contre le monopole de l'expertise de la SNCF. Cet acteur de l'administration des Transports insiste sur le fait que l'Etat avait laissé toutes les responsabilités de sécurité à la SNCF dans la période précédente :

« La loi du 5 janvier 2006… oui effectivement… on avait créé un EPIC [la SNCF] qui faisait tout. Il faisait tout, et euh… y avait personne qui regardait dans le détail donc euh… 5 janvier 2006 on a fait deux sujets hein de mémoire, en ferroviaire, on a ouvert à la concurrence, fret, si je me souviens bien. Et parallèlement, mais c'est pas un hasard, on a créé l'établissement de sécurité. Voilà. L'établissement de sécurité c'est contingent hein, enfin je… je m'en occupe mais… j'vous dis, c'est simplement on a remis, on a fait en 2006 ce qui était écrit dans la loi de 83 qui était « l'Etat s'occupe des règles de sécurité et veille à leur application ». C'était dans la LOTI depuis longtemps. En pratique, le ferroviaire, l'Etat avait abdiqué sa… enfin avait délégué quelque part euh très largement sa compétence à la SNCF puisque quelque part elle avait un monopole donc on disait « tu te débrouilles, tu es soumis, tu te débrouilles pour faire tes affaires en toute sécurité, et je veux pas en entendre parler ». Je résume ! […] à partir du moment où la SNCF est en concurrence, et on le voit très bien dans les directives européennes, ils l'expliquent très bien, notamment dans les considérants de la directive 2004/49 …ben au moment où la SNCF est en concurrence, on peut plus lui donner un rôle qui consiste à veiller à la sécurité de ses concurrents, parce que, même si c'est un établissement public, donc on imagine plus ou moins impartial etc., de fait on peut craindre que voilà ; Donc c'est presque un sous-produit. On aurait pu avoir comme les Anglais […] les Anglais eux ont toujours eu un service de sécurité, rattaché au Ministère, indépendant, bon. » [894]

---

[890] RIBEILL Georges, « La loi du 5 janvier 2006, rampe d'envol pour de nouveaux opérateurs privés ferroviaires », *Le Rail*, n° 124, février/mars 2006 p. 37-39).

[891] Cette dimension, a été largement étudiée en Europe à l'occasion de la libéralisation des télécoms et de l'électricité ou plus globalement des industries de réseau. Pour ne citer que quelques travaux : EBERLEIN Burkard, « L'État régulateur en Europe », *Revue française de science politique*, vol. 49, n°2, 1999, p. 205-230 ; VARONE Frédéric, GENOUD Christophe, « Libéralisation des services de réseau et responsabilité publique : le cas de l'électricité », *Politiques et management public*, vol. 19, n° 3, 2001, p. 191-212.

[892] Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires.

[893] Ces évolutions ne sont pas automatiques et peuvent faire l'objet de débats entre les acteurs. Par exemple, en RFA, si une agence chargée du contrôle de la sécurité ferroviaire a été mise en place dès la libéralisation en 1994 (*Eisenbahn Bundesamt*), équivalent de l'EPSF, la *Bundesnetzagentur*, qui a en charge désormais la régulation de toutes les industries de réseau, n'est devenue compétente pour l'infrastructure ferroviaire qu'en 2006, tandis que l'ARAF a été créée en 2009 en France. Ces évolutions étaient largement contraintes par des directives européennes, mais on voit bien que les temporalités de transposition et les arguments utilisés au niveau national pour la légitimer peuvent être variables.

[894] Entretien du 30.10.2008 avec le sous-directeur chargé de la sécurité des transports ferroviaires et collectifs et de la régulation ferroviaire, Direction des services de transport, DGITM.

Ces propos nous renseignent et nous questionnent tout à la fois sur ce qui est en jeu dans cette (re)définition des rôles de chacune des entités (nouvelles et anciennes) et de leur position dans le système d'acteurs, notamment en ce qui concerne l'impact sur la définition des problèmes. Au-delà de la nécessité formelle ou juridique de créer des entités nouvelles dans le cadre de l'ouverture des marchés, il y a des enjeux à créer de nouveaux acteurs pour casser des relations routinières établies depuis longtemps entre un acteur monopolistique et une administration étatique, en d'autres termes à reconfigurer des relations jusque-là asymétriques, au sens où, comme nous l'avons montré ailleurs, l'expertise ferroviaire, les connaissances et le discours avait longtemps été concentrés au sein de la SNCF.

Plusieurs acteurs analysent la création de RFF comme un levier pour la démonopolisation de l'expertise de la SNCF. Certes il n'a pas suffi de créer RFF pour que cette institution se fasse une place, développe un discours propre, et se fasse entendre. En revanche les services du Ministère dans les années 2000 semblent à la fois avoir encouragé et s'être appuyés progressivement sur le renforcement de RFF, comme voie possible pour l'émergence d'un nouveau discours, alternatif à celui porté par la SNCF sur les sujets ferroviaires.

Pour ce sous-directeur déjà cité plus haut, c'est bien la création de RFF qui a constitué une amorce de recomposition de la politique de fret ferroviaire :

« [La SNCF] détachait un expert, qui était l'expert travaillant sur les sujets de fret ferroviaire, pour la DTT, c'était un peu tiré par les cheveux. Et donc euh fondamentalement pendant des années la DTT s'intéressait beaucoup aux projets de TGV… c'était là l'action qu'elle avait la principale, à l'économie générale, les budgets de la SNCF etc., et sur le fret bon bah, y avait quelques questions de ci, de là, on a relayé euh…, on a relayé historiquement la politique de Gayssot, mais je pense pas que c'était fondé, que ça a fondé une politique propre. Ce qui a montré, ce qui a été un grand déclencheur pour la... pour l'administration, c'est quand l'administration a créé RFF ! parce que RFF même étant petit, etc., à partir d'un certain nombre d'années, a commencé à… […] RFF a pris un peu une place et a levé, donné des éléments… a réussi à se crédibiliser et s'autonomiser, à tenir un discours différent. […]

-Et donc la création de RFF a été une façon de recréer un peu quand même un pôle d'expertise…

-Bah ça a constitué… ça a participé à constituer un contre-pouv – un contr, une contre-expertise, une contre-expertise. Alors maintenant y a d'autres contre-expertise qui existent…

-… comme euh…

-… les Régions. Les Régions, qui … mais sur leurs sujets, voilà. […] Donc on va se retrouver dans un monde un petit peu plus complexe, entre guillemets – enfin en fait il est pas plus complexe. Simplement, la complexité est plus visible. Et euh… où par nature, ce qui était arbitré par le directeur général de la SNCF est sur la table publique.» [895]

Dans cet extrait, il est intéressant que notre interlocuteur ait d'abord eu envie de dire « contre-pouvoir », avant de se reprendre et évoquer une « contre-expertise ». Pour lui, la maîtrise de l'expertise influence les relations de pouvoir et la légitimité à parler. Il met

[895] Entretien du 30.10.2008.

l'accent sur l'effet du détachement de salariés de la SNCF à la DTT sur les sujets traités, faisant ainsi écho à ce que nous avons souvent entendu concernant l'importance de « la pensée SNCF » et son emprise sur l'administration des Transports. Pour lui, la transformation du système ferroviaire et l'émergence de nouveaux acteurs ont pour conséquence d'externaliser les questions ferroviaires, de les sortir d'un arbitrage uniquement interne à la SNCF et de permettre à de nouveaux acteurs d'intervenir dans les débats.

Si l'on se réfère aux propos de Claude Martinand, qui a été le premier président de RFF et qui avait préparé sa création, il est possible que ce rôle de RFF comme acteur de la démonopolisation par rapport à la « pensée SNCF » ait été pensé dès sa création. Lorsqu'on l'entend pester contre la pensée monolithique, archaïque de la SNCF, on est en droit de croire qu'à l'époque déjà il pensait à cette possible fonction de RFF. Selon lui :

« Le plus grand succès de RFF c'est la fin du monopole de l'expertise de la SNCF » [896]

Pour un certain nombre d'acteurs en place dans l'administration au moment où nous menons l'enquête, RFF représente bien une structure permettant de contre-balancer les discours et les manières d'envisager les problèmes par les acteurs de la SNCF. D'ailleurs, comme nous l'avons déjà dit, il est difficile de considérer un « discours de la SNCF » dans la mesure où les positions en interne peuvent être hétérogènes. Mais l'ouverture à la concurrence et l'autonomisation progressive des activités au sein de la SNCF tend à révéler de plus en plus ces discours divergents.

Les recompositions des rôles et des relations ont été l'un des enjeux du Contrat de Performance signé entre l'Etat et RFF le 3 novembre 2008. Nous avons eu l'occasion de revenir dans quelques entretiens sur les enjeux de sa rédaction. Ce Contrat donne à RFF la responsabilité de mettre en œuvre la politique gouvernementale en matière de développement des infrastructures ferroviaires. C'est la première fois de la jeune histoire de RFF que l'Etat lui reconnaît une place centrale dans la politique ferroviaire, en en faisant le « levier d'action naturel de l'État pour le développement du transport ferroviaire »[897].

Le document prend acte et entérine les nouvelles règles du jeu (l'ouverture à la concurrence), les nouveaux rôles (RFF met en œuvre la politique gouvernementale, d'autres établissements publics contrôlent et régulent, les opérateurs sont des clients pour RFF), les

[896] Entretien du 15.06.2009.

[897] « Ouvrir, rénover, équilibrer », Contrat de performance signé entre l'Etat et RFF le 3 novembre 2008, p. 5.

nouveaux instruments (régulation économique fondée sur la valeur de l'infrastructure). Ce document a une part « performative », dans la mesure où sa publication pose les fondations d'une nouvelle politique ferroviaire.

RFF s'est fortement impliqué dans la rédaction, au point d'en avoir apparemment maîtrisé une bonne partie du processus d'écriture[898]. Celui-ci a révélé les divergences d'intérêt au sein des services de l'Etat. RFF semble avoir obtenu ce qu'il souhaitait grâce à plusieurs facteurs : une volonté au sein du Ministère des Transports et surtout du fonctionnaire qui suivait le dossier de fonder ce nouvel énoncé de politique ferroviaire, le fait que le dossier ait été suivi concrètement par de jeunes fonctionnaires des divers services de l'Etat qui à la fois ne maîtrisaient pas tous les enjeux et n'étaient pas *a priori* défavorables à cette évolution, le manque relatif d'implication du côté de la SNCF dans les discussions, habituée à passer par les plus hauts services du Ministère pour peser sur certains dossiers. La directrice de la stratégie de RFF revient sur la genèse du document :

« en fait l'Etat est rentré à reculons dans ce truc, que déjà le précédent Président avait demandé sans succès, donc c'est arrivé au bon moment, réforme de la tarification aidant aussi hein, ouverture du réseau tout ça, euh mais l'Etat euh… y est allé à reculons, le Budget parce qu'il va toujours à reculons dans les trucs pluriannuels, l'APE parce qu'elle est écart – parce que l'APE aussi est écartelée en tant qu'actionnaire, l'actionnaire est écartelée entre la SNCF et… RFF, y a une partie de jeu à somme nulle quand même hein, bon bah si on prend du fric à la SNCF, c'est du bénéfice en moins pour la SNCF, c'est du dividende en moins pour l'Etat ! Donc pour l'APE c'est compliqué, donc vous voyez on partait avec un peu de handicap quand même hein. Et l'Equipement est complètement évanescent de toute façon, j'veux dire alors ils sont… je découvre l'Equipement, ils sont totalement dépassés par les événements… »[899]

L'enjeu pour RFF était d'être affiché par l'Etat comme l'acteur principal de la politique ferroviaire, mettant en œuvre les orientations du Gouvernement, et de regagner ainsi du poids vis-à-vis de la SNCF. Les acteurs de RFF semblent définir leur rôle comme celui de mettre de l'ordre dans la politique ferroviaire, de discuter des contradictions internes à la SNCF et de mettre en place des leviers (et notamment certains instruments en particulier) pour apporter des solutions aux problèmes du système ferroviaire, là où la SNCF n'est pas en mesure de le faire

*« Donc c'est là qu'on a pris la main c'est que, c'est **eux** [la SNCF] qui sont dans la **contradiction** et c'est **nous** qui les aidons à en sortir. Donc voilà, moi j'vous dis un truc qu'a l'air très prétentieux, mais on le fait*

[898] *« C'est nous qui avons écrit le Contrat j'veux dire euh… [pause] je dis pas qu'on a tout ce qu'on veut dans le Contrat ! Mais c'est nous qu'avons…**écrit**, même **matériellement**, à part euh… un tiers de l'introduction sur lequel l'Etat a rajouté ses histoires de régulateur parce que… C'est quand même pas nous qui allions le faire, faut quand même pas exagérer ! [nous rions] Moi je veux bien le faire mais bon euh… voilà, mais à part ça euh… tout est man – fabriqué ici. … bah oui parce que l'Etat n'a pas de pensée ferroviaire […] Il en a toujours pas vraiment, ce qu'Il a réalisé c'est qu'on pouvait l'aider dans ce sens-là, c'est-à-dire que nous notre intérêt c'était pas d'affaiblir l'Etat. C'était que l'Etat joue effectivement son rôle dans un univers qui s'ouvre… »* (Entretien à la direction de la Stratégie de RFF, 30.01.2009).

[899] Entretien du 30.01.2009.

*très discrètement, on fait pas de bruit autour de ça mais, **eux** ont bien conscience de ce relatif renversement de rapport de force, voilà. »*[900]

La directrice de la stratégie évoque l'importance prise par RFF dans le paysage ferroviaire depuis 2006-2007 :

« Y a eu plusieurs choses qui se sont passées en même temps… j'pense que l'ouverture du réseau ça a été quand même un… même si y a eu trois trains en six mois… ça a quand même vraiment fait… ça a bousculé les esprits parce que les cheminots, le jour où ils ont vu un train Veolia circuler ça leur a fait drôle quand même hein. Bon. Y a eu ça, euh… y a eu bon bah le passage du dixième anniversaire donc c'est un peu symbolique menfin c'est quand même tout un cap…il se trouve qu'en même temps on avait commencé à réfléchir… y a deux ans… trois ans maintenant. On a commencé à réfléchir avec l'Etat à la tarification… »[901]

L'ouverture à la concurrence et les traductions qui en sont faites par les acteurs (séparation claire des rôles entre gestionnaire de l'infrastructure et exploitants, qui deviennent des clients de RFF, réflexion sur les moyens de faire circuler le plus de trains pour rentabiliser l'infrastructure, …) offrent ainsi une série de leviers permettant d'envisager de nouveaux rôles et de nouvelles responsabilités et d'élaborer une nouvelle politique de fret ferroviaire. La signature du Contrat de Performance accompagnée de la réforme de la tarification des infrastructures ont participé à un mouvement au sein du système ferroviaire permettant peu à peu de mettre en place des leviers pour le fret ferroviaire, participant à la formulation d'un nouvel énoncé de politique publique.

b) Un nouvel instrument pour la relance du fret ferroviaire : la tarification des infrastructures

La réforme de la tarification des infrastructures, préparée parallèlement à l'écriture du Contrat de performance, semble avoir été le fruit d'une alliance inédite entre le Trésor et l'administration des Transports, en s'appuyant sur RFF. Elaborée d'abord dans le but de mettre en lumière les « vrais coûts » des infrastructures ferroviaires pour l'Etat au sein d'une sous-direction du Trésor orientée vers la réflexion stratégique, elle a été progressivement légitimée par ses promoteurs comme levier d'action pour la relance du fret ferroviaire. Nous avons pu observer comment quelques fonctionnaires, s'appuyant sur des travaux issus de l'économie des transports et relayés par les « économistes de RFF », ont réussi à faire adopter

[900] *Ibid*. En gras, souligné par elle.
[901] *Ibid*.

cette réforme, dans un contexte favorable, en partie en la présentant comme une politique de soutien au fret ferroviaire (et pas à Fret SNCF en particulier).

L'un des artisans principaux de cette réforme, jeune ingénieur des Ponts, a d'abord été en poste à la DGTPE[902], au sein de l'ancienne direction de la Prospective (devenue Service des Politiques publiques). Il présente ce poste comme un poste d'analyse stratégique, travaillant moins dans l'urgence du quotidien que ses autres collègues du Ministère de l'Economie qui s'occupaient de ferroviaire au Budget et à l'APE, et qui peut donner lieu à l'élaboration d'une « doctrine » :

« j'ai passé deux ans sur ce poste […] c'était un endroit où je faisais pas, c'était pas explicitement de la recherche, bien sûr, mais c'était pas opérationnel non plus. C'est-à-dire qu'à Bercy y a trois endroits, où on s'occupe de ferroviaire : y en a deux auxquels tout le monde pense immédiatement, parce qu'ils interviennent beaucoup, dans les politiques publiques, c'est d'une part la Direction du Budget, et d'autre part l'Agence des Participations de l'Etat. L'Agence des Participations de l'Etat, c'est l'Etat actionnaire. […] l'APE c'est ceux qui veillent à l'équilibre économique, financier, à la santé financière de ces deux entreprises [SNCF et RFF]. La Direction du Budget ils ont un prisme un petit peu différent [pause] et donc eux ils sont aux Conseils d'Administration… et donc ils interviennent sur euh, frontalement sur beaucoup de sujet. […] ils ont un rôle très actif mais du coup très quotidien [pause] et … du coup une capacité à prendre du recul qui est euh… moins forte, et donc à Bercy, y a par ailleurs, euh… mais c'est pas vrai uniquement sur le ferroviaire c'est sur tous les sujets, des services un peu plus, un service qu'est un peu plus en retrait justement, qu'est plus là pour faire des études justement et développer éventuellement une doctrine qui parfois est d 'ailleurs totalement en contradiction avec ce que font l'APE et la Direction du Budget, mais euh… c'est plus un service d'étude quoi. Donc moi j'étais dans ce service-là et j'étais chargé de tout ce qui était le domaine ferroviaire. Les politiques publiques dans le secteur ferroviaire. » [903]

Les fonctionnaires en poste dans cette Direction semblent assumer cette fonction d' « anticipation », de vision à long terme, qui les distingue d'autres Directions. Son successeur à ce même poste, IPC lui aussi et précédemment en poste en service déconcentré du MEEDDAT affirme :

« En matière de politique économique, j'dirais que c'est pas vraiment ici que les choses se décident au sens concret ; ici on anticipe. »[904]

Si ce n'est pas dans ce poste à la DGTPE que les politiques ferroviaires se décident, le travail sur la tarification des infrastructures qui y a été mené, le soutien qu'il a trouvé dans d'autres Ministères (notamment le MEEDDAT) et le travail de persuasion mené par ses promoteurs auprès des plus hautes instances décisionnelles ont sans aucun doute contribué à transformer l'action publique en matière ferroviaire.

[902] Direction Générale du Trésor et de la Prospective Economique. Cette Direction est un service du Ministère de l'Economie, dont l'un des rôles est l'analyse économique dans l'élaboration et la conduite de la politique économique étatique et de manière générale dans l'ensemble des politiques publiques.

[903] Entretien du 15.10.2008.

[904] Entretien du 05.05.2009.

Dans ce poste, le jeune ingénieur des Ponts dont il est question s'est donc essentiellement consacré au sujet de la tarification des infrastructures ferroviaires, et a été l'auteur principal d'un rapport sur cette tarification[905]. Ce rapport, qui s'appuie sur des formules et des calculs économiques précis, se veut porteur d'une réflexion plus générale sur l'organisation générale du secteur ferroviaire. Partie d'une tentative de mise en lumière des coûts de fonctionnement du réseau pour RFF (quelle activité entre TGV, Fret, TER coûte quoi et combien chaque activité paie pour son usage de l'infrastructure), la réflexion aboutit à la conclusion selon laquelle l'Etat soutenait l'activité Fret sans le savoir en renflouant RFF suite à un niveau trop bas des redevances de l'activité fret. En effet, l'idée principale défendue dans ce rapport est que les péages dus à RFF (pour l'utilisation de l'infrastructure) sont trop bas et ne permettent pas à RFF un financement suffisant. D'un autre côté, les opérateurs circulant sur les voies veulent une infrastructure de qualité. Il est donc question de remonter les niveaux des péages, de manière à donner les moyens à RFF d'en améliorer la qualité. Mais étant donné que ce relèvement aurait été plus ou moins supportable par les différents opérateurs (et notamment pour le fret), la mise en place d'un fonds de péréquation est évoquée, principalement financé par des prélèvements sur la marge des TGV. En somme, on augmente les péages de toutes les activités, mais les plus rentables financent temporairement celles qui le sont moins.

La façon dont a émergé ce projet de réforme de la tarification des infrastructures est intéressante de plusieurs points de vue. D'abord, elle s'appuie sur une démarche typique du Trésor qui est de vouloir mettre en évidence la « réalité » des coûts, notamment des (anciens) monopoles publics[906]. Ensuite, l'auteur principal du rapport, qui participe à produire de nouvelles connaissances, s'appuie sur celles-ci pour « révéler » un soutien public au fret ferroviaire :

« La base du travail qu'avait été fait à l'époque sur la tarification c'était de dire, RFF ça coûte à peu près 6 milliards d'euros chaque année, le réseau ferroviaire, en dehors des investissements de développement […] On savait juste qu'y avait 6 milliards. Point. Donc la base du travail, il m'a semblé, c'était d'essayer de les répartir, ça c'est un travail que j'ai… qu'a été fait […] et sur le fret ferroviaire ce qu'on a constaté c'est que, les péages en ordre de grandeur pour l'année 2005 c'était de l'ordre de 200 millions d'euros, alors que… si on réparti ces 6 milliards entre les activités et ben le fret, c'était pas loin d'1,2 miliard. Ce qui veut dire qu'entre les 200 millions d'euros des péages, et le 1 milliard 2 que ça coûte en infrastructure, mon analyse, bon qu'est un peu rapide, qu'on peut nuancer, c'est quand même de dire qu'y a un milliard d'euros… qui sont payés donc par l'argent public, et qui vont, d'une certaine manière, soutenir le fret ferroviaire. […] Et ce milliard d'euros, on

[905] Inspection générale des finances et Conseil général des ponts et chaussées, *Rapport sur la tarification du réseau ferré*, publié en juillet 2007.

[906] Voir par exemple le travail de P. Zittoun sur la politique de logement, dans lequel il a montré comment la Direction du Trésor lutte depuis des années contre les monopoles publics et défend l'ouverture à la concurrence dans tous les secteurs : ZITTOUN Philippe, *La politique du logement, 1981-1995*, Paris, L'Harmattan, 2001.

*n'avait **jamais**… on l'avait jamais mis en évidence ! Y a un soutien au public aujourd'hui qui est **massif** à l'infrastructure – au… fret ferroviaire… […] mais ça c'est économiquement y a pas de problème, mais simplement, ce qui est incroyable c'est que jamais, c'est qqch qui, y avait eu, personne n'avait eu **connaissance** de ça. La puissance publique soutient aujourd'hui très fortement le fret ferroviaire, et ne le sait pas ! »*[907]

Pour lui, l'étape suivante de la réflexion a consisté à se demander s'il était pertinent de « subventionner » ainsi le fret ferroviaire, sans distinguer les différents marchés (trafics rentables, trafics non rentables mais ayant une fonction d'aménagement du territoire) :

« Et cet argent du coup ce milliard, est-ce que c'est bien utile de le mettre sur les trains de sidérurgie, parce qu'ils circuleraient de toute façon, est-ce qu'on pourrait pas peut-être le dépenser de façon à ce qu'il fasse un effet de levier sur les trafics qui sont fragiles, et pour autant, qu'on souhaite développer ? En disant donc « on cherche pas à dépenser ni plus ni moins mais mieux. » » [908]

L'une des conclusions qui a été tirées par ce fonctionnaire de ce travail était de mettre en évidence que le système de tarification était globalement défavorable au fret, contribuant ainsi à mettre en sens le problème de la tarification telle qu'elle était établie jusqu'alors :

*« On a poussé l'analyse un petit peu plus loin. […] ça veut dire concrètement que, un train de fret qui circule paie à RFF un péage de l'ordre de 1 euro 50 par kilomètre. [pause] Un train de fret qui circule, un train supplémentaire de fret qui circule, coûte à RFF de l'ordre de 4 euros 50. Ça veut dire qu'à chaque fois qu'y a un train de fret qui circule, RFF perd aujourd'hui 3 euros. Hein on parle en ordre de grandeur hein ici. Donc RFF, objectivement, a intérêt à ce qu'y ait le moins de trains de fret qui circulent. Et **ça**, ça c'est un raisonnement très théorique économique, mais on le voit au quotidien. On le voit au quotidien d'abord parce que les clients du fret sont objectivement ceux qui sont le moins bien traités aujourd'hui sur le réseau, faut pas le répéter à RFF mais ils le savent, [inspiration] euh… et parce que RFF a intériorisé le fait que d'une certaine façon c'est pas le fret, le fret n'est pas l'activité noble. Et elle est pas l'activité noble en partie parce que ça leur rapporte rien ! Un TGV, un TGV sur la ligne Paris-Lyon, à l'heure de pointe ça paie 17 euros par kilomètre. Un train de fret en moyenne ça en paie 1,50 euro. RFF ils sont pas cons ! Même si c'est jamais conscient, même si c'est jamais conscient, même si y a jamais un mec qui doit tracer un horaire, il voit un TGV, un train de fret, il dit : « ah bah j'suis pas con, je sais qu'y en a un qui rapporte dix fois plus que l'autre », ils le font pas consciemment comme ça. Mais tout dans la structure, rien dans la structure plutôt n'est fait pour favoriser le fret. »*[909]

Après ce travail de mise en sens d'un problème « structurel » propre à la tarification de l'infrastructure, le projet de réforme consiste ainsi à augmenter le péage pour les trains de fret pour que cet arbitrage défavorable n'ait plus lieu d'être. Cette augmentation ne pouvait être acceptable qu'avec l'amélioration de la qualité des sillons assurée par RFF (l'un des engagements qui figurent dans le Contrat de performance) et la mise en place du fonds de péréquation entre les activités de manière temporaire.

[907] Entretien du 15.10.2008
[908] *Ibid*.
[909] *Ibid*.

Ce qui peut apparaître étonnant, c'est le fait que ce projet de réforme ait abouti alors qu'il a été combattu par la SNCF. Est-ce une indication sur la perte de pouvoir de cette dernière ? La SNCF a-t-elle aussi perdu ses appuis traditionnels au Ministère des Transports ? Comment le projet de réforme a-t-il été finalement adopté ?

Un point important paraît être celui du parcours d'un de ses principaux promoteurs : après son poste à la DGTPE, cet acteur occupe un poste à la DGITM, au Ministère des Transports, en tant que chef du bureau du réseau ferré, dans lequel il accompagne le projet de réforme. Sans en faire le « héros » de cette réforme – il n'a clairement pas pu agir seul, étant donné sa jeune expérience et son niveau de poste, il semble avoir été l'un des acteurs clé en tant que maillon entre la DGTPE, l'administration des Transports et notamment le CGPC, mais aussi en tant qu'entrepreneur de sens à travers les nombreux textes qu'il a rédigé (initiatives encouragées par d'autres acteurs ?) visant à « expliquer » (et à diffuser) le sens de cette réforme.

Une présentation de la réforme, parue certes après les arbitrages politiques, met en lumière d'une part l'inscription de cette dernière dans un mouvement plus large de promotion de la tarification comme instrument d'action publique dans les transports, d'autre part la force qu'a pu acquérir ce nouvel énoncé dès lors qu'il a présenté ce nouvel instrument comme une solution pour la relance du fret ferroviaire.

Un numéro de *La Revue du CGDD*[910] est paru fin 2009 sur la tarification des infrastructures de transport[911]. Avec des textes d'économistes des transports reconnus (Emile Quinet et Alfred Sauvant), le numéro présente différentes réflexions théoriques et pratiques sur la tarification, issues partiellement des débats qui animent l'économie des transports non seulement dans les sphères universitaires mais aussi dans les institutions publiques et les organisations internationales pour lesquelles des chercheurs (du LET entre autres) produisent des rapports.

Dans ces extraits qui présentent plus particulièrement la réforme des péages de 2008[912], la « logique » est clairement présentée par l'auteur du rapport CGPC/IGF. Les

[910] Publication du Commissariat Général au Développement Durable présentée ainsi : « Elle vise à faire partager et échanger des expertises appliquées aux problématiques du développement durable. Elle regroupe plusieurs articles ou synthèses sur un même sujet faisant appel ou non à des contributions extérieures au ministère, tentant d'apportant des éléments nouveaux à une réflexion pour les décideurs. » (site du Ministère, http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/publications/, consulté le 11.09.2013).

[911] *La Revue du CGDD*, « La tarification, un instrument économique pour des transports durables », novembre 2009.

[912] « Tarification d'infrastructure ferroviaire et enjeux économiques, de la théorie à la pratique : la réforme de 2008 », in *La Revue du CGDD*, « La tarification, un instrument économique pour des transports durables », novembre 2009

« donc » qui se succèdent construisent la force de l'argumentaire en présentant le problème et en en déduisant les solutions. Le cercle vicieux de la tarification fret est d'abord présenté :

> « Les péages fret couvrent en 2009 50 % des seuls coûts marginaux d'usage du fret : schématiquement, chaque train supplémentaire de fret circulant sur le réseau paie donc moins de péages qu'il ne coûte à RFF. Un cercle vicieux se trouve enclenché : un train de fret « coûte » à RFF, donc RFF n'a pas intérêt à le voir circuler, donc RFF peut lui fournir un sillon de mauvaise qualité, donc le train n'est pas compétitif, donc il ne peut pas payer de péages élevés. »

Puis la solution qu'amène la réforme des péages :

> « A coût constant pour lui, l'État peut donc décider de mettre en place un « péage virtuel » qui permet à RFF de percevoir un revenu marginal pour chaque train de fret supérieur à son seul coût marginal. L'objectif d'un tel péage virtuel est de créer un cercle vertueux chez le gestionnaire d'infrastructure : les trains de fret sont rémunérateurs pour RFF, donc RFF a intérêt à voir circuler des trains de fret, donc il leur fournit des sillons de bonne qualité, donc le fret ferroviaire est compétitif, donc il y a plus de trains qui peuvent payer plus qui circulent. »[913]

L'argumentaire n'a jamais été aussi clairement énoncé que dans ces derniers extraits. Si le texte est paru après la réforme, et que par exemple, dans le rapport IGF/CGPC, cette dernière n'avait jamais été aussi clairement affichée comme une réponse possible à certaines difficultés du fret ferroviaire (ici clairement nommées : sillons de mauvaise qualité proposés au fret par RFF ; faible compétitivité du fret ferroviaire vis-à-vis d'autres modes de transport), il n'en demeure pas moins une trace de l'argumentation qui a été développée pour convaincre l'ensemble des acteurs de son bien-fondé. Moins qu'une rationalisation *a posteriori* du choix de l'instrument, le renforcement de l'argumentation et notamment l'apparition de l'argument visant à proposer une solution pour le fret ferroviaire, nous paraissent illustrer l'évolution que l'énoncé à subi lors du processus de diffusion.

Entre la parution du rapport IGF/CGPC et la réforme des péages a eu lieu le Grenelle de l'Environnement, qui, comme nous allons le voir dans la partie suivante, a contribué à renforcer l'évidence de la nécessité de relancer le fret ferroviaire. Il est ainsi possible que l'argument visant à présenter la réforme de la tarification des infrastructures comme une solution au problème du fret ait aidé dans le processus de diffusion de cette réforme et ait été renforcé pour favoriser son adoption.

Ce renforcement de la mise en sens de la réforme et sa présentation comme élément permettant de répondre à plusieurs enjeux a sans doute été à la base d'une stratégie réussie de diffusion d'une solution : la mise en lumière d'aides financières attribuées par l'Etat par le biais du financement de RFF et de coûts non couverts par les péages est peu à peu pensée et

[913] *Ibid.*, p. 69.

présentée comme argument en faveur d'une nouvelle solution (la réforme de la tarification) pour non seulement résoudre le problème du sous-financement de RFF mais aussi celui du manque de compétitivité du fret ferroviaire par le biais d'incitations économiques. La réforme de la tarification des infrastructures permet ainsi de régler deux problèmes à la fois : le manque de compétitivité du fret ferroviaire dû partiellement au fait que le modèle économique ne le rend pas prioritaire dans le système ferroviaire, le manque à gagner de RFF dû à des péages d'infrastructure globalement trop faibles pour assurer son financement propre. Elle présente en plus l'avantage de ne pas augmenter les dépenses publiques de l'Etat.

Enfin, l'un des points notables qui semble avoir joué aussi en la faveur de cette réforme semble avoir été l'alliance assez inhabituelle et précoce dans le processus entre le CGPC et l'IGF (dont des personnels ont conjointement chapoté la rédaction du rapport). Cette alliance semble avoir été bien nécessaire pour contrer la résistance de la SNCF. La façon dont notre interlocuteur présente l'aboutissement de cette réforme tend à montrer que les services administratifs et leur hauts-fonctionnaires ont dû déployer des efforts importants pour que le personnel politique les soutiennent et en quelque sorte « tiennent » face à la SNCF :

« Y a une part de négociation qui se passe à notre niveau, enfin d'information, de concertation, je sais pas comment il faut le dire, mais tout ça s'inscrit dans un jeu d'acteurs qui est ***énorme****, euh… et Pépy, la négociation, la concertation, lui c'est pas ça son problème, lui … lui Pépy il appelle je sais pas si il appelle Fillon directement ou… son directeur de cabinet, je sais pas s'il appelle Sarkozy ou son directeur de cabinet mais, [inspiration] il joue pas sur le même terrain que nous. Et donc y a simultanément euh ces deux…Simultanément, sur les plans techniques, politiques… sur les plans technique et administratif, et sur le plan politique. Y a deux processus qui sont un peu en concurrence, euh… parce que la SNCF ne* ***veut pas*** *de cette réforme, aujourd'hui, c'est très clair… Ils se sont pas tellement battus du point de vue technique […] »*[914]

Le projet de réforme a donc abouti après un processus de persuasion mené dans les différentes administrations et à différents niveaux de responsabilité :

« J'pense c'est un peu exemplaire ce qui s'est passé sur … dans le cadre de cette réforme. [pause] Y a eu une… mission qu'a été confiée à des inspections, qui sont des gens très en amont, … pour proposer des principes. Ils ont proposé ces principes. [longue pause] Les administrations se sont saisies de ces recommandations, en ont discuté entre elles, quand je dis administrations c'est euh le Budget, APE, et… ici, bon y en avait une quatrième c'est celle où j'étais hein parce que… concrètement [bafouille un peu] j'ai fait la coordination… [inspiration] Mais formellement j'y étais pas. Euh… on s'en est saisi, on est allé voir à Matignon et on a dit en gros les grandes orientations du rapport… c'est ça, ça, ça, euh… y en a dont on veut pas et puis y en a dont on veut, ils ont voulu l'essentiel, tant mieux, et on s'est dit maintenant on met en œuvre. Donc y a eu une phase qu'a duré toute l'année euh… scolaire dernière d'une certaine façon, jusqu'au mois de juillet, voilà, euh… de discussion, d'élaboration un petit peu technique avec RFF, du coup, et de concertation, avec les Régions, avec les entreprises. Voilà, qui a aboutit au fait que RFF, très officiellement, a fait au mois de juillet dernier, a fait une proposition de barème. Elle tombait pas du ciel la proposition. C'était exactement ce qu'on leur a – la feuille,

[914] *Ibid.*

ils avaient une feuille de route précise, on l'avait élaboré ensemble, on l'avait travaillé ensemble sur les tableurs Excel, voilà. […]. Voilà, de même qu'on l'a soumise au Conseil d'Etat, on était au Conseil d'Etat hier après-midi justement, parce qu'y a des décrets à changer, voilà. Donc on est dans cette phase finale. L'idée maintenant c'est de publier un arrêt de décret puis un arrêté, avant le 13 décembre. » [915]

Certes, les probables rebondissements, les points controversés et les luttes, sont ici gommés, les fonctionnaires de différents niveaux, service et même maisons s'effacent derrière un « on », mais cette citation décrit le processus de mise en place de la réforme, par un travail de persuasion mené jusqu'envers le personnel politique qui au final prend la décision. Ce processus n'est pas sans nous rappeler des caractéristiques du travail politico-administratif déjà décrites dans notre analyse de l'écriture du Masterplan. On voit bien le rôle central qu'ont les administrations dans l'élaboration de l'action publique, que ce soit dans la définition des problèmes ou dans la légitimation d'instruments.

Pour les acteurs rencontrés et avec lesquels le sujet a été abordé, la réforme de la tarification et le Contrat de Performance sont donc deux documents complémentaires qui fondent une politique s'inscrivant dans un cadre d'ouverture à la concurrence : l'efficience est recherchée par l'allocation des moyens publics là où ils sont censés être le plus incitatifs[916]. Dans cet épisode, les fonctionnaires de l'Etat apparaissent comme les artisans de la cohérence de la politique publique, tout en s'appuyant sur la légitimité de la théorie économique qui fonde leur approche et oriente leurs réflexions[917].

Finalement, grâce à l'étude de la genèse d'un instrument de la politique ferroviaire[918], nous avons pu mettre à jour la formulation et la diffusion d'un nouvel énoncé de politique

[915] Entretien du 15.10.2008.

[916] « Tant que la réforme ferroviaire se limitait à la séparation entre opérateur historique et gestionnaire d'infrastructure, sans réelle ouverture à la concurrence et sans multiplication des centres de décision, la tarification pouvait se contenter de constituer un transfert forfaitaire entre deux établissements publics, sans réelle signification économique. Dès lors cependant que les décisions sont partagées entre des autorités organisatrices et des entreprises ferroviaires, il était nécessaire de passer de cette logique forfaitaire à un système économique d'incitations. » (propos de l'un des artisans de la réforme dans un article revenant sur sa genèse : « Tarification d'infrastructure ferroviaire et enjeux économiques, de la théorie à la pratique : la réforme de 2008 », in *La Revue du CGDD*, « La tarification, un instrument économique pour des transports durables », novembre 2009, p. 63).

[917] *Ibid*, p. 67. Pour une réflexion sur le rôle des économistes à partir de 1950 dans l'économie ferroviaire : FINEZ Jean, « Les économistes font-ils l'économie ferroviaire ? » Maurice Allais, la « théorie du rendement social » et les premières restructurations de la SNCF », *Revue Française de Socio-Économie*, vol. 1, n° 11, 2013, p. 15-34. Pour une réflexion sur les ingénieurs-économistes qui participent au gouvernement de l'administration : MAZOYER Harold, « La construction du rôle d'ingénieur-économiste au Ministère des Transports », *Gouvernement et action publique*, n°4, 2012, p. 21-43.

[918] Certes, l'étude n'est que partielle. Il aurait été certainement intéressant d'une part de rencontrer d'autres acteurs qui se sont fait les promoteurs actifs de cette réforme, ainsi que de creuser les liens entre cet instrument et les développements de la théorie économique (et notamment de l'action de certains économistes reconnus travaillant pour RFF – dont la rencontre n'a finalement pas été possible).

publique. L'instrument est ici porteur de l'argumentation principale ; il donne à voir une organisation du secteur, les rôles et les relations de pouvoir entre les acteurs du système, le mode principal d'action, qui est celui de l'incitation économique. Cet énoncé est guidé par l'application du principe d'ouverture du marché à l'organisation du système ferroviaire et au mode de calcul des redevances – et finalement aux modalités de la relation – entre le GID et les opérateurs de transport.

Il semble que les changements dans l'action publique aient ici principalement été impulsés par les administrations centrales, saisissant la libéralisation comme une occasion de réorganiser les relations entre les acteurs principaux, redonner à l'Etat et à RFF un poids dans les argumentaires défendus. Cependant le pouvoir politique a suivi ces initiatives, puisque cette réforme de la tarification des infrastructures a abouti, malgré la résistance de la SNCF. Notre interlocuteur du bureau du réseau ferré suggérait qu'il y avait un rapport de force sur les points techniques entre son service, RFF et à l'occasion avec des interlocuteurs de SNCF VFE, mais qu'un autre rapport de force s'exerçait aux plus hauts sommets de l'Etat, entre le Gouvernement et la SNCF.

Les années 2003-2009 apparaissent finalement comme des années complexes tant les énoncés se chevauchent en même tant qu'ils sont élaborés sur des scènes différentes (négociation sociale de compétitivité chez Fret SNCF, réforme de la tarification des infrastructures dans les administrations centrales), dans un cadre où aucun discours politique ne vient clairement légitimer ces énoncés. Cependant, l'ouverture à la concurrence impacte l'action publique, par les traductions opérées par les acteurs (Fret SNCF s'inquiète de sa compétitivité par rapport à ses concurrents ; RFF considère les activités de la SNCF comme ses clients ; les administrations centrales privilégient des instruments du type incitations économiques).

Le discours de communication du Gouvernement dans cette période (2007-2008) est alors entièrement centré sur le Grenelle de l'Environnement, durant lequel le fret ferroviaire est présenté comme l'un des éléments à soutenir : la nécessité de la relance du fret ferroviaire est affirmée de manière unanime par les acteurs politiques comme par les participants au Grenelle. En somme, tout le monde est d'accord sur le fait qu'il existe un problème à traiter. C'est sur les solutions qu'il faut y apporter que les conflits se concentrent, et le Grenelle de l'Environnement va offrir une formidable scène d'observation pour la formation de coalitions autour de la définition du problème et donc des propositions portées pour le résoudre.

B. Le Grenelle de l'Environnement : une nouvelle scène de conflits entre énoncés

Le Grenelle de l'Environnement, qui a eu lieu principalement entre l'été et l'automne 2007, mais s'est prolongé encore ensuite par les débats à l'Assemblée et dans les groupes opérationnels chargés de traduire les engagements par des mesures d'action publique, a pris place en parallèle des transformations en cours de l'organisation du secteur ferroviaire, de la tarification des infrastructures, et des plans mis en œuvre au sein de Fret SNCF. Comment pouvait-on l'articulation entre le Grenelle de l'Environnement et les débats qu'il occasionnait et ces évolutions au sein de la politique ferroviaire ?

Le Grenelle de l'Environnement n'a *a priori* pas constitué pour la plupart des acteurs du fret ferroviaire un tournant pour le fret ferroviaire. Mais c'est moins de porter un jugement sur les effets directs de cet événement en termes de changements de la politique de fret ferroviaire qui nous intéresse ici, que de comprendre pourquoi des acteurs se sont engagés dans les débats, ce qui a été en jeu pour eux, et quels sont les éventuels effets de l'imbrication des agendas entre le Grenelle et d'autres sujets de mobilisation (comme les plans à Fret SNCF notamment).

Annoncé par le Gouvernement comme une véritable révolution pour le traitement des questions environnementales (« rien ne sera plus comme avant »[919]), le Grenelle de l'Environnement est un dispositif de concertation qui a permis, à travers la participation de représentants des 5 collèges, la rencontre d'acteurs peu habitués à discuter tous ensemble. S'il s'inscrit dans la lignée des concertations environnementales expérimentées à partir des années 1970 et reprend des schémas éprouvés de concertation (association des partenaires sociaux et des ONGE à la discussion), ne représentant pas ainsi une véritable « innovation politique »[920], le Grenelle de l'Environnement n'en constitue pas moins une expérience intéressante, un

[919] Page d'accueil du site du Grenelle Environnement (http://www.legrenelle-environnement.fr) consultée le 19.09.2009.

[920] LASCOUMES Pierre, « Des acteurs aux prises avec le « Grenelle Environnement ». Ni innovation politique, ni simulation démocratique, une approche pragmatique des travaux du Groupe V », *Participations*, vol. 1, n° 1, 2011, p. 277-310.

« cas d'école », dans la mesure où des moyens inhabituels ont été engagés et que « sa forme, sa réalisation et ses effets sont atypiques »[921].

« En traçant une « feuille de route » pour les décisions gouvernementales, le Grenelle de l'Environnement est censé avoir des effets significatifs sur l'évolution des politiques publiques dans une perspective de développement durable, et ce à tous les niveaux de gouvernement »[922]. Cette feuille de route issue des discussions doit en effet guider une réorientation de l'action publique dans divers domaines, parmi lesquels la politique de transports et notamment du transport de marchandises. Nous nous sommes d'abord demandés quels effets avait eu le Grenelle pour la politique de fret ferroviaire. Mais la question des effets peut être appréhendée de diverses manières, comme l'a montré Charlotte Halpern dans le cadrage d'une réflexion comparée sur les effets de la concertation sur l'action publique (l'énergie dans le secteur du bâtiment, le secteur des énergies renouvelables et la politique des déchets)[923].

Le Grenelle nous est apparu finalement comme un dispositif privilégié pour l'observation de la formation de coalitions discursives, du déploiement d'argumentation d'acteurs souhaitant voir inscrire « leurs propositions » dans les conclusions du Grenelle. Aussi, ces espaces de concertation rassemblant des acteurs pouvant avoir des visions diverses sur les questions discutées et des intérêts éventuellement divergents semblent être des lieux particulièrement appropriés pour observer non seulement les conflits, mais aussi la formation de compromis autour de propositions, dans un travail des acteurs tourné vers l'inscription de mesures dans les documents du Grenelle[924]. Nous nous sommes particulièrement intéressés au rapprochement des positions des ONGE et des syndicats sur la question du fret ferroviaire, qui ont tenté d'investir le développement durable à travers ses dimensions sociale et environnementale pour proposer de nouvelles solutions pour la relance du fret ferroviaire.

---

[921] HALPERN Charlotte, LASCOUMES Pierre, "Introduction", *in* BOY Daniel, BRUGIDOU Mathieu, HALPERN Charlotte, LASCOUMES Pierre, *Le Grenelle de l'environnement. Acteurs, discours, effets*, Paris, Armand Colin, 2012, p. 13.

[922] *Ibid*.

[923] HALPERN Charlotte, "Introduction : le Grenelle et ses effets", *in* BOY Daniel, BRUGIDOU Mathieu, HALPERN Charlotte, LASCOUMES Pierre, *Le Grenelle de l'environnement. Acteurs, discours, effets*, Paris, Armand Colin, 2012, p. 203-214.

[924] Les questionnements développés par P. Lascoumes sur le Grenelle nous paraissent à ce titre parmi les plus stimulants : en s'interrogeant sur les effets de l'interaction entre les acteurs sur la production collective qui en émerge, il émet l'hypothèse que la production du Grenelle provient surtout d'une construction collective et non de positions préétablies. Cette approche pragmatique lui permet d'analyser le Grenelle comme une "épreuve", "c'est-à-dire une dynamique incertaine où les rapports de pouvoir entre groupes sont réversibles et où les points d'accord et de clivage se construisent dans la durée" (LASCOUMES Pierre, "Le Grenelle comme énigme d'une construction collective", *in* BOY Daniel, BRUGIDOU Mathieu, HALPERN Charlotte, LASCOUMES Pierre, *Le Grenelle de l'environnement. Acteurs, discours, effets*, Paris, Armand Colin, 2012, p. 112).

Enfin, au-delà d'un moment privilégié pour l'étude des coalitions, le Grenelle doit être étudié par ses usages : il ne peut être envisagé seulement comme un épisode, un moment de l'action publique. On ne peut comprendre pourquoi des acteurs se sont autant investis que par les usages que l'on observe par la suite. Le GE – les discours qui ont été prononcés pendant le processus, les textes qui ont été produits – peut devenir une contrainte (les acteurs peuvent difficilement ignorer son existence, il transforme au moins partiellement les pratiques des administrations), mais aussi une ressource que les acteurs décident de mobiliser ou non.

1. Le fret ferroviaire dans le Grenelle de l'environnement

Le Grenelle de l'Environnement a été évoqué lors de la campagne présidentielle par le candidat Nicolas Sarkozy, faisant suite à la proposition portée par l'Alliance pour la planète de mener une grande négociation sur un ensemble d'enjeux environnementaux. Il est officiellement lancé le 6 juillet 2007 par le tout nouveau Ministre d'Etat Jean-Louis Borloo, de l'Environnement, du Développement et de l'Aménagement Durables (MEDAD)[925].

Il peut être analysé et questionné de diverses manières[926]. C'est un événement qui s'étale dans le temps et comporte diverses phases (groupes de travail, tables rondes de conclusion, réunions des Comités opérationnels, débats au Parlement sur les textes législatifs)[927] ; un ensemble de discours (discours officiels, prises de position publiques des acteurs impliqués, …) et de textes (rapports des groupes, rapports des COMOP, textes de loi…)[928]. On ne peut occulter par ailleurs la forte dimension de communication politique de cet événement, qui a permis en début de quinquennat de traduire très rapidement une

[925] Nous ne revenons pas ici sur la genèse et la présentation de l'ensemble du processus, qui ont été présentés déjà par bien d'autres auteurs. Pour un retour sur le contexte, une chronologie détaillée et commentée et une réflexion sur la portée même du terme « Grenelle », voir BARBET Denis, *Grenelle. Histoire politique d'un mot*, Presses Universitaires de Rennes, 2009 ; pour une approche plus concise et plutôt factuelle, voir le numéro consacré au GE *Regards sur l'actualité*, n° 338, Février 2008.

[926] Comme en témoignent les contributions dans BOY Daniel, BRUGIDOU Mathieu, HALPERN Charlotte, LASCOUMES Pierre, *op. cit.*

[927] Au point qu'il n'est pas toujours aisé de délimiter la période sur laquelle le Grenelle prend place (suivant qu'on s'intéresse à la « phase délibérative » ayant eu lieu entre juillet et septembre 2007 ou à l'ensemble du processus qui s'étale jusqu'à la phase de mise en oeuvre – dont la fin est elle-même difficile à dater). Pour le détail du calendrier : Daniel Boy, « Le Grenelle, un mécanisme politique novateur ? », *Regards sur l'actualité*, n° 338, Février 2008 ; Pierre Lascoumes, « Des acteurs aux prises avec le « Grenelle Environnement ». Ni innovation politique, ni simulation démocratique, une approche pragmatique des travaux du Groupe V », *Participations*, vol. 1, n° 1, 2011, p. 277-310.

[928] Mathieu Brugidou propose une analyse des discours du Grenelle : BRUGIDOU Mathieu, « Les discours du Grenelle : la mise en forme des énoncés du Grenelle », *in* BOY Daniel *et al.* 2012, *op.cit.*, p. 141-200.

promesse de campagne, d'engranger de la crédibilité politique et d'afficher un volontarisme politique fort tout en faisant valoir la dimension « participative »[929] de la démarche. Le GE peut donc aussi être analysé comme un outil de communication[930] et un acte politique.

Enfin, le Grenelle peut probablement être analysé comme « discours », au sens où M. Hajer l'entend:

> *« 'Discourse' is defined here as an ensemble of ideas, concepts and categories through which meaning is given to social and physical phenomena, and which is produced and reproduced through an identifiable set of practices »*[931]

Le GE semble en effet dépasser largement les limites d'un dispositif de concertation : il a ponctué la vie du nouveau grand Ministère rassemblant environnement, équipement, transports, aménagement du territoire et a imprégné la vie des services du Ministère. Il semble ainsi non seulement avoir eu des effets sur les discours des fonctionnaires, mais aussi sur leurs pratiques (méthodes et critères d'évaluation par exemple)[932].

Pour notre part, nous avons surtout envisagé le Grenelle comme un lieu privilégié pour l'observation des argumentations que les acteurs concernés par le fret ferroviaire ont déployées, leur permettant de mettre en avant des propositions et de tenter de les faire inscrire dans les conclusions, ce qui pouvait avoir pour effet non seulement de légitimer ces propositions en les « labellisant » Grenelle de l'Environnement, mais aussi de légitimer leur

---

[929] Même si la dimension « participative » est remise en question. La plupart des auteurs s'accordent pour dire que ce processus tient plus de la concertation, forme d'élaboration de l'action publique déjà éprouvée, certes renouvelée à cette occasion. Pierre Lascoumes évoque une « démocratie sociale », par la concertation avec des représentants de la société civile organisée, dans laquelle la principale innovation est l'association à cette concertation des représentants d'ONG environnementales. *« On peut considérer qu'il s'agit d'une concertation institutionnelle et non d'une « démocratie du public », ou d'une forme de « démocratie participative », ne serait-ce qu'en raison de la configuration d'acteurs retenus par le dispositif. […] Le « public » n'y sera associé que sous une forme secondaire, l'impact des débats locaux sur les choix terminaux a été marginal. Nous sommes donc ici dans le registre de la « démocratie sociale », complémentaire de la « démocratie représentative » par l'appel à des groupes intermédiaires non politiques (à une exception près). »* (LASCOUMES Pierre, « Des acteurs aux prises avec le « Grenelle Environnement ». Ni innovation politique, ni simulation démocratique, une approche pragmatique des travaux du Groupe V », *Participations*, vol. 1, n° 1, 2011, p. 280).

[930] Relayé notamment par la création d'un site internet dédié (http://www.legrenelle-environnement.fr/), ainsi que dans toute la littérature de communication du Ministère, y compris à destination de ses propres agents dans le journal interne du Ministère. Daniel Boy écrit : *« Le Grenelle de l'environnement n'est pas un mécanisme de concertation, de consultation ou de négociation interne à l'administration. Il est avant tout un acte politique, annoncé lors d'une campagne électorale, très largement diffusé par les instruments de communication du gouvernement, et en particulier du ministère de l'environnement et très fortement repris par les grands médias d'information générale. »* (BOY Daniel, « Le Grenelle de l'environnement : une novation politique ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 2, n° 134, 2010, p. 322).

[931] HAJER Maarten A., VERSTEEG Wytske, "A decade of discourse analysis of environmental politics: Achievements, challenges, perspectives", *Journal of Environmental Policy and Planning*, vol. 7, n°3, septembre 2005, p. 175

[932] Comme le montre Florent Clément dans son travail de thèse en cours sur les effets du Grenelle sur la politique autoroutière, et comme nous avons aussi pu le constater en rencontrant des fonctionnaires du MEEDDAT. A ce titre, le témoignage d'une fonctionnaire sur le travail d'application des principes du Grenelle dans son bureau lors d'un séminaire d'histoire de la mobilité (26 mai 2010) auquel nous participions a montré comment les fonctionnaires tentaient de s'approprier et de traduire le discours du Grenelle dans leurs pratiques de travail au quotidien, dans leurs modes de raisonnement et d'évaluation des projets.

action (et leur existence) auprès de ceux qu'ils représentaient, en donnant à voir les effets de leur participation.

a) Une analyse du Grenelle de l'Environnement à la croisée des approches pragmatique, sociologique et discursive

Le « Grenelle de l'Environnement » s'est déroulé en trois phases : élaboration de propositions d'action durant l'été, consultations sur ces propositions en septembre, négociations finales en octobre lors des tables conclues par le discours présidentiel. Une phase suivante s'est ouverte en décembre 2007 avec le lancement de trente-trois chantiers pilotés par des comités opérationnels et des groupes d'études. Leurs travaux de suivi devaient inspirer les projets de loi et contribuer à l'établissement d'un rapport en septembre 2008 sur l'état d'avancement des chantiers. En réalité le processus législatif d'adoption des textes Grenelle 1 et Grenelle 2 ont été beaucoup plus longs que prévu.

Encadré 11 : Chronologie du Grenelle de l'Environnement et des suites législatives

Janvier-mars 2007 revendication d'un « Grenelle écolo » porté par l'Alliance pour la Planète

21 mai Nicolas Sarkozy, élu Président de la République, reçoit les associations écologistes, reprend l'idée à son compte et lance le Grenelle de l'environnement.

15 juillet - fin septembre Phase d'élaboration des propositions dans les groupes de travail

Octobre Phase de consultation

3 octobre Débat au Parlement

24 -26 octobre Tables rondes finales : négociation des mesures. Annonce de 273 mesures. Le Président prononce un discours solennel. J.-L. Borloo annonce : « il n'y aura plus de camions sur les autoroutes sur les longues distances ».

21 décembre Lancement d'une quatrième phase « opérationnelle » pour le suivi du Grenelle

11 juin 2008 Déposition du projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, n° 955

Juin Parution du rapport du COMOP Fret

Octobre Discussion de la Loi Grenelle 1 à l'Assemblée

Janvier 2009 Déposition du projet de loi « portant engagement national pour l'environnement », n° 155 (déclaration d'urgence) – Projet de loi Grenelle 2

23 juillet Adoption à la quasi-unanimité de la loi Grenelle 1 (promulguée le 3 août). Cette loi est considérée comme programmatique (elle organise et formule juridiquement les engagements issus du GE).

18 septembre Le Gouvernement annonce l'engagement national pour le fret ferroviaire

29 juin 2010. Loi Grenelle 2 adoptée (promulguée le 12 juillet). Le texte, qui balaye un large spectre de questions environnementales, est une sorte de "boîte à outils" des engagements environnementaux pris dans la loi Grenelle 1.

Il est important d'observer quels ont été concrètement les acteurs associés dans les différentes phases et si les propositions portées ont été impactées par la modification de la composition des groupes. Daniel Boy[933] a mis en évidence les différences entre les phases : la phase de travail des groupes visant l'élaboration de propositions, a plutôt bien respecté la représentation des 5 collèges ; la phase de consultation visait la participation d'un public plus large (participation d'internautes, débats en régions), avec les limites classiques de la participation[934], notamment en termes de représentativité de l'ensemble de la société ; la phase des tables rondes était clairement une phase de négociation, où il semble que les acteurs proprement politiques et les représentants de l'Etat aient repris du poids ; enfin, la phase qui visait l'élaboration de propositions concrètes pour la mise en œuvre des principes arrêtés en octobre, celle des Comités opérationnels, a clairement délaissé les préoccupations de représentation équilibrée des 5 collèges, comme nous l'avons très clairement constaté dans le Comité opérationnel chargé des « Transports multimodaux de marchandises » (nous aurons l'occasion d'y revenir plus tard). Cette dernière phase correspond clairement à une bureaucratisation du processus et à une entrée en scène nette des techniciens des administrations centrales[935]. Finalement, grâce à l'étude précise des acteurs du Grenelle, Daniel Boy conclut que peu d'acteurs ont participé aux diverses phases du Grenelle : peu d'entre eux ont participé et aux groupes et aux Comop par exemple[936].

[933] *« L'annonce répétée d'une nouvelle gouvernance à cinq est de plus, selon nous, quelque peu trompeuse, puisque la règle ne s'applique en réalité que dans la toute première, et assez brève, phase du Grenelle, celle qui voit se réunir les groupes de travail. Par la suite, et notamment dans la phase de mise en œuvre concrète qui s'effectue dans les comités opérationnels, les agents de l'État et les experts reprennent clairement la main. On a aussi fait mention du fait que les postes-clés de la présidence et des fonctions de rapporteurs sont en pratique largement monopolisés par les agents de l'État, sans qu'il soit possible, au stade actuel, d'en présager les conséquences sur les contenus du Grenelle. »* (BOY Daniel, « Le Grenelle de l'environnement : une novation politique ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 2, n° 134, 2010, p. 324).

[934] REVEL Martine *et al.* (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, 2007.

[935] Une fonctionnaire du MEEDDAT confirme qu'elle n'a pas participé aux ateliers du Grenelle et qu'elle a intégré le Comop Fret, et considère cela comme normal : « Nous nous sommes plutôt rentrés dans la technique après, mais c'était assez logique dans la mise en place des chantiers » (Entretien avec la chargée de la MIF, MEEDDAT, 28.10.2008).

[936] BOY Daniel, « Règles de gouvernance, sociologie des acteurs et perception des acteurs », *in* BOY Daniel *et al.*, 2012, *op.cit.*, p. 57-110.

Pierre Lascoumes se proposait d'avoir une approche pragmatique du Grenelle[937]. En prolongeant cette démarche, nous avons été attentifs aux propositions portées et aux acteurs qui les ont formulées, à suivre le cheminement de la question du fret ferroviaire lors de ces diverses phases (cadrage du problème, propositions des acteurs, propositions finalement retenues). Nous avons ainsi cherché à établir ce que ce processus a permis aux acteurs de proposer ou de ne pas proposer et à observer comment se sont structurées des coalitions d'acteurs autour de certaines mesures. Il s'agissait de s'intéresser à la fois aux acteurs concrets qui ont participé aux différentes phases, aux processus d'interaction et aux propositions auxquelles ils aboutissent[938]. Ceci permettait alors de ne pas détacher artificiellement les propositions issues du processus, des luttes et accords entre les acteurs qui y ont participé.

b) Rien de nouveau pour le fret ferroviaire?

Lorsque nous avons commencé notre travail de thèse, à l'automne 2007, la phase directement consultative du Grenelle (groupes de travail, consultations et tables rondes) se terminait. La phase exploratoire des entretiens lancée en 2008 avec des acteurs de cette politique (personnel du Ministère des Transports, direction de Fret SNCF, économistes des transports, acteurs associatifs, représentants syndicaux) parmi lesquels nombre d'entre eux avaient participé aux travaux du Grenelle donnait alors à voir deux éléments principaux : les acteurs interrogés, surtout au Ministère des Transports et à la SNCF, évoquaient assez peu d'eux-mêmes le Grenelle au sujet du fret ferroviaire, comme si le GE n'avait pas compté pour le fret ferroviaire, ou très peu (pas de mesures nouvelles et/ou pertinentes, des annonces « creuses »). Nous avons eu tendance au départ à ne pas accorder beaucoup de place au Grenelle dans nos questionnements. Cependant, devant le constat que le Grenelle pouvait être mobilisé dans les prises de position publiques de nombreux acteurs (SNCF, RFF, syndicats cheminots, ONGE) soit pour légitimer des actions, soit pour en dénoncer l'incongruité, il nous a paru important non seulement de comprendre comment le Grenelle pouvait être mobilisé

[937] LASCOUMES Pierre, « Des acteurs aux prises avec le « Grenelle Environnement ». Ni innovation politique, ni simulation démocratique, une approche pragmatique des travaux du Groupe V », in *Participations*, vol. 1, n° 1, 2011, p. 277-310. Dans cet article Pierre Lascoumes se démarque en effet des approches fonctionnaliste et critique sur les dispositifs de concertation, arguant, à l'instar d'Alice Mazeaud dans ses travaux sur le débat national sur l'avenir de l'école, que ces approches ne permettent pas de saisir ce qui se joue précisément lors de la concertation (échanges, ajustements des positions dans les interactions entre acteurs, reconfiguration des rôles et des légitimités des participants).

[938] Nous situant ainsi au croisement des travaux menés par Daniel Boy, Pierre Lascoumes et Mathieu Brugidou (BOY *et al.*, 2012, *op.cit.*).

comme une ressource dans l'argumentation, mais aussi ce qui s'était joué dans les débats. S'il n'y avait pas vraiment de mesures nouvelles à la sortie du Grenelle pour relancer le fret ferroviaire, cela signifiait-il qu'aucune n'avait été proposée lors de la concertation? Pourquoi certains acteurs s'étaient-ils alors engagés à ce point, en donnant de leur temps et de leur énergie ?

Les groupes de travail rassemblant les 5 collèges (l'Etat, les collectivités locales, les ONG, les employeurs et les salariés) sont constitués en juillet 2007. Il est question de fret ferroviaire dans le groupe de travail « Lutter contre le changement climatique et maîtriser l'énergie » (Groupe 1). Ce groupe a abordé des thématiques et des secteurs d'action publique extrêmement larges : bâtiments, transports, maîtrise de la demande d'énergie et modes de production de l'énergie. La question des transports est clairement posée par rapport aux émissions de CO_2 et de ce fait, à leur contribution au changement climatique.

La liste des participants du Groupe 1 est relativement hétéroclite étant donné le thème de réflexion. Par conséquent, ils n'ont pas tous de rapport avec la question des transports. Citons tout de même la présence, parmi les acteurs intéressés par le transport de fret, la présence de représentants d'associations environnementales (FNE, Greenpeace, les Amis de la terre, WWF et FNAUT – association spécialisée sur le transport) ; des représentants des grandes centrales syndicales, y compris un représentant de FO Cheminots ; dans le collège Employeurs, un représentant CGPME-FNTR ; pour le collège Etat, un représentant du CGPC qui est un ancien directeur des Transports terrestres et qui est passé par le direction d'entreprises de transport, qui a été par ailleurs chargé de rédiger le compte-rendu des débats du groupe. Quelques-uns de ces acteurs ont été rencontrés en entretien.

Le rapport du groupe énumère les propositions consensuelles, mais aussi controversées, qui ont été discutées dans des ateliers. Il n'est évidemment pas une retranscription fidèle de l'ensemble des discussions qui ont pu avoir lieu, mais il met en lumière l'état des débats entre l'ensemble des participants, les propositions qui ne rencontrent pas de résistance, celles qui au contraire font l'objet de controverses, avant les arbitrages annoncés lors de tables rondes. Nous avons ainsi cherché à recenser les mesures proposées lors de la première phase du Grenelle, puis les propositions retenues à l'issue des tables rondes, puis les mesures développées dans le Comité Opérationnel et enfin celles qui seront retenues dans la loi, afin de tenter de tracer la trajectoire de ces propositions.

Les propositions « consensuelles » concernant les transports (c'est-à-dire soutenues par toutes les parties en présence) présentes dans le rapport du Groupe 1 portent sur la création d'un observatoire des transports, celle d'un schéma national des infrastructures de transport, le développement de l'éco-conduite pour les poids lourds, et pour ce qui concerne directement le fret ferroviaire, les principales mesures proposées sont des créations d'infrastructures (autoroutes ferroviaires, désengorgement de nœuds ferroviaires), une nouvelle organisation des infrastructures (réseau dédié au fret), le développement de solutions qu'on peut qualifier de « techniques » (fret à grande vitesse, trains longs) et souvent déjà connues. La plupart de ces propositions s'inscrivent dans la continuité de l'action publique menée auparavant (par exemple, les désengorgements des nœuds ferroviaires étaient déjà prévus pour la plupart dans les Contrats de Plan Etat-Région). A première vue donc, le Grenelle Environnement réaffirme le soutien à des solutions déjà évoquées voire mises en œuvre, souvent issues de projets sur lesquels la SNCF travaille depuis un certain temps et qui ne rencontrent pas l'opposition des autres acteurs, ou à des principes comme l'intermodalité censée guider la réorganisation du Ministère en charge des Transports, qui ne datent pas non plus du Grenelle[939].

Les propositions consensuelles sur le transport de marchandises sont reprises dans les conclusions. Quelques propositions plus spectaculaires ont été ajoutées à l'occasion des tables rondes sur la question des transports comme l'annonce de 2000 km de LGV. J-L. Borloo affirme par ailleurs à propos des routes « Les nouvelles infrastructures routières et autoroutières seront limitées à la résolution des cas de sécurité et de congestion, ou d'intérêt local »[940]. Ces ajouts semblent avoir surpris la plupart des acteurs, comme le rapporte un

[939] Outre le fait que l' « intermodalité » était déjà affichée comme un principe guidant l'action du Ministère sous Gayssot (entretien avec l'intéressé du 24.06.2009 ; Ministère de l'équipement, des transports et du logement, *1997-2002, 5 années au Ministère de l'équipement, des transports et du logement*, Paris, Ministère de l'équipement, des transports et du logement, avril 2002), une réorganisation de la Direction Générale des Transports et de la Mer officiellement guidée par le souci de favoriser l'intermodalité a eu lieu en mai 2005, permettant notamment de décloisonner partiellement les directions historiques organisées par modes de transport (il demeure cependant, à côté de la DGMT, une puissante Direction Générale des Routes). Certes, après le GE, l'organisation du MEDAD (qui devient MEEDDAT) est profondément revue et poursuit, entre autres, l'ambition de dé-sectorialisation de l'administration, par la création d'un Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), dans laquelle les directions principales ne sont plus organisées par mode mais selon qu'elles sont chargées des infrastructures (DIT) ou des services de transport (DST). Outre l'ambition d'une approche multimodale et intégrée des transports, la réorganisation entérine donc aussi l'ouverture croissante des marchés qui s'accompagne de la distinction entre gestionnaires d'infrastructures et opérateurs de transport. Voir le document interne au Ministère produit par D. Bursaux (alors Directeur DGMT depuis mai 2007 et qui devient en mai 2008 directeur de la DGITM) : *Rapport aux Ministres de préfiguration de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer DGITM*, 06/03/2008.

[940] Discours de Nicolas Sarkozy à l'occasion de la restitution des conclusions du Grenelle de l'Environnement, Paris, 25 Octobre 2007; Récapitulatif des tables rondes des 24 et 25 octobre 2007, 23 novembre 2007.

membre de FNE interviewé[941], dans la mesure où ils n'avaient pas été évoqués dans le groupe de travail[942]. Ils marquent un tournant dans la politique de transports en affichant clairement la priorité au ferroviaire par rapport à la route[943].

L'étape suivant les conclusions des tables rondes est celle de la constitution des Comités Opérationnels (COMOP). Le « COMOP Fret » rend son rapport en juin 2008[944]. Aucun changement notable à signaler dans cette phase concernant les mesures étudiées : les projets d'infrastructures sont repris, les points soulevés lors des conclusions des tables rondes sont développés.

Enfin, il faut dire un mot de propositions non-consensuelles mais non moins importantes pour la politique des transports : le principe d'une éco-redevance sur les poids lourds ainsi qu'une taxe carbone. Ces propositions ont été vécues comme une victoire par les ONGE et les syndicats, qui réclamaient depuis de nombreuses années une internalisation des coûts externes de la route, une égalisation des conditions de concurrence entre la route et le rail, une fiscalité avantageuse pour les modes vertueux. Le projet d'éco-redevance a sans doute bénéficié de la réflexion croissante au sein du Ministère sur la tarification d'usage des infrastructures, que nous avons évoquée plus haut, et apporte une réponse à la difficulté de trouver des sources de financement pour les infrastructures. Cependant, la taxe carbone a été délaissée (projet retoqué au Conseil constitutionnel) et l'éco-redevance plusieurs fois reportée[945]. Régulièrement depuis 2008, ces projets surgissent et disparaissent. Aujourd'hui encore, ces mesures demeurent incertaines : l'éco-redevance sur les poids lourds qui devait être mise en place au 1er octobre 2013 a été de nouveau repoussée, la fiscalité écologique fait l'objet de vifs débats dans le Gouvernement Ayrault. La formulation de ces projets de réforme mériterait un travail approfondi en soi, tant leur élaboration fait l'objet de vifs débats, à la fois théoriques et économiques. Les acteurs (groupes d'intérêt, acteurs administratifs) s'affrontent depuis des dizaines d'années pour savoir ce que paient les routiers et si les mesures de

[941] Entretien du 09.09.2008. Surprise également évoqués dans l'entretien avec le représentant de FO-Cheminots ayant participé à l'atelier Transports du GE (entretien du 21.07.2008).

[942] Ce qui tend à démontrer que le Grenelle, plus qu'un exercice de concertation dans le processus de fabrique de l'action publique, a été un important instrument de communication politique.

[943] Les infrastructures routières n'avaient en effet jamais fait aussi peu partie des priorités au Ministère de l'Equipement et des Transports sous la Vème République : après les décennies 1960 et 1970 du « tout routier », on a souvent décrit le Ministère de Gayssot comme donnant la priorité au ferroviaire, mais les infrastructures routières n'avaient pas été délaissées.

[944] Rapport du comité opérationnel sur le fret (COMOP 5), juin 2008.

[945] HALPERN Charlotte, « L'écologie est-elle une variable d'ajustement ? L'environnement et le développement durable sous Sarkozy », *in* de MAILLARD Jacques, SUREL Yves, *Politiques publiques. Tome 3, Les politiques publiques sous Sarkozy*, Paris, Presses de la FNSP, 2011 ; Laure Noualhat, Eliane Patriarca, Guillaume Launay, « Grenelle : cinq éco-dossiers plantés ou en friche », *Libération*, 04.05.2010 ; « Il y a une montée de l'écoloscepticisme à droite», interview de Bertrand Pancher, rapporteur UMP de la loi Grenelle 2, par Guillaume Launay, *Libération*, 08.04.2010.

taxation déjà existantes (comme la TIPP, la taxe à l'essieu) ou les péages autoroutiers sont appropriées ou doivent être réformées[946].

Il ne suffisait pas d'observer la seule vie (et éventuellement mort) des mesures proposées, il fallait nous intéresser de plus près aux échanges qui avaient eu lieu lors des travaux du groupe entre mi-juillet et fin septembre 2007, mais aussi aux échanges entre des acteurs en dehors de la seule scène du Grenelle, au contexte global dans lequel s'inséraient ces débats (notamment plan Fret et annonce de suppression de gares, négociations sur les conditions de travail…).

2. Le Grenelle de l'Environnement comme scène de formation de coalitions discursives

L'étude du Grenelle, pour le domaine qui nous intéresse, nous a donc paru plus pertinente du point de vue des occasions qu'il a offertes à certains groupes pour porter des propositions d'action publique. Si le processus n'a pas débouché uniquement sur des mesures innovantes, il n'a pas moins eu des effets pour les acteurs qui y ont participé, et qui se sont investis dans des combats autour de certaines propositions. Pour les acteurs qui ont décidé d'y participer, il s'agissait de prendre part au débat pour éviter que l'on parle à leur place. Par exemple, après avoir rappelé ses hésitations à participer au départ, un représentant de FO-Cheminots nous faisait part de son refus de laisser d'autres « dire des bêtises »[947] : pas question de laisser d'autres définir les problèmes et proposer de « fausses » solutions.

Nous défendrons ici l'hypothèse que moins qu'une évolution remarquable des formes de production de l'action publique, le Grenelle a plutôt été l'occasion d'une reconfiguration des coalitions d'acteurs autour de la question du fret ferroviaire ainsi que de la fixation du développement durable comme point de passage obligé pour toute argumentation concernant le transport de marchandises.

[946] Comme l'ont clairement montré nos entretiens. Pour un aperçu de l'imbrication des débats théoriques et de leur traduction dans des instruments de taxation, voir par exemple les parties consacrées à la tarification du transport routier dans *La revue du CGDD*, 2009, *op.cit.*

[947] Entretien du 21.07.2008.

a) Les ateliers du Grenelle comme scène pour la formation d'une coalition ONGE/syndicats contre le Plan Fret SNCF

Le rapport du Groupe 1 révèle l'existence de divergences récurrentes entre d'une part la CGPME et/ou le MEDEF, d'autre part les associations et les syndicats. Les ateliers du Grenelle, plus particulièrement l'atelier Transports[948], semblent en effet avoir été l'occasion d'un rapprochement entre les associations environnementalistes[949] et les syndicats, notamment de leurs branches ferroviaires[950], qui apparaît clairement dans le rapport du Groupe 1 : ils élaborent et soumettent des propositions communes, se retrouvant ainsi souvent en opposition par rapport aux propositions ou remarques du MEDEF et de la CGPME, et inversement. Si l'affrontement entre le patronat d'une part, les ONGE et les syndicats d'autre part n'est pas une source d'étonnement en soi, ce qui nous a interpellé, c'est la définition qu'ont tenté d'investir ces deux derniers types d'acteurs du « transport durable de marchandises » pour se rassembler autour de certaines solutions d'action publique à contre-courant des évolutions récentes du cadre réglementaire.

Les sujets qui concernent la taxation du transport routier par rapport aux modes alternatifs moins émetteurs de CO_2 sont le plus débattus (taxe carbone ; écotaxe kilométrique sur les poids lourds pour l'utilisation du réseau routier national non-concédé[951])[952].

[948] Le représentant de FO-Cheminots au Grenelle rappelle que la synergie trouvée sur les propositions portées dans l'atelier Transports ne s'est pas forcément retrouvée dans d'autres ateliers, comme celui sur l'Energie, dans lequel des affrontements plus traditionnels ont pris place entre défense de l'emploi des uns et défense de l'environnement pour les autres, notamment sur le sujet du nucléaire. Les syndicats étaient aussi assez remontés contre la revendication des ONGE d'être représentées au CES (entretien du 21.07.2008).

[949] Au sein des associations, la FNAUT a pu jouer un rôle particulier dans le rapprochement entre ONGE et syndicats. Il apparaît qu'elle est relativement proche du monde cheminot dans la mesure où une partie de ses membres sont des cheminots retraités (la fédération générale des retraités des chemins de fer adhère à la FNAUT), comme l'un de ses représentants rencontré en entretien (entretien du 29.08.2008).

[950] La CGT-Cheminots est une fédération puissante historiquement au sein de la centrale CGT – B. Thibaut lui-même était cheminot. L'un des représentants de FO dans le GE était secrétaire fédéral FO-Cheminots.

[951] Rapport final du Groupe 1.

[952] Il y a eu de réels conflits dans l'atelier Transports autour de ces propositions. Contre les projets de taxation des modes émetteurs de CO_2, CGPME et MEDEF portent au contraire la proposition de la mise en place généralisée du 44 tonnes pour les camions. La proposition n'est pas développée dans le rapport, mais l'argumentation est la suivante : l'augmentation de la capacité de tonnage des camions permettrait de limiter les émissions de CO_2. Sans que les acteurs soient cités, il est mentionné dans le rapport que plusieurs membres s'y opposent fortement, répliquant qu'ils engendreraient une usure des infrastructures routières plus importante et que cette disposition s'opposerait à la logique de report modal de la route vers les modes alternatifs. Cette proposition est intéressante car elle a connu de nombreux rebondissements : écartée d'abord des conclusions du Grenelle, elle est revenue lors de la discussion au Sénat de la loi et a d'ailleurs été ajoutée par un amendement. Finalement, le 44 tonnes a été autorisé sous certaines conditions. Par ailleurs, elle fait écho au débat dont nous avons rendu compte sur le terrain allemand concernant les « méga-camions » (autrement plus gros d'ailleurs), qui ont aussi fait l'objets de débats, y compris dans les administrations centrales comme nous avons pu le constater en entretiens. Cette proposition semble en tout cas faire partie d'une vaste campagne de lobbying des transporteurs routiers qui intègrent à leur argumentation des préoccupations en matière de limitation des émissions de CO2 en soutien à ce type de mesures. La genèse de cette proposition et sa diffusion en Europe mériterait une étude approfondie, d'autant qu'elle permettrait de creuser l'hypothèse de la circulation transnationale des énoncés.

L'opposition entre ONGE et syndicats d'une part, patronat d'autre part apparaît aussi fortement dans la partie consacrée au développement du fret non routier. Les associations de protection de l'environnement, les syndicats, ainsi que la FNAUT et Consofrance sont signataires d'un appel à un plan ambitieux de développement du fret non-routier, dont le texte est joint dans le rapport. Des mesures y sont détaillées, parmi lesquelles : un plan de réduction du trafic routier avec objectifs chiffrés ; la planification du report modal ; la priorité au ferroviaire et au fluvial dans leur domaine de pertinence ; le classement du fret ferroviaire, fluvial et par cabotage maritime au rang d'intérêt général. MEDEF et CGPME répliquent chacun par une série de conditions permettant un développement du fret non routier[953].[954] (.

Tout au long de la partie concernant le transport de marchandises, il apparaît donc clairement qu'il existe deux « camps » relativement bien marqués entre le patronat et les associations et syndicats, même s'il existe aussi une série de propositions consensuelles propres au fret ferroviaire que nous avons déjà évoquées plus haut.

La formation d'une coalition commune entre associations environnementales et syndicats a été non seulement forgée dans l'opposition à certaines propositions du patronat, elle a aussi largement été aidée par l'annonce d'un nouveau plan Fret SNCF, en plein Grenelle. En effet, Fret SNCF, après que Marembaud ait passé quelques mois à la tête de Fret SNCF et élaboré un nouveau plan de redressement de l'activité, annonce au mois d'août, en plein Grenelle, que 262 gares de fret seront fermées[955]. Aussi bien l'annonce de Fret SNCF que les réactions qu'elle a suscitées[956] ont été fortement médiatisées à cette époque.

[953] Nous ne les détaillons pas ici, mais on peut noter que la première des conditions énoncées par la MEDEF est de « mettre en place des méthodes d'évaluation indiscutables », notamment par la mise en place de l'observatoire des transports (Rapport final du Groupe 1, p. 49) : on ne sait pas bien ce qui doit être évalué, mais il faut que cela soit « indiscutable », ce qui tend d'une part à montrer qu'il existait des controverses importantes par exemple sur les méthodes de calcul du coût des externalités de chaque mode, d'autre part que la science et l'expertise sont appelées au chevet de ces controverses inextricables.

.

[955] Cette annonce s'inscrit en fait dans un plan plus large pour Fret SNCF, que nous avons évoqué plus haut, mais cette mesure est celle qui a été le plus souvent retenue par la presse: « La SNCF avait mal choisi son moment : annoncer, le 16 août en pleine préparation du Grenelle de l'environnement, la fermeture au fret par «wagons isolés» (la marchandise apportée par le transporteur est chargée sur un wagon, puis acheminée vers une gare de tri) de 262 gares en France. » *in* Catherine Maussion, « Syndicalistes et écologistes sur les rails du fret », *Libération*, 15.09.2007.

[956] Non seulement celles des syndicats et des associations écologistes, mais aussi celles d'élus locaux, touchés par ces fermetures. Voir par exemple « La fermeture de gares de fret menace l'environnement », Interview de Michel Bodin, Association des régions de France, par Mourad Guichard, *Libération*, 30.08.2007.

Un article paru dans Libération[957] ainsi que les propos des acteurs recueillis confirment l'hypothèse d'un rapprochement inédit des ONGE et des syndicats après cette annonce :

> « Du coup, les ONG et les syndicats se sont joints : «La politique de la SNCF est tellement ahurissante qu'elle a précipité notre coalition», se félicite Daniel Geneste, le secrétaire général de la CGT-transports. «C'est même la première fois qu'on mobilise autour d'une cause tout le périmètre des ONG!» » [958]

Un communiqué de presse signé par une intersyndicale et des associations environnementales paraît le 10 septembre 2007 (soit quelques jours après l'annonce officielle par Fret SNCF des grandes lignes de son plan) :

> « Les représentants des organisations environnementales et des syndicats ont décidé de faire front commun dans l'atelier transports du Grenelle de l'environnement afin de se dresser contre l'annonce de la fermeture de nombreuses gares de fret par la SNCF. »[959]

Ils précisent aussi avoir déposé une contribution commune lors de cet atelier. Cette contribution a été jointe au rapport du Groupe 1 et constitue le plan proposé d'aide au fret non-routier que nous avons décrit plus haut. On comprend ici que le travail de ces acteurs a tout à la fois été orienté sur la démonstration d'une incohérence entre l'évolution propre à Fret SNCF, ses projets de réformes internes, et les ambitions émergentes du Grenelle de l'Environnement, ainsi que sur la tentative de faire entériner des propositions qui rendraient impossibles ces réformes.

Si le rapprochement entre les syndicats de salariés et les associations environnementales (que leurs représentants participent à mettre en scène) apparaît clairement dans le Grenelle, peut-on pour autant parler de la formation d'une coalition discursive ? Et qu'est-ce que son identification nous permet de comprendre ?

b) Une coalition soudée par le sens donné aux dimensions environnementale et sociale du développement durable…

[957] Catherine Maussion, « Syndicalistes et écologistes sur les rails du fret », *Libération*, 15.09.2007. Le sous-titre de l'article est particulièrement évocateur : « La coalition se bat contre la fermeture par la SNCF de 262 gares non rentables ».

[958] *Ibid*.

[959] Intersyndicale (CGT, CFDT, FO, CFE-CGC) et associations environnementales (FNE, RAC, Les Amis de la Terre, Fondation Nicolas Hulot, WWF, FNAUT, Greenpeace) « Front uni Associations-Syndicats. Pour un fret ferroviaire au centre d'une politique durable des transports », Communiqué de presse Grenelle de l'environnement, 10 septembre 2007.

Observant l'existence de cette coalition originale[960], nous avons cherché à comprendre de quelle manière elle se consolidait. Pouvait-on qualifier leur coalition de « discursive » ? M. Hajer[961], dans son étude du traitement du problème des pluies acides, met l'accent sur la rencontre de deux traditions de pensée différentes (la politique d'exploitation des ressources et la politique de protection de la nature). Ce concept a l'avantage de pouvoir penser l'accord de groupes ayant des idées ou des intérêts divergents, ce que l'ACF peinait à concevoir. C'est aussi pour cette raison que l'ACF a intégré le concept de « coalition discursive » dans ses récents développements et que les travaux tentant d'accorder ACF et approche discursive se sont développés[962], même si ces approches ont des fondements épistémologiques très différents. Bruno Jobert a intégré les « coalitions discursives » dans ses réflexions sur l'héritage de *L'Etat en action*en tant que des acteurs s'accordent autour des termes de définition d'une situation, sans présupposer le partage d'un même système de croyances (ce en quoi il se rapproche de l'ACF)[963]. La notion est aussi mobilisée par Philippe Zittoun au sens de « structuration d'un réseau d'acteurs autour d'un énoncé commun »[964], dans une approche qui prend plus en compte le caractère dynamique du lien entre la coalition d'acteurs et l'énoncé, envisageant les transformations que l'un fait subir à l'autre et inversement[965].

Nous voulons montrer ici qu'on peut parler de coalition discursive dans la mesure où les acteurs en question ont contribué à investir et à lier inextricablement deux dimensions du développement durable auxquelles ils sont attachés : la dimension environnementale et la dimension sociale du développement durable. Ils ont ainsi participé à la définition du « transport durable », qu'ils ont tenté de traduire en mesures d'action publique, notamment par les « services d'intérêt général de fret ferroviaire ». On peut parler ici d'une coalition

[960]Aussi bien nos interlocuteurs que nous-mêmes remarquions l'originalité de cette coalition, dans la mesure où quelques années auparavant, ces deux types d'acteurs paraissaient plus souvent en concurrence qu'ayant des intérêts communs, opposant souvent priorité sociale et priorité environnementale (même si les fédérations syndicales ont progressivement intégré les sujets environnementaux à leurs travaux et réflexions dans les années 1990). Voir ZACCAÏ Edwin, 2002, *op.cit*., p. 319-322 sur le développement durable et les syndicats, et les relations de ces derniers avec les ONGE ; LASCOUMES *in* BOY *et al.*, 2012, *op.cit.* qui montre les accords qui ont pu se former entre les représentants de ces deux collèges, sans toutefois qu'il y ait un front uni, un soutien systématique entre les propositions des uns et des autres, dans le Groupe 5 ; BARBET, 2009, *op.cit.*, qui revient sur les rapports entre ONGE et syndicats à l'aide d'extraits d'entretiens (notam. p. 84-87) et qui a aussi remarqué des relations privilégiées, malgré les conflits concernant la représentativité des uns et des autres.

[961] HAJER Maarten A., 1993, *op.cit*.

[962] Voir notamment : WINKEL Georg, GLEISSNER Johanna, PISTORIUS Till, SOTIROV Metodi, STORCH, 2011, *op.cit.*

[963] « Une coalition discursive peut parfaitement réunir des acteurs qui ont des vues contraires des intérêts qu'ils entendent promouvoir, mais qui s'accordent sur le cadre cognitif et les institutions pour la gestion de leurs conflits » (in JOBERT Bruno, 2004, p. 46).

[964] ZITTOUN Philippe, 2011, p. 282.

[965] « L'énoncé est non seulement ce que les acteurs propagent mais aussi un objet qui mute au gré des agrégations pour devenir le ciment d'une coalition discursive » (*Ibid*, p. 281).

discursive dans la mesure où nous avons constaté, dans les discours recueillis[966] et dans les prises de positions publiques[967], une association constante des dimensions nécessairement sociale et environnementale du transport durable de marchandises, permettant de porter une telle proposition.

Cette définition particulière du « transport durable » était en fait en construction déjà avant le Grenelle, notamment au sein des fédérations syndicales et environnementales européennes, mais pas forcément de façon coordonnée. Le Grenelle semble plutôt avoir constitué une scène pour l'expression d'une définition conjointe tout autant que pour la mise en scène de cette coalition ONGE/syndicats. Il ne s'agit donc pas de soutenir que le Grenelle a été l'occasion de la formulation de cette définition, mais plutôt celle de sa mise à l'épreuve de la médiatisation et de l'élaboration de l'action publique.

La question méthodologique est de savoir comment on observe une coalition discursive « à l'œuvre ». L'une de nos hypothèses principales consiste à montrer que c'est dans les mesures d'action publique et la façon dont les acteurs les défendent, les soutiennent, tentent de convaincre et de la diffuser que cette coalition peut être observée.

Ce qui nous a particulièrement interpelés, dans nos entretiens[968] comme lors d'une journée organisée conjointement par les syndicats et les ONGE au Conseil Economique et Social[969] en juin 2008 comme pour assurer un suivi du Grenelle, c'était l'argumentaire développé et partagé par les représentants associatifs et syndicaux, qui investissait les dimensions sociales et environnementales du développement durable.

Déjà dans les communications des syndicats de transport, la notion de transport durable était de plus en plus investie. La plupart des syndicats, au niveau européen et national, affichent le changement climatique comme un problème à régler et ne contestent pas la

[966] Entretiens du 09.09..2008 avec un représentant de FNE (ayant participé au Grenelle), du 18.06.2008 avec un représentant de la CGT Cheminots, du 21.07.2008 avec un représentant de FO-Cheminots (ayant participé au Grenelle).

[967] Communiqués de presse communs précédemment cités ; ETF, *Vers une vision syndicale d'un transport durable*, avril 2008 *; Bulletin de liaison de l'Union Interfédérale des Transports* (UIT CGT), n° 55, juin 2008 ; déclarations de représentants de syndicats et d'associations environnementales lors du colloque du 19 juin 2008.

[968] Notamment entretiens avec un représentant CGT-Cheminots (18.06.2008) et FO-Cheminots (21.07.2008). Dans les propos avec un associatif, c'est moins clair (entretien avec un représentant FNE du 09.09.2008), en revanche, les associatifs ont su mettre en scène cette définition conjointe lors du colloque du 19 juin 2008.

[969] 19 juin 2008, colloque « Agir pour des transports écologiquement, socialement et économiquement durables », Conseil Economique et Social.

contribution néfaste et massive du transport routier aux émissions de CO_2[970]. Ils investissent la notion de transport durable par le biais des piliers du développement durable (économie, social, environnemental), en insistant sur ces deux derniers piliers.

L'ETF, fédération européenne des travailleurs des transports, qui regroupe et représente au niveau européen un grand nombre de syndicats de tous les modes de transport, a mené une réflexion d'octobre 2006 à mars 2008 dont la finalité était d'élaborer une vision syndicale d'un transport durable (projet TRUST – Trade Union Vision on Sustainable Transport). Les publications qui en sont issues insistent sur le fait que les fédérations syndicales ne doivent pas seulement se préoccuper des conditions sociales de travail, mais aussi de l'impact environnemental des transports :

> « Même si l'objectif syndical principal est de défendre les intérêts des travailleurs, le projet TRUST a révélé que les travailleurs des transports et les marins pêcheurs sont conscients des impacts environnementaux des secteurs dans lesquels ils travaillent […]. Ils sont conscients de la nécessité d'assurer la durabilité environnementale à leurs secteurs »[971]

Tout l'enjeu du développement argumentatif des représentants syndicaux réside alors dans la combinaison nécessaire entre la dimension environnementale et sociale du transport durable, qui participe à la redéfinition des intérêts qu'ils représentent et peut-être plus encore, qui touche à la redéfinition de leur identité.

L' « acception large » de la durabilité scelle les possibilités d'accords avec d'autres acteurs autour de la durabilité sociale et environnementale : les syndicats ne représentent plus « seulement » des intérêts sociaux, mais les autres acteurs doivent aussi s'engager à reconnaître la durabilité sociale comme partie intégrante des débats sur la durabilité. Cet investissement de ce que signifie la durabilité permet une redéfinition (ou du moins une mise en sens qui leur est propre) comme condition de l'accord avec d'autres acteurs sur la promotion d'une définition commune du « transport durable ».

> « La durabilité doit avoir une acception large qui ne se limite pas aux aspects environnementaux mais couvre également le respect des droits sociaux et des attentes des citoyens, en général, ainsi que des travailleurs, en particulier. […] L'ETF est convaincue que la durabilité environnementale et sociale des transports sont les deux faces d'une même pièce qui ne peuvent donc être scindées. Il n'y aura pas de système de transport durable si les conditions de vie et de travail ne sont pas acceptables dans l'industrie. »[972]

[970] Ce qui amène certains fédérations syndicales, notamment représentant les employés du secteur routier, à penser la transition et la mutation des métiers (CFDT, CFE-CGC, lors du colloque du 19 juin 2008).

[971] ETF, *Vers une vision syndicale d'un transport durable*, p. 16.

[972] Reprise des positions de ETF, *Vers une vision syndicale d'un transport durable*, *in Bulletin de liaison de l'Union Interfédérale des Transports (UIT CGT)*, n° 55, juin 2008.

On observe aussi le travail d'investissement de cette notion de transport durable relativement à sa dimension sociale dans la définition que l'ETF propose dans un encadré « Qu'est-ce que le « transport durable » ? » :

> « Dans une perspective syndicale, cette notion de développement durable doit créer les conditions d'une croissance économique, et assurer parallèlement des conditions de travail équitables et des emplois de qualité dans un secteur industriel socialement responsable et qui ne porte pas préjudice à l'environnement. » [973]

Ce travail d'association entre dimension environnementale et sociale du développement durable fait donc l'objet d'un travail depuis quelques années au sein des représentations européennes syndicales, ainsi que dans les fédérations nationales.

Cette association est devenue d'autant plus concrète, après les déclarations communes pendant et après le GE, par l'organisation conjointe de ce colloque intitulé « Agir pour des transports écologiquement, socialement et économiquement durables » en juin 2008. Pour nous qui avons assisté à ce colloque, auquel participaient un certain nombre des interlocuteurs que nous avons rencontrés en entretien, cette coalition s'est en quelque sorte incarnée par ces tables rondes dans lesquelles étaient toujours représentées au moins un leader syndical européen ou national et une figure environnementaliste[974]. Cette occasion a permis aux représentants syndicaux d'arrimer encore un peu plus la dimension sociale au transport durable. Tous ces représentants syndicaux ont réaffirmé la pertinence du développement durable et la nécessité pour les syndicats de considérer les conséquences environnementales des activités… mais de rappeler aussitôt que les exigences sociales sont nécessaires à la durabilité des transports.

Cette coalition à travers la définition conjointe d'un transport socialement et environnementalement durable va de pair avec le portage de propositions communes, et notamment des solutions alternatives à celles qui étaient proposées depuis quelques années pour le fret ferroviaire (et notamment au sein de Fret SNCF, mettant largement en œuvre une politique de l'offre et s'orientant vers l'abandon du trafic de wagons isolés dans un contexte où l'ouverture à la concurrence l'encourageait à se séparer de ses activités les moins rentables).

c) … qui se traduit par une requalification du fret ferroviaire au rang d'intérêt général

[973] ETF, *Vers une vision syndicale d'un transport durable*, p. 25

[974] Ça et là participaient un représentant du MEDEF, un chercheur ou un cadre dirigeant de la SNCF.

Une proposition soutenue lors du Grenelle par les représentants syndicaux et associatifs nous paraît particulièrement donner à voir la définition du transport durable qu'ils partageaient : celle de classer la promotion du fret non routier au rang d'intérêt général. La proposition est formulée comme suit dans le rapport du Groupe 1:

> « Afin d'atteindre cet objectif[975], des mesures volontaristes sont nécessaires. Le groupe propose dans sa majorité, de classer la promotion et l'utilisation des modes fluvial, ferroviaire, et de cabotage maritime au rang d'intérêt général et l'inscription de cette disposition à la LOTI (Loi d'orientation du transport intérieur). Plusieurs membres du groupe, notamment la CGPME, s'interrogent sur le concept juridique associé à cette proposition et manifestent leur forte réticence. » [976]

Cette proposition figurait d'ailleurs dans les propositions affichées dans la déclaration commune rendue publique le 10 septembre 2007. Il est intéressant de noter la formulation qu'eux-mêmes avaient choisie au départ, marquant clairement l'idée d'un soutien public à des services d'intérêt général :

> « [les organisations signataires demandent] le classement du transport de fret ferroviaire, fluvial et par cabotage maritime au rang d'intérêt général, ce qui suppose de réelles obligations de service public assignées par l'Etat et, en l'absence de péréquation possible entre les différentes activités des entreprises concernées, une intervention des pouvoirs publics (Etat et Régions) pour les soutenir »[977]

Le fait même que la notion « d'intérêt général » ait été mise en avant, y compris par les promoteurs de la mesure, est intéressante. Il est possible qu'ils l'aient nommé ainsi afin de mieux s'insérer dans la rhétorique européenne sur les « services d'intérêt général »[978], sachant que la politique nationale de transport de marchandises est fortement encadrée par la politique européenne[979]. Les acteurs tentent en effet d'adapter leur vocabulaire de façon à maximiser les chances d'être entendus.

La version un peu édulcorée finalement retenue dans le rapport du groupe 1 indique que l'inscription de cette proposition au titre des propositions du groupe a dû faire l'objet

---

[975] Objectif d'atteindre une part de 25 % de fret non routier, fixé par le Président de la République au début du GE et retenu par le groupe – à l'exception de la CGPME.

[976] Rapport final du Groupe 1, p. 48.

[977] Intersyndicale (CGT, CFDT, FO, CFE-CGC) et associations environnementales, « Front uni Associations-Syndicats. Pour un fret ferroviaire au centre d'une politique durable des transports », Communiqué de presse Grenelle de l'environnement, 10 septembre 2007.

[978] Yoann Pupat, « "Services publics" et "Services d'intérêt général". Un processus de traduction dans la configuration européenne et ses effets sur le débat national », *Politique européenne*, vol. 3, n° 32, 2010, p. 151-164.

[979] KERWER Dieter, TEUTSCH Michael, « Transport Policy in the European Union », in HERITIER Adrienne (dir.), *Differential Europe: the European Union Impact on National Policy Making*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2001, p. 23-56; SAVY Michel (dir.), *Questions clés pour le transport en Europe*, Conseil National des Transports, Observatoire des politiques et stratégies de transport en Europe, Paris, La Documentation Française, 2009 ; CHABALIER Delphine, « Libéralisation des frets ferroviaires français et allemand : entre rémanence institutionnelle et contingence temporelle des réformes », in PALIER Bruno, SUREL Yves (dir.), *Quand les politiques changent : temporalités et niveaux de l'action publique*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 113-144.

d'âpres négociations entre les acteurs du Groupe. On voit notamment que l'idée « d'obligations de service public » et d' « intervention des pouvoirs publics » ont disparu. Si cette proposition a été certes inscrite dans le rapport, elle rencontrait l'opposition affichée de la CGPME. La proposition ne figure pas clairement dans les conclusions des tables rondes, mais il y est inscrit que « le développement du fret ferré, maritime et fluvial est déclaré d'intérêt général »[980]. Elle survit donc encore à l'étape des tables rondes, après des allègements successifs dans la formulation à chaque nouvelle étape.

La coalition discursive syndicalo-environnementale a perduré, notamment dans une stratégie d'opposition à la politique interne de réforme de la SNCF et dans la tentative de formuler un énoncé alternatif concernant la politique de fret ferroviaire[981]. Si elle apparaît unie sur la question des transports dans l'après-Grenelle, il n'en demeure pas moins qu'associations environnementales et syndicats de salariés ne défendent pas systématiquement les mêmes propositions et que ce ne sont pas les mêmes enjeux de légitimité qui se jouent pour ces deux types d'acteurs organisés. Les associations environnementales ont gagné une reconnaissance institutionnelle importante en entrant ainsi dans le collège des 5. En décidant de participer ainsi à la discussion, non seulement dans le processus de construction de l'action publique en amont, mais aussi par des prises de position marquées aux côtés des organisations syndicales, leur participation à la définition de l'action publique se transforme[982]. Le GE a marqué sans aucun doute un tournant pour elles[983].

Pour les syndicats, l'entrée en lice de ces associations a plutôt représenté une menace pour leur capacité de proposition et/ou d'opposition, leur pouvoir étant ainsi « dilué » (ce qui rendait probablement d'autant plus nécessaire leur alliance sur certains sujets). En effet, la participation des associations environnementales relègue les syndicats à un rang d'acteurs parmi d'autres dans le dialogue démocratique et social. Proportionnellement, les syndicats représentent une moindre part des intérêts sociétaux à eux seuls. L'association de

[980] Récapitulatif des tables rondes des 24 et 25 octobre 2007, 23 novembre 2007 : http://www.legrenelle-environnement.fr/IMG/pdf/engagements_numerotes_hors_dechets_cle53fec4.pdf.

[981] Pierre-Henri Lab, « La bataille du fret fait étape gare de Lyon », *L'Humanité*, 22.02.2011 ; Valérie Collet, « Les « sauveurs du fret » interpellent la SNCF », *Le Figaro*, 09.03.2011.

[982] On pourrait se demander si cette participation accrue à la construction de l'action publique, sur la scène nationale, ne participe pas pour elles à une nouvelle forme d'énonciation du politique (BAYART Jean-François, « L'énonciation du politique », *Revue française de science politique*, vol. 35, n°3, 1985, p. 343-373).

[983] La participation au GE a d'ailleurs souvent constitué un point de débat dans la vie interne de certaines d'entre elles, comme un acteur de FNE en témoignait lors d'une journée organisée sur le Grenelle à Paris (avec la présence de Pierre Lascoumes, 5 juillet 2010). L'un des débats que les associations ont pu avoir en interne concernait une forme de politisation de leur action, par la participation au Grenelle mais aussi dans les éventuelles alliances qu'elles formaient avec d'autres organisations, alors que longtemps, certaines associations (notamment FNE) avaient fait le choix de ne pas s'inscrire dans de telles prises de position mais de se focaliser sur les actions locales de protection de l'environnement (voir aussi LASCOUMES, 2012, *op.cit.*).

représentants des 5 collèges s'éloigne de ce fait du modèle de la cogestion : les avis sont plus nombreux, les pouvoirs plus dilués, et les représentants de l'Etat semblent retrouver d'autant plus leur rôle d'arbitre. Aussi, les représentants des syndicats ne manquent pas de questionner par moments la représentativité de ces associations[984], notamment lorsqu'il est question de les intégrer à part entière au Conseil Economique et Social[985].

Interviewé dans un hors-série de la *Lettre du Hérisson*[986] consacré au GE, J.-P. Bompard, délégué CFDT à l'énergie, à l'environnement et au développement durable, donne son avis sur le travail avec les ONG :

> « Avec les ONG environnementalistes, nous avons bien travaillé pendant le Grenelle. La déclaration commune contre la décision arbitraire de la SNCF sur les wagons isolés de marchandises a permis de mieux nous connaître et de progresser sur la concrétisation du transport durable. Mais nos cultures du conflit et de la négociation ne sont pas les mêmes, le rapport aux coups médiatiques ne sont pas dans notre culture, notre rythme de travail est plus long. Mais nous avançons. Les ONG ont appris à voir que la question sociale est à intégrer dans une démarche efficace de lutte pour l'environnement. […] Il faudra aussi définir des critères précis de représentativité des ONG environnementalistes et de leur capacité à signer des accords. » [987]

On voit donc clairement que la présence des ONGE dans les travaux du Grenelle de l'Environnement[988] a pu constituer à la fois une ressource et une contrainte pour les syndicats de salariés, en tout cas une nouvelle donne avec laquelle il a fallu composer : le travail commun visant à lier dans la définition du transport durable les dimensions sociale et environnementale (et à insister sur leur nécessaire couplage) a permis de défendre la relance du fret ferroviaire, non seulement pour ses « vertus »[989], mais aussi pour argumenter la mise en œuvre de mesures exceptionnelles (y compris de soutien public) dans un contexte d'ouverture à la concurrence et d'un cadre réglementaire européen empêchant les aides publiques directes à Fret SNCF[990]. Cette alliance a permis de compenser partiellement leur affaiblissement dû à l'élargissement des partenaires reconnus dans la concertation.

---

[984] Entretien du 21.07.2008 avec un secrétaire fédéral de FO-Cheminots.

[985] Ce qui fut chose faite par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République (création du Conseil Economique, Social et Environnemental).

[986] *La lettre du Hérisson* est le journal de France Nature Environnement.

[987] Interview de J.-P. Bompard in *La lettre du Hérisson*, « Grenelle de l'environnement, premier bilan », hors-série 2008, p 16.

[988] Logique puisque l'événement avait été organisé en grande partie à leur demande.

[989] Nous entendons les "vertus" au sens où Benoît Demongeot l'a défini dans sa thèse sur le tramway (DEMONGEOT, *Discuter, politiser, imposer une solution d'action publique, l'exemple du tramway*, Thèse de science politique, Université Pierre Mendès-France, 2011) : la "vertu" d'un objet correspond à un argument qui n'est plus contesté. Ici, on peut parler de la vertu environnementale du fret ferroviaire. En revanche, on ne peut pas parler de sa vertu sociale, car l'argument de durabilité sociale du fret ferroviaire n'est pas un argument largement partagé dans la communauté de politique publique.

[990] Déjà accordées exceptionnellement dans la négociation autour du plan Véron.

d) Une proposition qui disparaît en même temps que ses porteurs dans la phase opérationnelle

La proposition disparaît dans la phase opérationnelle : elle ne figure déjà plus dans la lettre de mission adressée à J. Bergougnoux qui co-préside le Comop Fret[991], ni dans le rapport du Comop[992]. La proposition rencontrait en fait une vive opposition parmi les hauts-fonctionnaires les plus influents au MEEDDAT, mais aussi chez les fonctionnaires du Budget et de la DGTPE, puisqu'elle ouvrait la possibilité de compensations financières pour des services de fret d'intérêt général. Or, la phase opérationnelle se caractérise par une nette reprise en main sur les mesures proposées par les serviteurs de l'Etat, et par la disparition des porteurs de la proposition : dans le Comop Fret ne siègent quasiment plus de représentants d'associations environnementales ni des syndicats[993].

La mesure en effet n'était déjà pas soutenue par l'ensemble des membres du Groupe 1. Elle était aussi fortement dénigrée par le rapporteur du Groupe, que nous avons rencontré en pleine constitution du Comop Fret : ce dernier disait avoir été obligé d'inscrire cette proposition dans le rapport, bien que s'y opposant. Pour lui, ceux qui portaient cette proposition (il ne les a pas nommés) souhaitaient en vérité que le fret non-routier soit subventionné. Il ne croit pas du tout à la pertinence de cette mesure[994].

Pour les acteurs qui la soutenaient, les modes alternatifs à la route doivent être promus au rang d'intérêt général parce qu'ils émettent moins de CO_2 et qu'ils garantissent des conditions de travail globalement meilleures que le transport routier. Pour les associations environnementales et les syndicats, il s'agit de rendre possible un soutien de l'Etat au fret non routier et de justifier des aides publiques à ces activités. Or, cette proposition intervient dans un contexte d'ouverture du fret ferroviaire à la concurrence, conformément aux directives européennes. La majorité des acteurs rencontrés au Ministère des Transports, considèrent alors que l'ouverture à la concurrence constitue le nouveau cadre réglementaire du fret ferroviaire et qu'il peut être une forme de solution aux difficultés de Fret SNCF, qui se voit obligé de devenir compétitif, non seulement face aux entreprises de la route (concurrence

[991] Lettre de mission adressée à Jean Bergougnoux par le Ministre d'Etat, la Secrétaire d'Etat à l'Ecologie et le Secrétaire d'Etat aux Transports, concernant le pilotage du Comité opérationnel « Autoroutes ferroviaires, transport combiné, fret multimodal », 26 décembre 2007.

[992] Rapport du Comité Opérationnel sur le fret (COMOP 5), présidé par J. Bergougnoux, juin 2008.

[993] Aucun représentant n'est prévu au moment de la constitution du Comop, et après le tollé suscité auprès des partenaires du Grenelle, un représentant associatif est intégré par la suite, qui est bien seul face aux représentants de l'Etat et des principales entreprises et groupements d'intérêt du transport.

[994] Entretien du 02.01.2008.

intermodale), mais aussi face à d'autres entreprises ferroviaires avec lesquelles il est désormais en concurrence (intramodale). Pour eux, la SNCF doit clairement intégrer qu'elle ne peut plus vivre des subventions publiques et doit entrer dans la logique de marché. Au-delà d'une lutte vécue par certains contre une pensée héritée du temps du monopole public, c'est aussi une véritable lutte définitionnelle qui se joue sur la nature du fret dans la société : est-ce une activité purement marchande qui doit s'intégrer à l'économie de marché ou une activité qui rend des services à la société au point de bénéficier d'un soutien public dans certaines conditions ? Un haut-fonctionnaire influent au Ministère des Transports, vice-président du CGPC, s'énervait contre cette proposition, d'autant plus qu'au moment de l'entretien (juin 2009), elle avait été reprise par la SNCF :

« C'est un marché quand même les transports, certes y a des missions d'intérêt général, (…) mais… le business c'est une entreprise, c'est dans l'économie de marché ! Et tant que vous avez des résidus de vision bureaucratique, d'économie administrée, qui ressort à chaque virage, ah on a la crise, clac, ça y est, ça ils demandent une convention de service public pour le fret ! C'est fou quand même ! » [995]

La SNCF, qui était en pleine réflexion sur l'avenir du wagon isolé qu'elle considère comme principal responsable de ses pertes, pensait pouvoir s'appuyer sur l'idée apparue lors du Grenelle pour déclarer le trafic de wagon isolé d'intérêt général[996]. Le responsable de la branche Transport et Logistique de la SNCF a appuyé cette proposition auprès des sénateurs, qui ont fait passer un amendement d'appel en commission des affaires économiques : D. Bussereau a demandé son retrait, en échange d'un débat sur l'avenir du fret ferroviaire.

« y a pas de refus total [de la proposition], même si euh… y a une telle pression de Bercy sur les autres Ministères que euh… effectivement si on dit « intérêt général » euh qu'est-ce qu'il peut y avoir derrière ? délégation de service public ? Si y a délégation de service public, y a forcément un peu d'argent de l'Etat, et donc voilà, bon. Donc y avait une crainte du secrétaire d'Etat aux Transports sur le sujet. »[997]

Les entretiens menés auprès de fonctionnaires du Budget[998], du Trésor[999] et des Transports[1000], en plus de l'opposition ouverte de deux membres importants du CGPC déjà

[995] Entretien du 15.06.2009 avec une figure historique du Ministère de l'Equipement, X-Ponts et vice-président du CGPC puis du CGEDD à partir de 2002. Il faut noter que le « ils » visent alors surtout l'entreprise SNCF, qui entre temps, s'est aussi faite porte-parole de cette proposition. Mais on peut penser que les syndicats cheminots sont tout autant dans le collimateur de ces reproches. Les transports comme « marché » sont en tout cas installés au Ministère puisque cette vision est portée par les plus hauts représentants du corps des Ponts.

[996] Certains entretiens, notamment avec un retraité de la SNCF, ont montré que cette proposition avait déjà été portée à différentes occasions plus tôt, sous diverses appellations, comme celle de « service de transport d'utilité publique », mais qu'elle n'avait jamais abouti (entretien du 15.10.2008).

[997] Entretien avec le responsable des relations publiques de la Branche Transport et Logistique, SNCF, 18.05.2009.

[998] Entretien du 11.05.2009.

[999] Entretien du 05.05.2009.

[1000] Entretiens du 28.10.2008 et du 09.01.2009

cités, ont montré que cette proposition n'était pas soutenue dans les administrations centrales. Dans un entretien avec une fonctionnaire du Budget, celle-ci nuance l'absence de soutien au MEEDDAT d'une mesure qui pourrait aider le wagon isolé :

« - Je vois pas sur certains segments, même avec des aides de l'Etat, comment le fer pourrait regagner des parts. Donc je sais que c'est pas forcément la position du Ministère des Transports qui défend fermement le wagon isolé comme facteur de développement et d'aménagement du territoire etc., mais en tout cas vu d'ici avec une rationalité financière, sans essayer de noyer quoi que ce soit, on n'est pas forcément convaincu qu'y ait effectivement un avenir euh… enfin, qui soit durablement sain économiquement enfin dans les conditions actuelles. […] Mais moi j'ai quand même des doutes sur le wagon isolé enfin…

-Qu'est-ce qui vous fait dire qu'au MEEDDAT on soutient…

-Ah parce qu'ils s'en cachent pas ! Enfin je sais pas ce qui est ressorti…Qui tu as rencontré … ? [je cite les noms des personnes rencontrées au MEEDDAT] Oui alors effectivement […], ce sont des gens assez rationnels, mais enfin, au niveau euh… au niveau politique et enfin dans certaines sphères, le wagon isolé trouve ses soutiens au MEEDDAT. »[1001]

Il est probable que la proposition ait donc eu des soutiens en interne du MEEDDAT et qu'il y ait des conflits interministériels. Mais il nous a plutôt semblé, étant donné que nous n'avons rencontré aucun fonctionnaire au MEEDDAT la soutenant clairement, et surtout pas parmi les ingénieurs des Ponts siégeant au CGPC, que la bataille s'était aussi et surtout jouée à l'intérieur déjà du Ministère (peut-être aussi entre hauts-fonctionnaires et acteurs politiques, plus soucieux de ne pas fâcher les élus locaux recevant les doléances des chargeurs concernés par l'abandon de ces trafics).

La proposition se posait à contre-courant de l'évolution du cadre réglementaire et de la politique publique de transport française. La réintégration de la notion de service public par les services d'intérêt général pour le fret était fortement compromise, à défaut de trouver des relais soutenant majoritairement la proposition dans les administrations.

Si les acteurs qui portaient cette proposition initialement ont su se faire entendre dans la phase des ateliers, ils n'étaient plus là pour défendre cette proposition dans les phases suivantes du processus, tandis que ceux qui s'y opposaient ou ne la soutenaient pas étaient majoritaires (phase des Comop). On constate donc aussi que les propositions disparaissent en même temps que ceux qui les portent ne sont plus représentés, dès lors qu'ils n'ont pas réussi à convaincre suffisamment d'autres acteurs, et notamment des acteurs politico-administratifs. Ceci renforce l'idée selon laquelle les propositions d'action publique ne peuvent être aisément détachées de ceux qui les soutiennent. D'une façon un peu différente, la proposition avait aussi peu de chances de convaincre lorsqu'elle était portée par des représentants de la SNCF,

[1001] Entretien du 11.05.2008.

dans un contexte où les administrations centrales prennent leur distance avec l'ancien monopole. Les propositions retenues reflètent, au moins partiellement, le poids des acteurs qui les portent. Ceci plaide en faveur d'une étude des arguments et des propositions dans l'action publique non détachée des acteurs qui en usent[1002].

Le tableau 6 qui suit synthétise les conflits entre coalitions pendant le Grenelle de l'Environnement.

[1002] Philippe Zittoun soutient ainsi qu'on ne peut distinguer l'espace des positions de l'espace des prises de positions (ZITTOUN Philippe, *La fabrique des politiques publiques*, Habilitation à Diriger des Recherches, Université Pierre Mendès France, soutenue le 11 juillet 2011). Francis Chateauraynaud, dans une perspective différente, s'est aussi attaché à penser ensemble sociologie des acteurs et analyse des arguments : CHATEAURAYNAUD Francis, *Argumenter dans un champ de forces, Essai de sociologie balistique*, Paris, Ed. Pétra, 2011.

Tableau 7 : Conflits entre coalitions dans la difficile formulation d'un énoncé de politique de fret ferroviaire pendant le Grenelle de l'Environnement

	Enoncés formulés pendant le Grenelle de l'Environnement dans le processus de libéralisation		
Contexte	Libéralisation du FF entrée en vigueur progressivement depuis 2003, totale depuis 2006 Politique européenne de fluidification des réseaux de transport / Comodalité / Engagement de baisse des émissions de CO_2		
	Coalition 1 (plus large que période Grenelle)	Coalition 2 (particulièrement visible lors du GE)	Coalition 3 (particulièrement visible lors du GE)
Acteurs porteurs	Administrations centrales Gouvernement Direction SNCF dans une certaine mesure	Syndicats cheminots Associations environnementales	Patronat Secteur transport et logistique
Problème	Manque de compétitivité Fret SNCF	Déclin du FF	Transport durable coûte de l'argent aux entreprises de transport
Conséquences néfastes si rien n'est fait	Transport non durable	Transport non durable	Transport non durable
Récit liant le problème aux solutions (responsabilité causale / responsabilité politique)	Le DD impose la relance du FF Les entreprises de FF doivent se développer (réforme tarif. infras Fret SNCF doit changer pour s'adapter et faire face à la concurrence	Le fret non-routier doit être soutenu parce qu'il est durable (environnementalement et socialement) Il est insuffisamment développé parce que les pouvoirs publics ne lui donnent pas la priorité dans la politique des transports et que la SNCF fait de mauvais choix stratégiques	Le transport routier est incontournable parce qu'il est plus adapté à l'économie, plus flexible et plus rentable Il faut donc mettre en place des solutions lui permettant de baisser ses émissions de CO_2 ; Encourager la durabilité de tous les transporteurs

Solutions principales envisagées	-Solutions technologiques (AF, trains longs, TGFret, …) -Jouer sur concurrence intermodale par instruments fiscaux -Concurrence intramodale pour stimuler compétitivité de Fret SNCF -OFP pour couvrir le territoire	⇔ Services de fret d'intérêt général	Taxe carbone Redevance kilométrique poids lourds ⇔ Mesures permettant au TRM de consommer moins de carburant (suppression des arrêts aux péages, amélioration technologiques des moteurs, …)
Contestations / Points de discussion	Libéralisation pas acceptée par les syndicats cheminots => propositions permettant de réintroduire un soutien public au FF. Effets de la libéralisation sur la relance du FF pas évidents et donc contestés Mesures fiscales rendant le transport routier plus cher contestées par représentants de la route et patronat Mesures favorisant le transport routier (comme 44 tonnes) contestées par les associations environnementales		
Formation d'un accord Mesures retenues	Pendant le GE, mesures consensuelles : solutions technologiques pour le développement du FF comme pour la réduction des émissions de CO_2 du transport routier. Non consensuelles : mesures fiscales rendant le transport routier plus cher (satisfaction des ONGE et intérêt pour l'Etat qui trouve ainsi de nouvelles ressources dans un contexte de pénurie budgétaire)		
Stabilisation de l'énoncé	Loi Grenelle 1 votée à la quasi unanimité (accord sur énoncé général et objectifs) Loi Grenelle 2 adoptée mais sans le soutien de l'opposition (désaccords sur la pertinence des mesures) Stabilisation incertaine La mise en œuvre des mesures connaît de nombreux rebondissements (taxe carbone écartée, et doutes sur la redevance kilométrique finalement mise en œuvre) et bute sur des difficultés (mise en place des OFP).		

3. Conclusion : les usages différenciés du Grenelle

Le Grenelle a dans la partie qui précède été analysé comme occasion d'un rapprochement entre certains participants et comme scène de déploiement pour l'argumentation conjointe autour d'une définition du transport durable qui légitiment certaines solutions d'action publique. Les discussions qu'il a occasionnées entre acteurs et les coalitions qui en sont issues ont contribué à renforcer la nécessité de la relance du fret ferroviaire au regard de l'impératif de développement durable.

On peut aussi analyser cet événement comme action « performative » de manifestation du pouvoir politique, détachée de ses résultats en matière de mesures d'action publique, au sens que lui donne P. Lascoumes dès 2008 :

> *« Le Grenelle est typiquement une action performative. Institutionnalisation éphémère d'une concertation, il comporte en effet une grande part d'action symbolique où le pouvoir se manifeste par des images et le jeu de symboles (d'autant plus performants qu'ils ont été amplement médiatisés), et produit une légitimité d'adhésion relativement indifférente aux résultats. Tout dépendra finalement de la façon dont les multiples parties prenantes (administrations et élus inclus) s'empareront de ce vaste inventaire pour agir politiquement et mener à bien des actions collectives (des textes de lois aux diverses mobilisations sociales). À cet égard, on peut se demander comment la gauche et les Verts, peu présents jusqu'alors dans ces débats, se positionneront sur les décisions qui seront ou non prises. Au final, le Grenelle est plus une ressource qu'une contrainte ; par un ensemble de leviers, il peut même contribuer à réorienter l'action publique dans le sens du développement soutenable. Encore faut-il qu'il en soit fait un usage stratégique dans la durée. Or, les facteurs d'inertie ont déjà commencé à faire sentir leur poids. »*[1003]

P. Lascoumes évoque le Grenelle comme une ressource potentielle, et évoque plusieurs types d'acteurs pouvant s'en saisir : partis politiques, élus, administrations. Or, sur la question du fret ferroviaire, nous avons pu observer de quelle manière ces acteurs pouvaient s'en saisir ou non, pour porter d'ailleurs des argumentations parfois bien divergentes. En effet, le Grenelle n'est pas seulement un moment, une scène, durant lesquels des acteurs se battent pour imposer des problématisations et des solutions. S'il importe aux acteurs de voir inscrire certaines mesures dans les documents qui en sont issus, ce qui contribue à les

[1003] LASCOUMES Pierre, « Leviers d'action et obstacles à la mise en œuvre d'une politique de développement soutenable », in *Regards sur l'actualité*, n° 338, février 2008, p. 58

légitimer ainsi en les gravant dans le marbre[1004], les luttes définitionnelles et les débats sur les solutions ne s'arrêtent pas une fois les documents parus. Les textes et les déclarations (comme les objectifs présidentiels et ministériels sur l'augmentation de 25 % de la part du fret non-routier ou la disparition des camions sur les autoroutes pour le trafic de transit) deviennent à leur tour des ressources que les acteurs peuvent choisir de mobiliser. Le Grenelle se mue alors en ressource (sous l'action de ceux qui s'en saisissent comme telle), mais est loin de constituer une ressource univoque. Les acteurs l'interprètent, travaillent à lui donner sens, et peuvent être sélectifs, n'investissant que tel ou tel point. Ils pourront certes se heurter à d'autres acteurs qui apporteront la contradiction, donneront une interprétation différente. Mais le destin du Grenelle, les décisions qu'il légitimera ou délégitimera, en somme ses usages, n'est pas donné et figé à l'issue des travaux. La notion d'usage permet alors d'insister sur la capacité volontaire des acteurs à se saisir des opportunités (ressources ou contraintes) pour les transformer en pratiques politiques[1005].

Pour les syndicats et les associations, le Grenelle a très tôt constitué une ressource pour contrer les Plans Fret SNCF de restriction des transports (par exemple les suppressions de trafics de wagons isolés). En janvier 2008, dans un entretien téléphonique avec une responsable de la communication de Fret SNCF, cette dernière jugeait que les syndicats s'étaient servis du Grenelle « comme d'un tremplin »[1006] pour s'opposer au plan de restructuration annoncé en septembre 2007. En effet, toutes les prises de positions des associations et surtout des syndicats de la SNCF opposés aux mesures de réorganisation de Fret SNCF et de la production se sont appuyées sur le GE et sur ses conclusions pour légitimer leur opposition (les plans de la SNCF allant selon eux à l'encontre des conclusions du Grenelle)[1007].

[1004] Sur l'importance de l'écrit notamment dans les sociétés bureaucratiques : GOODY, Jack, *La logique de l'écriture. Aux origines des sociétés humaines*, Paris, Armand Colin, 1986 ; Florian Charvolin sur le double sens de « mise en rapport » (mise en relation d'énoncés et élaboration d'un document écrit légitime) dans la constitution du Ministère de l'environnement dans les années 1970 (CHARVOLIN Florian, *L'invention de l'environnement en France. Chroniques anthropologiques d'une institutionnalisation*, Paris, La Découverte, 2003.

[1005] Pour une discussion de la ressource et de l'usage : Sophie Jacquot, Cornelia Woll, « Usages et travail politiques : une sociologie compréhensive des usages de l'intégration européenne », in Sophie Jacquot, Cornelia Woll (dir.), *Les usages de l'Europe, Acteurs et transformations européennes*, Paris, l'Harmattan, 2004, p. 1-29.

[1006] Entretien téléphonique du 03.01.2008.

[1007] Collège des associations environnementales et Collège des organisations syndicales, « Grenelle de l'environnement et transports : la SNCF aussi résiste ! », communiqué de presse, 24 janvier 2008 ; CGT-Cheminots, *Pour un fret SNCF répondant aux exigences de la société*, tract présentant les propositions de la CGT, produit à l'occasion des élections au CA de la SNCF du 5 février 2008.

Le GE, par les déclarations politiques qu'il occasionne et les mesures qui sont inscrites, est devenu une ressource pour l'argumentation dont tous les acteurs peuvent se saisir, à différentes fins. La SNCF elle-même communique sur les faibles taux d'émission des trains et se présente comme mode vertueux[1008]. Mais le Grenelle peut aussi se « retourner » contre des acteurs s'appuyant dessus dans certaines occasions : nous avons entendu à plusieurs reprises des cadres dirigeants de la SNCF[1009] évoquer le bilan carbone catastrophique (donc « anti-Grenelle ») d'un train tiré par une locomotive diesel pour transporter quelques voyageurs ou quelques wagons de fret, légitimant de ce fait la suppression de certains trafics.

Les acteurs de la SNCF font d'ailleurs un usage subtil du GE, qu'ils peuvent tordre et retordre à diverses occasions. La plupart des dirigeants de Fret SNCF rencontrés portaient un regard critique sur l'action gouvernementale, ou du moins saisissaient l'occasion de l'entretien pour affirmer une méfiance ou un mécontentement vis-à-vis de l'ensemble de cette action, mettant le personnel politique devant ses contradictions. Nombreux sont ceux qui, après avoir rappelé que tout le monde était d'accord avec les objectifs affichés à la sortie du Grenelle, dénonçaient le Grenelle et le discours politique qui l'accompagne, assez volontariste sur le report modal, en contradiction selon eux avec certaines orientations dans la politique ferroviaire, notamment sur les péages et la nouvelle tarification des infrastructures. Dans un entretien avec une personne de la direction de Fret SNCF, la question du Grenelle, même s'il n'est pas toujours directement cité, est liée par ce dernier au sujet des péages :

« … on voit, on croit entrevoir un cert – un petit décalage entre … les déclarations publiques, Grenelle de l'environnement, j'en passe, ***et*** *le projet de référence, de document de référence, le DRR[1010] 2010 qu'on reçoit »*

[1008] On pouvait déjà comparer l'impact des différents modes de transports sur un trajet avec l'Ecocomparateur depuis 2006 ; depuis 2009 la SNCF propose de calculer son empreinte carbone et a communiqué dans l'après Grenelle sur son site de réservation en ligne en affichant explicitement la contribution du train aux objectifs du Grenelle. Cependant, la SNCF n'a pas attendu le Grenelle pour investir la thématique du développement durable. Dans chaque direction régionale, il y a une direction "développement" qui a en charge cette thématique (entretien avec le directeur "développement" de la région Midi-Pyrénées à la SNCF, 13.02.2008), et des références explicites au développement durable sont mentionnées régulièrement dans les Annales de la Direction Stratégie de la SNCF depuis le début des années 2000 (cf préface d'Elisabeth Borne *in* SNCF, Direction Stratégie, *Annales 2003-2004*).

[1009] Entretiens du 03.01.2008, du 28.03.2008, du 18.05.2009. Dans l'entretien du 03.01.2008, l'attachée de presse de Fret SNCF explique que lorsque Fret SNCF supprime des trafics de wagons isolés, « on fait du développement durable et on soulage les voies, parce qu'une locomotive diesel qui tire un wagon de fret, c'est pas terrible ». De même, dans l'entretien du 18.05.2009, le responsable des relations publiques de la branche transport et logistique du groupe SNCF, nous explique que le train n'est pas systématiquement bénéfique à l'environnement et qu'il faut toujours raisonner en termes de bilan carbone : quelques wagons isolés tirés par une locomotive ancienne et polluante peuvent avoir un bilan carbone défavorable par rapport au camion, tandis qu'une réorganisation en trains entiers regagne tout son sens pour le bilan carbone.

[1010] Document de Référence du Réseau, où apparaissent les conditions d'accès au réseau pour les opérateurs, et notamment la tarification (dont il a été question plus haut).

et plus loin :

« Y a… vraiment un problème de cohérence, d'incompatibilité, entre les souhaits de report modal et le… les grands messes euh… qu'on sait faire… qui sont plus à mon sens de la, enfin sur ce sujet-là en tout cas, plus de la communication politique qu'une vraie réalité qui se traduira dans le… l'espace des entreprises ferroviaires. Donc euh nous les premiers, euh on alerte euh… cabinet ministériel, RFF, euh… Ministère etc., pour leur dire, que, ça nous semble incompatible, euh avec les souhaits de développement des transports ferroviaires... »[1011]

Dans ce deuxième extrait, on imagine que « les grands messes » visent notamment le Grenelle de l'Environnement. Les agendas croisés du Grenelle et ici de la réforme de la tarification des infrastructures sont mis en avant pour dénoncer ce qui est considéré comme une action publique incohérente, afin de lutter contre des mesures non souhaitées.

Interrogé sur l'impact qu'a pu avoir le Grenelle sur le fret ferroviaire, l'ancien directeur du Fret, en poste dans la période du Grenelle (mais n'ayant pas directement pris part aux discussions), répond :

« Bah si vous voulez ça a été une somme de… de bonnes intentions euh… dont on peut constater d'ailleurs aujourd'hui même, enfin aujourd'hui même ces temps-ci, avec les difficultés du fret ferroviaire que, ça a beaucoup de peine à… à donner des résultats, parce que, au fond, euh… si on reprend tout de loin, la question c'est celle de la compétitivité du mode ferroviaire, par rapport au mode routier. […] Donc, y a un problème de compétitivité du mode, et y a … et cette compétitivité, au-delà des questions de productivité du travail, productivité des matériels sur lesquelles il faut travailler, c'est quand même aussi euh… la question de l'internalisation des coûts euh des coûts externes hein, la taxe carbone… alors la taxe carbone, on en a parlé, alors on en reparle là maintenant, je sais pas on va voir hein… euh… On va voir, enfin on sait bien que c'est pas simple à mettre en place quand même hein, donc je trouve que sur ce sujet, qui au fond est le sujet central, euh le… euh… le Grenelle a été assez euh… modeste, et par contre, j'veux dire dans le même temps, l'augmentation des péages d'infrastructure euh… a donné exactement le contre-signal euh… de… avec des proportions absolument énormes euh bon… Et à côté de ça, le Grenelle s'est fait l'écho, enfin même le porte-voix plutôt, d'idées sur lesquelles moi j'suis pas… enfin j'suis pas du tout hostile à ces idées-là mais elles me paraissent pas dans les mêmes ordres de grandeur, du type euh, TGV Fret euh… autoroutes ferroviaires, enfin les autoroutes ferroviaires qui sont des idées euh… qu'on peut concevoir, ne régl – ne répondent absolument pas au créneau de marché dont on parle euh… sur le fret ferroviaire en général ! Donc on est sur, alors certains pourraient dire des diversions, d'autres euh des secteurs d'avenir, je sais pas trop, m'enfin ça, la question des camions sur les routes ne se traite pas par ça. Après on peut dire aussi que le fret ferroviaire de toute façon par sa lourdeur règlera pas le problème des camions sur les routes et c'est d'ailleurs assez vrai, mais euh… si on veut passer la part de marché du ferroviaire euh de 12 à 15 % euh… bon euh… faut des mesures structurelles.»[1012]

Cet extrait peut être lu de diverses manières. D'abord il montre qu'au sein de la direction de Fret SNCF, on a été assez peu convaincu de la pertinence des solutions proposées lors du Grenelle que nous avions décrites comme les plus consensuelles (et qui sont pourtant souvent des projets portés par la SNCF). L'accent est mis ici sur les contraintes inhérentes à Fret SNCF : celles du manque de compétitivité par rapport aux autres entreprises ferroviaires

[1011] Entretien du 19.09.2008.
[1012] Entretien du 01.07.2009.

(légitimant ainsi les projets de réforme d'organisation du travail en interne de Fret SNCF) et au mode routier (légitimant la mise en place de la taxe carbone et de l'éco-redevance sur les poids lourds – sur lesquels la SNCF, qui a dans son groupe des transporteurs routiers, a toujours une position ambigüe).

Le Grenelle, une fois le processus de concertation clos, a donc des caractéristiques paradoxales. D'un côté il a débouché sur des éléments concrets, tangibles, non seulement des conclusions, mais parfois des mesures d'action publique avec des investissements chiffrés et prévus : c'est un ensemble de textes auxquels les acteurs peuvent se référer, avec des mesures numérotées dans lesquelles sont énumérées des objets concrets : autoroutes ferroviaires, taxe carbone, etc. D'un autre côté, même si ces mesures ont pu être comme gravées dans le marbre du fait de leur existence dans des documents officiels qui orientent l'action publique, leur sens et leur cohérence sont encore l'objet de l'argumentation des acteurs, qui s'appuient justement sur l'issue du Grenelle pour remettre en question la pertinence d'une politique, l'adéquation d'une solution, la problématisation même de la question.

A travers un travail de définition du « transport durable » permettant d'insister sur des solutions favorisant des modes à la fois peu émetteur de CO_2 mais aussi respectant les conditions de travail, la coalition formée principalement des syndicats et des ONGE a pu porter certaine propositions à rebours de la libéralisation marquant désormais le cadre de la politique de fret ferroviaire, et rejeter notamment la problématisation opérée principalement par la direction de Fret SNCF du problème du fret comme problème de compétitivité. Dit autrement, ils ont tenté, en proposant de nouvelles solutions d'action publique, de modifier l'énoncé qui était en train de se consolider en interne de Fret SNCF, voire au sein du Gouvernement.

Par ailleurs, en affichant le mode ferroviaire comme un mode nécessaire pour atteindre les objectifs de réduction des émissions de CO2, la coalition d'acteurs formée par les représentants syndicaux et environnementaux a sans doute participé à rendre le fret ferroviaire incontournable. La ligne argumentative défendue par cette coalition semble avoir contribué à stabiliser le lien entre développement durable et fret ferroviaire, sans pouvoir lutter contre le sens de causalité de ce lien que lui donne une large part des acteurs politico-administratifs : le développement durable impose la relance du fret ferroviaire, même s'il faut en passer par le développement des concurrents de Fret SNCF ou de nouvelles formes d'opérateurs comme les opérateurs ferroviaires de proximité.

La lutte qui se déroule pendant le Grenelle peut se résumer à un affrontement, sur une scène plus large que celle du débat interne à la SNCF, entre une coalition qui avait soutenu la politique de volume sous Gayssot (dans lequel il s'agissait encore de soutenir l'activité de Fret SNCF) contre une coalition moins visible car ne s'exprimant pas directement sur la place publique (administrations centrales notamment) qui a rejeté la politique de volume et qui cherche à relancer le fret ferroviaire par l'ouverture à la concurrence, les incitations économiques dans la réforme de la tarification des infrastructures. Cependant, l'ensemble des acteurs prenant part au Grenelle ont appris des expériences passées, et ce ne sont donc pas des énoncés strictement identiques par exemple à la période Gayssot qui sont portés. Les définitions du « transport durable » sont investies, des propositions nouvelles émergent, les arguments mobilisés évoluent. Dans l'affrontement entre ceux deux principales coalitions, on peut noter que les acteurs sont diversement impliqués dans les différentes phases du Grenelle : la phase des ateliers et des conclusions, dans lesquelles les représentants associatifs et syndicaux étaient bien représentés, met en avant les propositions qu'ils ont soumises, tandis que dans la phase opérationnelle des Comop, dans laquelle ils sont quasiment absent et où sont représentants principalement les ingénieurs du MEEDDAT et les représentants des entreprises concernées, ces propositions disparaissent (en même temps que leurs porteurs).

A la sortie de l'ensemble du processus du Grenelle, la relance du fret ferroviaire au service du développement durable est affirmée avec force. La nécessité de relancer le fret ferroviaire a été à l'occasion du Grenelle réaffirmée par l'ensemble des acteurs, et surtout des acteurs politiques en place : Président de la République, Ministre d'Etat et Secrétaires d'Etat. Mais l'accord principal issu du Grenelle concerne plus la nécessité de traiter un problème qu'un accord sur les causes du problème et donc sur les solutions à mettre en œuvre. Il ne s'agit plus de légitimer le soutien à Fret SNCF par le développement durable (comme sous Gayssot) : ici, c'est l'injonction au développement durable qui impose la relance du fret ferroviaire, avec ou sans Fret SNCF. Si le sens de la politique de fret ferroviaire ne paraît pas stabilisé, du fait de la coexistence de solutions anciennes et de nouvelles (comme la tarification des infrastructures), mais aussi du faible discours politique de légitimation des nouveaux instruments, l'énoncé général orientant l'action publique apparaît bien différent. Comme le résumait un fonctionnaire du MEEDDAT en 2008 :

« Le soutien au fret ferroviaire, ce n'est plus le soutien à Fret SNCF. »[1013]

[1013] Entretien du 15.10.2008.

Ces changements dans l'action publique, les apprentissages dans les coalitions portant la politique de l'offre ou la politique de volume, favorisent l'émergence de nouveaux objets et de nouvelles argumentations pour les légitimer. Nous allons à présent nous attacher à comprendre ce qui a permis la progressive diffusion d'une nouvelle solution d'action publique : les opérateurs ferroviaires de proximité.

C. La diffusion de la solution OFP entre solution « miracle » et hybridation du « modèle » allemand … ou comment lier étude des énoncés et des circulations transnationales

Un nouvel objet d'action publique a particulièrement attiré notre attention, dans la mesure où il semblait être le seul à fédérer une partie importante des acteurs, aussi bien au sein de l'administration, du personnel politique, des chargeurs, des Régions, des associations environnementales – voire petit à petit des syndicats. Il s'agit des Opérateurs Ferroviaires de Proximité, qui n'ont pourtant pas forcément été mis en avant pendant le processus du Grenelle (faible médiatisation notamment, le concept étant encore jeune et peu connu de la plupart des acteurs, et méfiance des syndicats[1014]). L'étude des arguments ayant permis sa diffusion montre à quel point l'étude de la façon dont les acteurs d'une politique tentent de donner sens à un instrument, de démontrer comment il répond au(x) problème(s) identifié(s), éventuellement comment il peut être associé à « ce qui marche » ailleurs, nous informe sur le processus de formulation et de diffusion d'un énoncé.

Suite à la mission confiée à Jacques Chauvineau sur le transport ferroviaire de fret et le développement territorial[1015], un nouvel objet est en effet apparu sur la scène de la politique française des transports : l'opérateur ferroviaire de proximité (OFP). Inspiré des *shortlines*

[1014] Qui pouvaient voir en eux soit la concrétisation de l'ouverture à la concurrence et la perte massive de trafics pour Fret SNCF, soit la volonté de la SNCF de chapoter ces opérateurs et d'en faire des aiguillons pour de nouvelles conditions de travail chez Fret SNCF (voir DRESSEN Marnix, 2011, *op.cit.*). Nous avons remarqué par exemple que les OFP n'étaient pas systématiquement mentionnés dans les mesures proposées, et souvent le sujet était très peu développé.

[1015] CHAUVINEAU Jacques, *Transport ferroviaire de fret et développement territorial*, Rapport de mission confiée par le Ministre des Transports de l'Equipement et de l'Aménagement du territoire et le Secrétaire d'Etat aux Transports et à la Mer, octobre 2005, 11 p.

nord-américaines[1016], importé, conceptualisé et développé en France principalement par Jacques Chauvineau et Olivier Metge[1017], ce nouvel objet fait à présent partie intégrante de l'action publique de relance du fret ferroviaire français et figure dans la loi Grenelle 1[1018] tout comme dans les mesures annoncées dans l'Engagement national pour le fret ferroviaire[1019]. Les OFP en tant que solution se sont fait une place dans le paysage français de la politique des transports, non sans difficultés. De sorte que nous nous sommes interrogés sur la façon dont cet objet a réussi à s'imposer progressivement comme une mesure d'action publique crédible pour enrayer le déclin du fret ferroviaire.

L'idée principale à en retenir est que ce sont des opérateurs ferroviaires de taille modeste (à l'échelle d'un territoire où des chargeurs ont intérêt à faire appel au ferroviaire) qui alimentent des flux massifiés. Ils sont potentiellement complémentaires de l'opérateur principal (Fret SNCF). Mais nous verrons que leur définition même a fait l'objet de luttes et qu'elle a été une condition de leur acceptation progressive.

L'objet de notre étonnement concernant les OFP résidait dans leur diffusion assez soudaine[1020] à un moment de notre enquête. Nous avons donc cherché à comprendre ce qui a permis à ce nouvel objet d'être progressivement accepté dans la communauté des acteurs de la politique française de fret ferroviaire, du personnel politico-administratif aux cadres de la SNCF, de RFF en passant par les parlementaires et les acteurs politiques et économiques locaux. Nous formulons l'hypothèse que les OFP ont été acceptés par une majorité d'acteurs de la politique publique d'une part parce qu'ils sont présentés comme résolvant plusieurs problèmes majeurs soulevés dans les débats sur le fret ferroviaire, d'autre part grâce à leur assimilation aux opérateurs de fret ferroviaire privés allemands, éléments jugés bénéfiques dans une politique allemande de fret ferroviaire considérée comme un modèle de réussite par bon nombre d'acteurs français.

[1016] Les *shortlines* se sont d'abord développés aux Etats-Unis, au Canada, puis en Suède.

[1017] CHAUVINEAU Jacques, METGE Olivier, « Fret ferroviaire et développement durable ! », *Le Rail*, n°141, 2007, p. 22-24 ; CHAUVINEAU Jacques, METGE Olivier, « Les opérateurs ferroviaires de proximité, porte d'entrée dans le développement durable », *Transports*, n°447, 2008, p. 21-27.

[1018] « La création d'opérateurs ferroviaires de proximité sera encouragée afin de répondre à la demande de trafic ferroviaire de wagons isolés. » (article 11 de la Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement).

[1019] Si l'objectif de les développer est clairement inscrit, il n'en demeure pas moins que leur mise en œuvre concrète n'est pas sans poser des difficultés : il en existe encore peu à l'heure actuelle, et ces difficultés de mise en place tiennent en partie au fait que celle-ci dépend largement de l'engagement d'acteurs locaux. Nous aurons l'occasion d'y revenir plus loin.

[1020] Au sens où cette solution devient à la fois connue et reconnue par une large part des acteurs impliqués dans la politique de fret ferroviaire comme une solution possible pour la relance du fret ferroviaire. Il ne s'agit donc pas d'une diffusion en elle-même des OFP, puisqu'ils existent alors seulement sous forme expérimentale et en nombre très limité, mais d'une conviction croissante de la crédibilité de cette solution.

Après avoir apporté des éclairages sur le contexte dans lequel la notion d'OFP a émergé et expliqué comment elle est progressivement acceptée comme solution capable de résoudre plusieurs problèmes, nous verrons que des visites d'acteurs français en Allemagne ainsi que la parution de travaux en France développant le concept d'OFP à l'aune de l'expérience allemande[1021] semblent avoir favorisé son implantation en France, où les comparaisons sont omniprésentes entre la SNCF et la DB, du fait même souvent de leurs dirigeants, et où le discours véhiculé par la majorité des acteurs de la politique de fret ferroviaire en France s'appuie sur la « *success story* » du fret ferroviaire allemand. Ces différents éléments ont permis progressivement à cet objet d'être accepté comme un instrument pertinent pour la relance du fret ferroviaire français. Cette réflexion vise à explorer la force des objets « qui marchent » ailleurs, à partir du moment où un récit de la réussite a dépassé les frontières.

Cette réflexion nous amène à envisager l'intérêt d'un enrichissement mutuel entre les études sur les circulations transnationales et les approches interprétatives de l'action publique. Nous aurons ainsi l'occasion d'évaluer ce que ces approches peuvent apporter aux réflexions portant sur la circulation des savoirs et des instruments et sur la notion de convergence des politiques publiques. En effet, si les OFP pouvaient apparaître d'abord comme le fruit de transferts de politique publique ou comme un exemple d'importation, notre analyse, en mettant l'accent sur la mobilisation du modèle allemand comme argument pour convaincre du bien-fondé des OFP, met l'accent sur le travail de définition et d'hybridation opéré par les « importateurs ». Pour comprendre les phénomènes de convergence de l'action publique auxquels les échanges d'expériences peuvent donner lieu, il faut s'intéresser, comme le suggère P. Hassenteufel, aux processus de traduction (c'est-à-dire aux modes de réception et de reformulation des éléments transférés) et d'hybridation (c'est-à-dire à la façon dont se mêlent les éléments transférés et existants) à l'œuvre. Cette façon d'envisager la circulation transnationale des instruments d'action publique (mais aussi des savoirs, des pratiques) inspire depuis quelques années de façon féconde la jeune recherche[1022], nourrie par diverses

[1021] Notamment l'ouvrage coordonné par Laeticia Dablanc : DABLANC Laetitia (coord.), *Quel fret ferroviaire local ? Réalités françaises, éclairages allemands*, La Documentation Française, Paris, 2009.

[1022] BÉRARD Yann, *Gouverner à distance. Ingénierie-conseil, bureaucratie technique et transnationalisation des politiques publiques en Europe*, thèse de science de politique, Université de Rennes 1, soutenue le 17 novembre 2009 ; DEMANGE Elise, *La controverse « Abstain, Be faithful, Use a Condom ». Transnationalisation de la politique de prévention du VIH/sida en Ouganda*, Thèse de science politique, Université de Bordeaux, 2010 ; au croisement entre l'action publique et la sociologie des mobilisations : COLLOMBON Maya, *Les bâtisseurs de Mésoamérique. Le Plan Puebla Panama, une politique publique transnationale de développement au défi de ses opposants Mexique – Nicaragua (2000 – 2010)*, thèse de science politique, Université Aix-Marseille, 2012 ; MAZOYER Harold, « Le rôle des expériences et méthodes étrangères dans la fabrication d'une expertise locale des transports collectifs urbains », *Métropoles*, n°6, 2009.

influences[1023]. Nous proposons d'envisager ici l'étude du processus d'importation/hybridation des OFP non seulement par l'analyse des réseaux d'acteurs qui sont au cœur de ce processus mais aussi des arguments qu'ils mobilisent.

1. Genèse des « OFP »

L'idée d'étudier la mise en place d'OFP prend ses racines dans le rapport des parlementaires Hubert Haenel et François Gerbaud remis en 2003[1024]. Celui-ci dresse alors un état des lieux sans concessions, comme nous l'avons déjà évoqué en début de chapitre : le fret ferroviaire n'est pas à la hauteur des enjeux ni de développement durable, ni de desserte des territoires, la politique des transports n'a pas non plus su briser certains tabous (réforme de la SNCF, concurrence intermodale inégale). Parmi les pistes évoquées pour l'action publique en matière de fret ferroviaire : « envisager l'entrée de nouveaux opérateurs sur les « *shortlines* » ». Au début des années 2000, les *shortlines* font l'objet d'un intérêt croissant chez Fret SNCF[1025] ainsi que dans le monde de la recherche en transport et logistique.

[1023] Parmi lesquels le développement des études sur le rôle des réseaux personnels et professionnels dans la diffusion des politiques néolibérales (DEZALAY Yves, GARTH Bryant G., *La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'Etat en Amérique latine. Entre notables du droit et « Chicago Boys »*, Paris, Seuil, 2002) ; des études socio-historiques sur la circulation des techniques et sciences de gouvernement (PAYRE Renaud, « L'espace des circulations. Réseaux d'acteurs et fabrique transnationale des sciences administratives (années 1910 – années 1950) » *in* AUDREN Frédéric, LABORIER Pascale, VOGEL Jakob, NAPOLI Paolo, *Les sciences camérales*, PUF, Paris, 2007). Pour quelques synthèses sur la diversité des travaux qui se développent sur les circulations : SAUNIER Pierre-Yves, « Circulations, connexions et espaces transnationaux », *Genèses*, vol. 4, n° 57, 2004, p. 110-126 ; DUMOULIN Laurence, SAURUGGER Sabine, « Les policy transfer studies : analyse critique et perspectives », *Critique internationale*, n° 48, juillet-septembre 2010, p. 9-24 ; VAUCHEZ Antoine, « Le prisme circulatoire. Retour sur un leitmotiv académique », *Critique internationale*, n°59, 2013/2, p. 9-16.

[1024] HAENEL Hubert, GERBAUD François, *Fret ferroviaire français : la nouvelle bataille du rail*, Rapport au Premier Ministre, La Documentation Française, 2003.

[1025] Entretiens menés avec la plupart des anciens directeurs de Fret SNCF depuis les années 2000. On peut même penser que la création en 1998 de VFLI, opérateur de transport de proximité dans le Groupe SNCF, était une façon de créer au sein du Groupe une première entité ayant quelques caractéristiques de l'OFP (même si le terme est alors anachronique). L'un des principaux penseurs et promoteurs des OFP a d'ailleurs participé à la création de VFLI. J. Chauvineau rappelle dans son rapport de mission que des cadres de Fret SNCF étaient partis aux Etats-Unis dès le milieu des années 1990 pour apprendre de l'expérience des *shortlines*, mais que cette mission était restée sans suites alors (CHAUVINEAU, octobre 2005, *op. cit.*). Sur la création de VFLI (regroupant de très anciennes filiales héritées d'anciennes compagnies privées) ayant pour vocation l'exploitation des installations ferroviaires terminales et la maintenance de matériel ferroviaire, inspirée des shortlines : RIBEILL Georges, « VFLI Cargo : l'art de recycler les vieux restes ferroviaires ? », *Le Rail*, n° 99, février-mars 2003, p. 40-41.

Encadré 12 : Chronologie sommaire de la genèse des OFP

Février 2003	Parution du rapport Haenel / Gerbaud. Une des pistes évoquées : « envisager l'entrée de nouveaux opérateurs sur les « shortlines » ».
Octobre 2005	Rapport d'étape de la mission confiée à J. Chauvineau par le Ministre des Transports : « La notion *d'opérateur ferroviaire de proximité*, ancré dans le tissu économique local, commence à s'imposer. » (p.2)
Septembre 2006	Rapport de mission, J. Chauvineau, « Transport ferroviaire de fret et développement territorial »
Eté 2007-juin 2008	Les OFP sont évoqués pendant le Grenelle et dans le COMOP Fret comme l'une des solutions pour la relance du fret ferroviaire
7 juillet 2008	D. Bussereau crée une cellule d'appui à la mise en place des OFP, animée par J. Chauvineau
Septembre 2009	Engagement national pour le fret ferroviaire. La création d'OFP est encouragée
Fin 2009	Un arrêté abaisse le seuil de capital minimal qu'un OFP doit avoir pour obtenir une licence, facilitant ainsi leur création. Dans la loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires[1026], des dispositions sont prévues pour la création d'OFP
Début 2010	L'association Objectif OFP est créée dans le but de faciliter le développement des OFP : après le lancement de projets d'OFP territoriaux (dans le Morvan, le Centre, …) et d'OFP portuaires (La Rochelle, Le Havre, …) dès 2005, beaucoup connaissent des difficultés de mise en œuvre courant 2009-2010[1027]

Entre la fin des années 1990 et le début des années 2000, les Régions expérimentent la régionalisation du transport ferroviaire de voyageurs et plus globalement l'acte II de la décentralisation leur transfère de nouvelles compétences. Elles ont un engagement croissant dans l'action publique et des charges financières plus lourdes. Elles développent particulièrement leur action dans les politiques de transport par le biais des politiques ferroviaires[1028]. Les Régions ont théoriquement la possibilité d'intervenir aussi sur l'organisation du transport de fret sur leur territoire dans la mesure où elles sont compétentes

[1026] Loi n°2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports. L'article 4 prévoit que RFF a la possibilité, sur les lignes à faible trafic sans transport de voyageurs, de déléguer la gestion de l'infrastructure à un OFP ou toute autre structure qui en ferait la demande, qu'il y réalise un trafic ou non.

[1027] Voir en annexe le document récapitulant l'état d'avancement des projets en 2010.

[1028] OLLIVIER-TRIGALO Marianne (dir.), *Six régions à l'épreuve des politiques de transport, décentralisation, régionalisation ferroviaire et différenciation territoriale*, Arcueil, INRETS, 2007, p. 179-192 ; BARONE Sylvain, *Le Train des régions : régionalisation des transports collectifs et recompositions de l'action publique*, Thèse de science politique, Université de Montpellier I, 2008.

pour la coordination des actions de développement économique. L. Dablanc[1029] avait montré en 2007 que le traitement de la question du fret était très variable en fonction des Régions étudiées. Elles se saisissent à vrai dire rarement de cette compétence, tant leurs engagements dans le transport de voyageurs les occupe déjà pleinement. Cela dépend finalement souvent des configurations locales (problématiques de desserte logistique d'entreprises pourvoyeuses d'emploi notamment). Certaines Régions ont développé des projets spécifiques (et réfléchissent de façon croissante à ces enjeux[1030]. Par ailleurs elles participent au financement de certains aménagements d'infrastructures pour le fret ferroviaire dans le cadre des Contrats de Projets Etat-Région, et avant 2007 du volet ferroviaire des Contrats de Plan Etat-Région.

Dans le rapport Haenel et Gerbaud de 2003 déjà, elles étaient invitées explicitement à s'engager dans la relance du fret ferroviaire par des aides au démarrage de certains trafics ou à la remise à niveau des infrastructures (comme les installations terminales embranchées[1031]). Les Régions se retrouvent dans cette période dans une situation délicate : invitées à s'engager d'une part, craignant de ne pas avoir les ressources nécessaires pour l'assumer d'autre part (leur engagement étant déjà lourd dans le transport de voyageurs[1032]), elles sont aussi confrontées à une tendance que souhaite poursuivre Fret SNCF à abandonner certains trafics déficitaires, dont certaines entreprises locales sont dépendantes.

La réflexion sur les OFP et leur mise en place tente de répondre à ces différents défis et contraintes. Ils semblent être au carrefour de préoccupations d'acteurs divers et de diverses problématiques tout en ne s'écartant pas des contraintes réglementaires de la politique actuelle des transports : ils tirent leur force de persuasion du fait qu'ils peuvent résoudre la question de la desserte des territoires et ainsi participer à l'activité économique et à l'aménagement du territoire ; qu'ils prennent en charge des trafics délaissés par Fret SNCF (et aussi par ses concurrents éventuellement) tout en alimentant les trafics massifiés ; qu'ils répondent à une injonction qui est celle de l'ouverture du marché de fret ferroviaire, diversifiant ainsi l'offre.

[1029] DABLANC Laetitia, « Le fret vu par les régions », in OLLIVIER-TRIGALO Marianne (dir.), *op.cit.*, 2007, p. 179-192.

[1030] *Ibid.* ; Echanges en 2007 avec une personne chargée des questions ferroviaires à la Région Rhône-Alpes.

[1031] Voie ferrée desservant une entreprise, une zone industrielle ou portuaire, qui raccorde donc directement celle-ci au réseau ferré national.

[1032] BARONE, 2008, *op. cit.*

a) Les « inventeurs » de l'OFP, entrepreneurs de politiques ferroviaires

Les principaux promoteurs des OFP ont un profil particulier dans le monde ferroviaire. Ils font valoir tous deux leur profil de marginaux (au sens où ils sont à la marge… un peu dans la SNCF et un peu en dehors). Jacques Chauvineau combine parcours classique et atypique au sein de la SNCF : comme beaucoup de ses anciens collègues, c'est un X-Ponts, qui a fait une longue carrière au sein de la SNCF (où il est entré à 23 ans), mais il a souvent misé sur des sujets qui n'étaient pas alors valorisés au sein de l'institution. Il est notamment connu pour être l'un des principaux artisans de l'émergence du TER, c'est-à-dire pour avoir relancé ce mode de transport de proximité, en déclin depuis l'essor du transport automobile puis celui du TGV, en réinventant l'image depuis décriée de l'omnibus[1033]. Il explique avoir réussi à lancer les TER en « débordant » la SNCF (aussi bien la direction que les syndicats) et y être parvenu en enrôlant les élus régionaux, donc des acteurs extérieurs à la société.

« Alors moi j'ai réussi à avoir fait le TER, on va pas dire contre la SNCF, malgré la SNCF. Et je l'ai fait en débordant. On pourra revenir éventuellement sur comment ça s'est fait… j'ai débordé le système… qui ne voyait pas, à l'époque, on va simplement s'arrêter sur le TER, sur les représentations, pour eux les omnibus, ils en avaient la vision historique, celle de la desserte [mot manquant]. Donc ils ne voyaient pas, la montée de l'univers urbain, et d'une nouvelle mobilité, liée à l'attraction des villes, et à la polarisation des territoires autour des villes. Tout le TER c'est ça. C'est de basculer les Michelines rurales… vers le monde… urbain, structuré autour des villes. Et toute la mobilité qui va avec. Mobilité inter-villes, mobilité périurbaine, et donc des nouvelles demandes qui apparaissent. Ça ils le voyaient absolument pas. Pour eux les omnibus ça devait disparaître. Donc ils n'avaient pas la notion que ça pouvait se développer. Donc moi j'ai simplement lancé un concept… qui a fait écho aux élus, et la mayonnaise a pris à l'extérieur. »[1034]

Cette expérience du TER a certainement influencé son travail de promotion des OFP. Après en avoir eu « marre de la casquette du « Monsieur TER » » au début des années 2000, il dit avoir utilisé son mandat au Conseil Economique et Social pour commencer à réfléchir sur la question du fret. C'est dans ce cadre que le Directeur des Transports Terrestres de l'époque a fait appel à lui pour une mission. Nous pouvons émettre l'hypothèse que ce dernier l'a choisi à la fois pour sa connaissance de la SNCF et du monde ferroviaire tout autant que pour sa capacité à prendre ses distances avec son ancienne « maison ». Jacques Chauvineau a d'ailleurs tout fait pour que sa mission ne soit pas commandée par la SNCF, mais par le Ministre, ce qui lui paraissait important vis-à-vis de l'image qu'il risquait de renvoyer à ses

[1033] Pour une analyse détaillée, voir BARONE, *op.cit.* Dans les extraits d'entretien avec J. Chauvineau qu'il cite lui-même, on retrouve l'idée de « subversion » et de débordement nécessaire pour faire accepter le TER, ce qui tend à montrer que l'acteur en question a construit cette image de lui comme un marginal de la SNCF, agissant à la fois pour l'intérêt du train et en parallèle de l'organisation pour contourner les résistances internes au changement.

[1034] Entretien du 02.07.2008.

interlocuteurs (régions, chargeurs), méfiants vis-à-vis de l'opérateur historique, dont ils dénoncent une tendance à vouloir tout contrôler[1035].

Olivier Metge nous a été décrit à plusieurs reprises par nos interviewés comme un « électron libre ». Il a travaillé à la SNCF (et a contribué dans les années 1990 à fonder VFLI, filiale du groupe SNCF, opérateur privé ferroviaire). Il est parti à l'époque du Plan Véron, dont il ne partageait pas les objectifs, puis est revenu après 2007 à Fret SNCF[1036], qui le met à disposition de la mission Chauvineau.

Ces deux promoteurs, et notamment le premier, se sont beaucoup mobilisés, après la parution des rapports de mission, à travers l'organisation de journées thématiques, de réunions avec des élus locaux, des chargeurs, des acteurs du monde ferroviaire[1037] et par la publication d'articles dans des revues de transport[1038], témoignant d'un travail important de définition, de diffusion et de médiatisation du concept en émergence.

Après le rapport Haenel/Gerbaud invitant les échelons locaux à s'engager pour le fret ferrviaire et à s'inspirer des *shortlines*, le Directeur des Transports Terrestres propose une mission à J. Chauvineau sur le sujet en 2004. Une lettre de mission du Ministre De Robien, en concertation avec l'Association des Régions de France, lui est adressée, faisant état de l'ensemble de ces éléments : il est question de prolonger les réflexions évoquées dans le rapport Haenel/Gerbaud, prendre acte des réformes nécessaires qui ont lieu au sein de Fret SNCF, tout en considérant les craintes des Régions quant au désengagement de la SNCF et leur assurant qu'en aucun cas elles ne s'engageront comme elles se sont engagées pour le transport de voyageurs[1039].

O. Metge effectue des voyages aux Etats-Unis afin d'apprendre des expériences américaines et des colloques sont organisés en France où des acteurs du fret et chercheurs américains viennent partager le modèle des *shortlines*[1040]. Dans son premier rapport

[1035] Entretien du 02.07.2008.

[1036] Entretien du 11.02.2009.

[1037] Par exemple, beaucoup d'interlocuteurs m'ont conseillé de rencontrer l'un ou l'autre, beaucoup ont aussi déclaré travailler avec J. Chauvineau, le voir régulièrement, ce qui témoigne d'une forte mobilisation de la part de ce dernier pour enrôler les acteurs autour des OFP.

[1038] CHAUVINEAU Jacques, METGE Olivier, « Fret ferroviaire et développement durable ! », *Le Rail*, n°141, 2007, p. 22-24 (Cet article s'insère dans un dossier consacré aux OFP, dans lequel J. Chauvineau est aussi interviewé) ; CHAUVINEAU Jacques, METGE Olivier, « Les opérateurs ferroviaires de proximité, porte d'entrée dans le développement durable », *Transports*, n°447, 2008, p. 21-27.

[1039] Entretien avec J. Chauvineau du 02.07.2008.

[1040] Entretiens du 02.07.2008 et du 11.02.2009.

d'étape[1041], J. Chauvineau évoque l' « opérateur ferroviaire de proximité » (OFP) comme solution possible pour pallier le déficit de desserte des territoires engendré par le plan Fret SNCF (plan Véron). Il évoque explicitement l'exemple des *shortlines* américaines et l'exemple suédois comme modèles d'inspiration, tout en affirmant la nécessité d'inventer un nouvel objet adaptable au contexte français[1042]. Pour les définir, il mobilise régulièrement l'image de « PME ferroviaires ». L. Dablanc définit les *shortlines* comme des entreprises ferroviaires locales opérant sur des territoires dans une logique partenariale avec les grands opérateurs ferroviaires[1043]. Le travail définitionnel opéré par les promoteurs des OFP consiste alors à mettre l'accent à la fois sur leur distinction de la SNCF (PME, entreprises opérant sur un territoire) tout en insistant sur leur capacité à être complémentaire de celle-ci (logique partenariale).

b) Le travail définitionnel donne à voir les solutions que l'OFP propose

Progressivement, une définition des OFP se dessine, même si la diversité des projets qui émergent à partir de 2004-2005, mêlés aux rares entreprises déjà existantes, empêche la fixation d'une définition juridique : il s'agirait de PME ferroviaires organisant une logistique territoriale, regroupant des flux pour constituer des trains massifiés. Voilà la définition qui en est donnée par L. Dablanc et C. Ruby en 2010 :

> « Un OFP est une entreprise ferroviaire chargée des dessertes initiales et terminales d'un territoire, des tournées de rabattement vers une gare d'interface avec un opérateur de longue distance. En particulier, un OFP peut reprendre des dessertes dont la SNCF ne veut plus afin d'exercer une activité de proximité qui a sa propre logique économique et logistique, bien distincte de celle des activités d'envergure nationale ou internationale. »[1044]

Dans cette seule définition, on entrevoit les problèmes auxquels l'OFP permet de répondre, et de cette manière, on comprend que la solution ait permis d'intéresser de

[1041] CHAUVINEAU Jacques, *Transport ferroviaire de fret et développement territorial*, Rapport de mission confiée par le Ministre des Transports de l'Equipement et de l'Aménagement du territoire et le Secrétaire d'Etat aux Transports et à la Mer, octobre 2005, 11 p.

[1042] Ceci fait pour nous particulièrement écho à ce que soutenait N. Gally dans un article en 2012 : « L'étude des processus par lesquels des idées, des instruments ou des recettes d'action publique étrangères sont traduits pour être adaptés au contexte d'arrivée par les acteurs qui les mobilisent fournit de précieux indices sur les configurations de réforme étudiées. L'examen de ces situations d'emprunt contribue à mettre à jour les stratégies réformatrices et l'analyse des termes dans lesquels sont reformulées les propositions informe sur des représentations que se font les acteurs des spécificités nationales auxquelles l'exemple étranger doit, selon eux, être adapté. » (GALLY Natacha, « Écrire le contraste au-delà des typologies : l'apport de l'histoire croisée à la comparaison internationale », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 19, n°1, 2012, p. 33-34).

[1043] DABLANC Laetitia (coord.), *Quel fret ferroviaire local ? Réalités françaises, éclairages allemands*, La Documentation Française, Paris, 2009.

[1044] INRETS, *EvalOFP, Evaluation d'expérimentations d'opérateurs ferroviaires de proximité*, Rapport final, Prédit GO5, Convention ADEME-INRETS n°0866C0132, octobre 2010, p. 8.

nombreux acteurs : il répond à l'abandon de certaines dessertes locales par les Plans Fret SNCF et intéresse les acteurs locaux directement concernés (chargeurs et élus locaux notamment) ; il envisage une rentabilité économique de ces opérateurs par un statut différent, proche d'une entreprise ferroviaire privée (contournant ainsi le manque de compétitivité propre à Fret SNCF) ; il permet de développer le fret ferroviaire en proposant une alternative au transport routier sur certains territoires tout en alimentant les trafics de grands opérateurs dont Fret SNCF (résolvant ainsi le conflit entre politique d'offre et politique de volume).

Dans les présentations concernant les OFP, on retrouve la forme du récit dramatique au service de l'argumentation : le vocabulaire de la « rupture », de la « révolution », du « défi » est régulièrement mobilisé et le scénario catastrophe qui sert de repoussoir est celui de la disparition ou au moins de la marginalisation du fret ferroviaire, incompatible avec les objectifs de développement durable rappelés à l'occasion du Grenelle[1045].

Une structure sert de trame à l'argumentation dans la plupart des documents de présentation des OFP, que l'on peut considérer comme des outils pour convaincre de sa pertinence. En premier lieu, il s'agit de montrer à quels paradoxes initiaux l'OFP permet de répondre. Le premier paradoxe, le plus évident, est celui d'une crise du fret ferroviaire à l'heure où la crise climatique rend ce dernier inéluctable. A ce titre, les conclusions du Grenelle de l'Environnement sont régulièrement intégrées à l'argumentation. Le deuxième paradoxe est propre aux stratégies des opérateurs, au premier rang duquel celle de Fret SNCF : alors que Fret SNCF se concentre sur les trafics de trains entiers, sur les flux massifiés et sur les grands axes de transport, se séparant ainsi en partie de ses trafics de wagons isolés, les promoteurs des OFP sont convaincus que les trains entiers et les lots massifiés se feront de plus en plus rares, du fait des transformations de l'économie, et les trafics sur les grands axes ont besoin d'être « alimentés » par des trafics plus diffus et éclatés sur le territoire.

Le premier atout présenté de l'OFP est de pouvoir répondre aux enjeux futurs du fret ferroviaire : être un maillon de la chaîne du fret ferroviaire dans une économie où le lotissement[1046] a un avenir. Il constitue donc une réponse au désengagement de Fret SNCF

[1045] CHAUVINEAU Jacques, METGE Olivier, « Fret ferroviaire et développement durable ! », *Le Rail*, n°141, 2007.

[1046] Transports qui permettent de réunir plusieurs wagons de clients et/ou de contenu différents afin d'en faire un train complet.

dans les territoires, tout autant qu'une clôture de l'affrontement historique entre politique de l'offre et politique de volume.

Pour J. Chauvineau et O. Metge, il s'agit bien de sortir de cette opposition, stérile selon eux, entre ces deux politiques. Tous deux constatent que l'obsession du train entier à la SNCF est contradictoire avec une évolution de l'économie dans laquelle les trains entiers seront de moins en moins nombreux :

« la SNCF, d'un seul coup, est confrontée à mon avis à deux problèmes… le premier qui est une évolution du marché, qui va produire de plus en plus de lots de wagons, et en part relative, de moins en moins de trains entiers, construits, les trains historiques faciles, adaptés au lourd, et donc euh… y a un problème marketing, et puis y a un problème plus général, de… pression de la concurrence, et puis d'impossibilité de faire sa petite cuisine interne… opaque… D'où difficulté, ils sont confrontés pour leur organisation, à la non-rentabilité, de ce qui n'est pas train entier. […] ils ont coupé tout ce qu'est pas rentable. Mais en coupant ce qui est pas rentable dans un réseau, on affiche des économies comptables… qui ne se réalisent jamais entièrement. Parce que les moyens du réseau restent. Y compris les personnels hein, on peut pas licencier, les personnels restent. Les locomotives restent, donc, on fait des économies comptables apparentes, et au siècle suivant, ces charges qui restent il faut bien qu'elles aillent quelque part. Donc on court toujours après l'équilibre économique qu'on n'atteint pas. »[1047]

Il s'agit donc bien, en créant des OFP, de continuer à organiser du trafic de lots sur un territoire permettant d'alimenter les trafics massifiés. D'ailleurs, il est important de souligner dans ces débats les différences terminologiques entre les termes employés par les acteurs pour qualifier les trafics visés : J. Chauvineau et O. Metge utilisent le plus souvent le terme de « lotissement », là où les acteurs de Fret SNCF évoquent les « wagons isolés »[1048]. Nous avions relevé dans une intervention publique ces propos du Directeur Général des affaires publiques de la Branche Transports et Logistique de la SNCF :

> « Sur le wagon isolé qui nous occupe aujourd'hui et qu'on va peut-être appeler - c'est les propos de Pierre BLAYAU - "la messagerie ferroviaire" parce que c'est du groupage / dégroupage (alors vous voyez : entre OFP, wagon isolé, lotissement, groupage, dégroupage et messagerie ferroviaire, on a des termes différents, mais qui veulent dire à peu près la même chose et je pense qu'en fonction de son origine à chacun on comprend les choses finalement de la même façon) »[1049]

Or ces différents termes, qui peuvent être utilisés comme des synonymes, sont des marqueurs non seulement de l'origine professionnelle de ceux qui les emploient, mais aussi

[1047] Entretien du 02.07.2008.

[1048] L'utilisation des termes n'est souvent pas la même en effet suivant que l'on considère ce trafic positivement ou négativement : depuis longtemps, la SNCF parle de « wagon isolé », mettant l'accent sur les difficultés qu'il occasionne pour l'organisation de la production et les pertes qu'il a représenté dans l'histoire de Fret SNCF. L'expression « lotissement », souvent utilisée par les promoteurs des OFP (mais aussi en interne de Fret SNCF par ceux qui s'opposent à la vision uniquement péjorative de ces trafics) paraît plus neutre, voire positive. Certains, plutôt issus du transport routier, peuvent éventuellement évoquer le « groupage/dégroupage » ou encore la « messagerie ferroviaire » (en référence à la messagerie dans le transport routier).

[1049] *Le fret ferroviaire de proximité : perspectives en Midi-Pyrénées*, Compte-rendu de la Conférence débat organisée par la CRCI Midi-Pyrénées le 16 avril 2009, p. 98-99.

de la place qu'ils accordent à ces transports « dégroupés » ou « isolés » dans l'économie ferroviaire. Si les mots peuvent être synonymes, ils ne sont pas moins porteurs et de représentations, et de rapports de pouvoir ; en effet, imposer le terme d'OFP, de wagon isolé ou de groupage, c'est s'imposer comme le détenteur de la définition de ce qui est désigné et donner avoir qui domine (acteurs extérieurs, Fret SNCF ou encore Branche Transport et Logistique du Groupe SNCF dominée par Geodis).

L'argumentaire sur les OFP prend donc acte de la stratégie de Fret SNCF de réduire largement l'offre de wagons isolés considérés comme non rentables, tout en considérant que ces trafics doivent être assurés dans l'intérêt de l'économie locale mais aussi de l'économie ferroviaire à l'avenir, quitte à créer des structures plus légères et plus souples (par rapport à la SNCF) pour que ces trafics soient rentables (ce qui constitue une reconnaissance de la problématisation opérée en interne de Fret SNCF sur les contraintes du statut des cheminots – réglementation RH 077, séparation stricte des activités entre conduite du train, production des wagons, gestion et entretien de l'infrastructure; ...). Ceci consacre la reconnaissance du manque de compétitivité de Fret SNCF par rapport aux autres opérateurs et de ses contraintes propres. Comment l'OFP est-il censé répondre mieux que Fret SNCF au défi du transport par fret ferroviaire de demain ? Grâce à une innovation organisationnelle : l'idée est de sédentariser des moyens humains et matériels sur un territoire plus circonscrit. La clé de la rentabilité réside dans la polycompétence des employés (qui pourraient aussi bien conduire une locomotive que faire de la manutention, voire même de l'entretien d'infrastructure). Cette polycompétence permettrait de contourner la difficulté identifiée chez Fret SNCF qui serait le cloisonnement des activités[1050] (celui qui conduit n'est pas celui qui accroche ou décroche les wagons, etc.). L'idée avec les OFP est d'avoir des personnels plus polyvalents, permettant à la fois une réactivité importante, mais aussi des économies en charges de personnel. Cette dimension est clairement présentée comme un atout, un argument en faveur de la création des OFP (et aussi une justification aux yeux de ceux qui douteraient de la rentabilité économique possible de ce type de trafics, présentés par la SNCF comme non rentables) :

[1050] Ce qui ne veut pas dire que la mobilité professionnelle n'est pas possible, elle est même encouragée. La « polycompétence » désigne l'idée de pouvoir assurer des tâches diverses qui à la SNCF sont effectuées par plusieurs personnes tenant des postes différents (et non l'idée que les employés SNCF n'auraient qu'une compétence). L'argumentation des syndicats cheminots repose historiquement sur l'idée qu'à la fois connaissance de l'ensemble des métiers (pour prendre conscience de la chaîne d'hommes et de responsabilités sur laquelle est fondé le fonctionnement des chemins de fer) et séparation stricte des tâches (chacun ayant une place définie et limitée dans la chaîne) est nécessaire au bon fonctionnement des chemins de fer et surtout à la sécurité. Voir CHARRIER Philippe, *Sociologie des imaginaires professionnels : le cas des cheminots*, Paris, Editions Zagros, 2004 et le film documentaire « Cheminots » réalisé par Joulé et Jousse en 2009.

> «Leur autonomie organisationnelle leur donnera l'initiative entrepreneuriale et la créativité indispensables à leur équilibre économique, inaccessibles, dans une économie complexe, à une organisation centralisée. Les moyens humains sédentarisés et polycompétents pourront sans difficulté ni tensions particulières, s'adapter en permanence à la réalité de l'activité de leur territoire. »[1051]

Ce point constitue un sujet de discorde avec les syndicats cheminots. Ces derniers à la fois craignent une forme de dumping social de ces nouvelles PME et argumentent sur les conditions de sécurité à respecter, cette dimension constituant un pilier de leur culture professionnelle[1052] tout autant qu'un registre habituel de leur argumentation[1053]. Les promoteurs des OFP doivent donc rassurer les syndicats et les cheminots sur ces points :

> « Le métier de cheminot de proximité se différenciera de la grande distance par la polycompétence, adaptée à des tâches plus « ramassées », et à la sédentarité, liées au caractère local de ces nouvelles entreprises. […] Il est important de rappeler, afin de lever les craintes qui peuvent se faire jour, que la compétitivité des OFP ne se fondera pas sur un « dumping social ». » [1054]

Ce point pouvait d'autant plus inquiéter les cheminots que ces débats étaient contemporains de la renégociation des accords de branche du fret ferroviaire. Aussi, les syndicats avaient été très vigilants lors de ces discussions. Même si le débat sur les OFP était encore très minoritaire à l'époque quant au nombre de salariés qui auraient pu être concernés, ces négociations étaient déterminantes, non seulement dans leur conflit au sujet de la réforme du RH 0077 (comme nous l'avons vu plus haut), mais aussi pour les conditions de travail d'éventuels futurs salariés d'OFP.

La « révolution » que les OFP représentent selon certains acteurs s'explique dans le fait que c'est une solution qui sort des « solutions SNCF ». Il s'agit à la fois de prendre acte de l'incapacité de la SNCF à assurer certains trafics tout en affirmant que les trafics nationaux et internationaux ont besoin de se nourrir des trafics locaux. Par ailleurs, l'OFP est compatible avec le cadre de la libéralisation : ces nouvelles entreprises peuvent être créées (conjointement avec des fonds privés et publics) et demander leur licence pour circuler sur le réseau ferré. Les OFP sont aussi vus comme une occasion de démonopoliser un peu plus la question ferroviaire en France : de nouveaux acteurs, en plus des opérateurs privés entrants, sont créés dans le système ferroviaire français, en impliquant dans les projets beaucoup d'acteurs locaux privés (chargeurs, logisticiens, entreprises locales, …) et publics (chambres de commerce, Régions

[1051] CHAUVINEAU Jacques, METGE Olivier, 2008, p. 22

[1052] Charrier (*op.cit.*) a bien montré que la sécurité était l'une des 4 figures structurantes de l'univers cheminot.

[1053] Comme on le voit dans les déclarations qui suivent les accidents ferroviaires. Le 20 mai 2009 a eu lieu un accident entre un train SNCF et un train de fret ECR, occasion pour les syndicats cheminots de relancer le débat sur la libéralisation, au regard des risques qu'elle engendre pour la sécurité et rappelant la nécessité d'un statut unique du cheminot pour l'assurer.

[1054] CHAUVINEAU Jacques, METGE Olivier, 2008, p. 25.

et experts transport régionaux[1055]), qui amènent éventuellement leur propre expertise et ont droit de parole[1056]. Ils permettent ainsi l'implication accrue d'acteurs « dominés » dans le système ferroviaire (comme RFF[1057]) sur la question du fret. Enfin, les OFP sont bien compatibles avec les objectifs issus du Grenelle puisqu'il s'agit d'éviter que des camions se retrouvent sur la route, après que Fret SNCF ait décidé d'arrêter l'exploitation de certains trafics non rentables.

De plus, après l'ouverture à la concurrence du 31 mars 2006, les premiers constats sur ses effets sont tirés : les concurrents de l'opérateur historique se sont rapidement développés, mais ils se positionnent sur des trafics considérés comme rentables et n'assurent globalement pas un rôle alternatif à Fret SNCF dans les territoires concernés par les fermetures de gares et de lignes (bien que les chargeurs, après les fermetures annoncées par Fret SNCF, se soient prioritairement tournés vers eux). Quelques opérateurs privés s'associent aux premiers projets d'OFP (on pense par exemple à ECR sur le port de La Rochelle), mais cette tendance reste limitée[1058]. La seule libéralisation, dans ce contexte, n'apparaît pas non plus comme une solution suffisante pour la relance du fret ferroviaire ainsi que la desserte des territoires.

L'OFP, à travers sa définition, est donc construit comme une solution sérieuse et intéressant différents types d'acteurs : élus locaux, chargeurs, financeurs, mais aussi les acteurs politico-administratifs.

c) Intéresser pour convaincre

Lors de notre enquête, nous constations un certain enthousiasme sur les OFP dans les différents Ministères. En effet, nos interlocuteurs fonctionnaires, même s'ils attendaient encore de voir quelles formes prendraient ces nouveaux acteurs et quels résultats donneraient

[1055] Voir BARONE, *op.cit.* Sylvain Barone montre que la régionalisation ferroviaire a permis de développer au sein des Régions des expertises propres sur les questions ferroviaires.

[1056] Ce risque de démonopolisation de l'expertise ferroviaire semble bien vécu par les acteurs de la SNCF, puisque dans les débats sur les OFP, ils se présentent comme les « sachants ferroviaires » et tentent ainsi de se présenter comme des acteurs incontournables (voir par exemple l'intervention d'un cadre de la SNCF lors d'une conférence débat sur les OFP organisée par la CRCI Midi-Pyrénées : *Le fret ferroviaire de proximité : perspectives en Midi-Pyrénées*, Compte-rendu de la Conférence débat organisée par la CRCI Midi-Pyrénées le 16 avril 2009).

[1057] En effet, RFF s'est impliqué sur la question des OFP et fait partie des membres d'une société de portage des projets OFP.

[1058] Les personnes s'étant occupé des dossiers OFP à la SNCF montraient d'ailleurs de l'amertume à ce sujet : personne ne voulait de la SNCF dans les OFP, en revanche le Gouvernement les a incité à prendre part aux discussions dès lors que l'expertise et le soutien de la SNCF étaient nécessaires. L'un de nos interlocuteurs constatait ainsi que les opérateurs concurrents ne s'étaient pas impliqués dans ces sujets : « pendant que nous on allait aux réunions OFP eux ils allaient voir les clients… » (entretien du 10.09.2008 avec un cadre SNCF anciennement chargé, entre autres, des OFP au secrétariat général de la SNCF).

les premières expérimentations, semblaient placer des espoirs dans les OFP pour relancer le fret ferroviaire en France. Parfois les OFP étaient évoqués spontanément, sans que nous interrogions les acteurs directement :

*« Y a des pistes hein, quand on parle d'opérateur ferroviaire de proximité, j'pense moi que c'est un truc qui peut… **vachement** bien marcher… »*[1059]

Interrogée directement sur ce que son bureau pense des OFP, cette fonctionnaire du Budget répond :

« Ben c'est quelque chose sur lequel nous enfin… on est très intéressés pour voir ce que ça va donner, parce qu'on trouve que c'est vraiment une expérimentation … intelligente parce qu'elle répond vraiment à un besoin où justement aujourd'hui on n'a pas la flexibilité, que ce soit côté opérateur Fret ou côté GID de la SNCF, parce qu'on est sur des tous petits segments, et on espère voir ce que ça donne à la fois en termes de pertinence économique, et à la fois sur ce que peuvent être les coûts de gestion d'un réseau purement fret effectué par quelqu'un d'autre que SNCF Infra, donc nous c'est… effectivement c'est le MEEDDAT qui a largement piloté euh… la loi qui euh… qui va effectivement permettre leur développement, mais c'est quelque chose qu'on a largement soutenu euh… Et sur lequel on attend de voir ce que ça donne parce qu'effectivement aujourd'hui on ne peut pas avoir, à un niveau de masse, une vision de ce que pourrait être le monde sans la SNCF, sans l'organisation actuelle, ça a été tenté sur l'organisation du fret sur la base du volontariat, ça a pas marché, là c'est une autre façon un peu du même style de challenger l'organisation actuelle pour voir si avec des systèmes innovants, adaptés à cette situation particulière, si on est capable de faire mieux. »[1060]

Outre l'obsession habituelle de cette Direction que l'on perçoit ici aussi pour les coûts du ferroviaire (autant pour l'exploitation de services de fret que pour l'entretien des infrastructures), on comprend que l'OFP intéresse aussi par sa capacité à répondre au problème spécifique de l'entretien du réseau « capillaire » (les petites lignes ferroviaires sur lesquelles le trafic est rare et essentiellement fait de trafics fret).

Ce dernier point, que nous avons peu explicité jusqu'à présent, peut aussi permettre de comprendre l'engouement généré auprès des acteurs politico-administratifs. Les OFP sont en effet amenés à opérer des trafics sur des infrastructures ferroviaires anciennes et souvent mal entretenues (le réseau « capillaire »). L'entretien de ces lignes est à la fois coûteux pour la collectivité et non prioritaire. Or, pour circuler, les trains de marchandises ont à la fois besoin d'un réseau dans un état suffisamment correct et sûr, mais n'ont pas nécessairement besoin d'infrastructures permettant de rouler vite, et sûrement pas besoin des mêmes standards que pour les trains de voyageurs ou que pour des trafics fréquents et réguliers. On comprend aisément que les administrations centrales ainsi que RFF, chargé des infrastructures, aient vu dans des OFP auxquels RFF pourrait déléguer la gestion de l'infra une solution peu coûteuse

[1059] Entretien du 15.10.2008 avec un fonctionnaire de la DGITM.
[1060] Entretien du 11.05.2009.

pour l'entretien de ces installations. Nous sommes confortés dans cette hypothèse par le fait que la personne qui a suivi le dossier des OFP au sein de RFF a d'abord été chargée dans son poste de réfléchir à l'enjeu des « petites lignes »[1061], montrant qu'au sein de l'établissement, les deux sujets étaient liés.

Enfin, il est frappant dans cet entretien de voir que l'objet intéresse aussi du fait qu'il permettrait d'expérimenter « un monde sans la SNCF ». Cette expression n'est sans doute pas à prendre au pied de la lettre, on n'imagine pas une disparition pure et simple de l'entreprise, mais plutôt une transformation profonde[1062]. Cette remarque semble témoigner de la prégnance d'une représentation d'un monde ferroviaire qui doit changer, un monde en mutation dans lequel l'ancien monopole semble atteindre certaines limites (notamment en termes d'efficacité, d'adéquation des réponses apportées et des modes de gestion, voire de l'adéquation du statut cheminot – référence à l'appel au volontariat), mais dans lequel on peine encore à imaginer d'autres formes organisationnelles et dont on ne sait pas si leur fonctionnement amènerait de meilleurs résultats (coûts de gestion etc.). Certains acteurs semblent ainsi placer dans les OFP l'espoir de démontrer que c'est l'organisation même de la SNCF qui pêche et donc que le fret ferroviaire peut avoir un avenir dans un monde sans la SNCF.

L'OFP apparaît donc comme la solution idéale permettant de régler plusieurs problèmes publics à la fois, permettant de sortir de la spirale infernale du déclin du fret, que tant d'acteurs contribuent à mettre en scène pour appeler à l'action et légitimer leurs solutions :

- il favorise la relance du fret ferroviaire (en prenant en charge des trafics qui seraient autrement pris par la route) ;
- il apporte une réponse concrète à ce qui est appelé la « question sociale » de la SNCF, qui à défaut d'être soluble en interne, peut être résolue « de l'extérieur » ;
- il permet d'accompagner la politique d'aménagement du territoire et de développement économique local, satisfaisant ainsi aussi bien les acteurs politiques nationaux que les élus régionaux ;

[1061] Entretien du 30.04.2009.

[1062] Ce qui probablement, revient à faire disparaître un modèle organisationnel, des pratiques de gestion et de travail.

- enfin il constitue une réponse au problème d'entretien de l'infrastructure sur le réseau capillaire.

Nous avons donc vu qu'une série d'arguments légitimant l'OFP comme solution souhaitable à plusieurs problèmes de la politique des transports française avait permis d'intéresser et d'enrôler[1063] un nombre d'acteurs significatif, permettant ainsi le développement des projets d'OFP entre 2005 et 2010 mais surtout leur inscription dans le programme de la politique de transport. L'importante mobilisation de ses promoteurs a sans doute participé à diffuser cette solution. Nous avons recensé un nombre important de colloques, journées organisées et rapports produits en région[1064], démontrant l'intérêt croissant des acteurs économiques et politiques locaux pour ce sujet.

Pourtant, les entretiens ont aussi révélé que le travail de conviction sur la pertinence des OFP avait été long et chaotique, rencontrant jusqu'en 2009 une certaine indifférence (parfois au sein même des structures qui les ont ensuite portées[1065]). Il semble qu'un argument essentiel ait permis la diffusion de la solution OFP courant 2009 : la systématisation de la mobilisation de l'exemple allemand dans les débats et les documents de travail sur les OFP.

2. Le modèle allemand comme argument

Au printemps 2009, nous avons rencontré un livre partout sur notre chemin : il s'agissait de l'ouvrage coordonné par L. Dablanc portant sur le fret ferroviaire local[1066], dans lequel les expériences allemandes prennent une place importante. Au moins trois acteurs l'avaient avec eux au moment où nous les avons interviewés, et nous demandaient si nous l'avions lu. Parallèlement, nous remarquions un usage accru dans les débats sur les OFP des expériences allemandes. Enfin, nos entretiens en Allemagne et en France nous apprenaient que des visites avaient été organisées en Allemagne pour éclairer des acteurs français sur le

[1063] Nous parlons ici d'enrôlement dans la mesure où les OFP sont l'occasion d'assigner un rôle aux acteurs dans le système ferroviaire (RFF comme propriétaire des infrastructures, la SNCF et les autres entreprises comme des tractionnaires et/ou des opérateurs de transport, les Régions comme d'éventuels nouveaux intervenants du système, etc.).

[1064] Parmi lesquels : CESR Champagne-Ardenne, Groupe de travail « Opérateurs Ferroviaires de Proximité », Note de travail, janvier 2010 ; CESR Auvergne, Commission « Aménagement du territoire - Environnement », *Le fret ferroviaire en Auvergne*, Note d'information, septembre 2010.

[1065] Entretien du 30.04.2009 de la personne en charge du dossier à RFF, témoignant de la relative indifférence de ses supérieurs.

[1066] DABLANC Laetitia (coord.), *Quel fret ferroviaire local ? Réalités françaises, éclairages allemands*, La Documentation Française, Paris, 2009.

fret ferroviaire en Allemagne. Nous constations un basculement significatif dans les références étrangères mobilisées pour parler des OFP : les *shortlines* nord-américaines, citées au départ systématiquement dans tout rapport ou débat sur les OFP, disparaissaient au profit de l'exemple des opérateurs (souvent) privés et locaux de fret ferroviaire allemands. Comment comprendre ce basculement ? Quel effet cela avait-il dans le processus de diffusion de la proposition de développement des OFP ?

A partir de 2009, l'Allemagne est évoquée dans tous les documents, rapports, débats sur le fret ferroviaire et plus particulièrement sur les OFP. Il semble que le récit de la réussite allemande de la politique de fret ferroviaire s'impose en France aussi[1067]. L'hypothèse défendue ici consiste à envisager la facilitation de l'intégration de l'OFP dans la politique française de transport de marchandises grâce à la mobilisation du modèle allemand dans l'argumentation pro-OFP et l'assimilation de ceux-ci aux opérateurs privés allemands.

a) Le récit de la réussite allemande dans les débats sur le fret ferroviaire en France

Force est de constater que la référence à l'Allemagne (le « modèle allemand »[1068]) est omniprésente dans les débats sur le fret ferroviaire français depuis quelques années, mais son usage peut aller de la légitimation de l'ouverture à la concurrence comme solution à la relance du fret ferroviaire comme de la démonstration de l'absence de causalité entre libéralisation et report modal[1069]. Nous avions mis en lumière dans notre premier chapitre la construction d'un récit de la réussite de la réforme allemande des chemins de fer. Or, ce récit a été importé et partiellement transformé par les usages que les acteurs en font sur le terrain français, qui luttent sur l'interprétation de la situation du fret en Allemagne dans la mesure où cette interprétation joue un rôle crucial dans la légitimation ou la dénonciation des solutions proposées en France. Ceci ouvre une piste de recherche sur la circulation transnationale des récits et des énoncés de politique publique.

[1067] Voir par exemple le compte-rendu de l'intervention de Pierre Blayau à un petit-déjeuner-conférence de TDIE, lors de laquelle la première question posée par Louis Nègre (parlementaire et coprésident de TDIE) dans laquelle il fait référence à la réussite allemande et à l'échec français, alors que les situations étaient comparables il y a vingt ans (TDIE, « Le fret ferroviaire a-t-il un avenir en France ? », Compte-rendu du petit-déjeuner-conférence, 1er juillet 2009).

[1068] Qu'on retrouve par exemple explicitement dans cet article : CHLASTACZ Michel, « Marché du fret : le « modèle allemand » », *Transport Public*, n° 1089, mars 2009, p. 60-61.

[1069] A ce titre, l'exemple des rapports Bain et Le Bris est criant : à partir de l'exemple allemand, et souvent de données similaires, ils proposent des cadrages différents du problème du fret ferroviaire en France et des solutions quasiment opposées.

Les acteurs des deux systèmes ferroviaires à la fois se comparent et coopèrent depuis des décennies. En tant que voisins, partenaires économiques et partenaires privilégiés dans la construction européenne, les échanges entre acteurs ministériels par exemple sont réguliers[1070]. Il existe une longue tradition de coopération franco-allemande dans le domaine de la recherche en transports[1071]. La coopération entre les deux opérateurs historiques, héritiers chacun d'une longue tradition technique ferroviaire et acteurs incontournables du chemin de fer européen, est aussi ancienne. Les cadres des deux anciens monopoles, DB et SNCF, qui sont les deux plus gros opérateurs ferroviaires européens – suivis de près par l'opérateur polonais PKP –, ont l'habitude de se rencontrer et de partager leur expérience[1072]. Cette coopération perdure, notamment dans le domaine de la grande vitesse par exemple[1073], malgré l'ouverture à la concurrence et la compétition de plus en plus vive entre opérateurs[1074].

Comment le récit de la réussite de la réforme allemande des chemins de fer et particulièrement pour le fret ferroviaire s'est-il imposé en France ? Les acteurs qui ont participé à la mise en lumière de l'expérience allemande sont nombreux. La SNCF elle-même a contribué à mettre en scène le récit de la réussite des voisins. Dans les années 2000, et surtout à partir de la présidence d'A.-M. Idrac, la SNCF a pris le parti de plus en plus assumé de s'inspirer de la DB sur les sujets qui marchent outre Rhin, surtout sur la question du fret[1075]. Les stratégies pour le fret mises en œuvre sous les directions d'A.-M. Idrac puis de G. Pépy suivent en effet en général les mêmes développements qu'en Allemagne avec quelques années de retard : stratégie d'internationalisation, rachat d'une grande entreprise de la

[1070] Les entretiens avec des acteurs administratifs sur les deux terrains ont montré que des rencontres régulières se tenaient entre fonctionnaires des deux Etats, et qu'ils se tenaient au courant de ce qui se passait particulièrement chez le voisin en matière de politique des transports. L'un des interviewés français était un fonctionnaire en retour d'une mobilité en Allemagne durant laquelle il a travaillé sur le Masterplan Transports et Logistique. Dans son nouveau poste en France, il était chargé de la mise en place d'un nouveau schéma national des infrastructures après le Grenelle dans le cadre d'un Secrétariat à la Planification multimodale et il était clair dans l'entretien qu'il comptait mettre à profit son expérience allemande (et sa connaissance du Schéma fédéral des infrastructures de transport) (entretien du 16.10.2008).

[1071] On pense notamment au programme Deufrako, initialement créé en 1978 pour des recherches dans le domaine ferroviaire principalement. Ce dispositif de coopération s'est élargi ensuite à d'autres domaines (logistique, transports urbains, véhicules électriques).

[1072] Comme nous avons là aussi pu le constater avec nos interlocuteurs à la SNCF et à la DB.

[1073] La coopération a prévalu pour tous les types de transport pour les zones transfrontalières, cette coopération perdure dans les projets pour les LGV Est et Rhin-Rhône, ou encore au sein de l'alliance Railteam.

[1074] Cette compétition s'est traduite par des joutes verbales et juridiques, notamment sur les questions d'ouverture à la concurrence du marché français: Dossier « Bruxelles. La DB tire à boulets rouges sur la France », *La Vie du Rail*, 23 juin 2010, p. 6-11; « Deutschland.Frankreich: Erstes Bahnertreffen in Berlin – Bussereau heizt Streit weiter an », *Eurailpress.de*, 20.10.2010. Les déclarations des dirigeants de la Deutsche Bahn comme de la SNCF sont pléthores pour accuser l'autre de concurrence déloyale ou pour agiter la menace du concurrent vis-à-vis de ses propres salariés : nous nous appuyons ici sur les nombreuses déclarations publiques des dirigeants successifs de la SNCF et de la DB AG, mais aussi sur les entretiens menés avec d'anciens directeurs et cadres de Fret SNCF et de DB Schenker Rail. L'ancien directeur du fret à la DB nous racontait par exemple comment il utilisait la menace de la locomotive verte (Fret SNCF) pour motiver ses propres salariés (entretien du 17.11.2009).

[1075] « L'entreprise française s'inspire de l'Allemagne », *Le Figaro*, 27.12.2008.

logistique[1076], plan de réforme du wagon isolé, … Cette stratégie, parfois contestée, a été relevée par l'ensemble de nos interlocuteurs français et allemands.

L'audit effectué par Bain à la demande de P. Blayau[1077], alors aux commandes de la branche Transport et logistique, s'est beaucoup appuyé sur l'exemple allemand pour montrer la voie dans laquelle Fret SNCF devait s'engager[1078]. A contrario, l'étude produite par Le Bris commandée par le CCE de la SNCF[1079] insiste sur les différences entre France et Allemagne qui rendent impossible une transposition à l'identique du « modèle allemand »[1080] et privilégie la mise en avant d'autres expériences où l'action publique est orientée sur la régulation de la concurrence entre les différents modes de transport (rail et route notamment). Les syndicats cheminots insistent d'ailleurs souvent sur les différences entre Allemagne et France (en insistant sur la reprise de la dette ferroviaire en 1994 par l'Etat, qui n'a pas d'équivalent en France), s'insurgeant d'une direction qui brandit l'exemple allemand pour légitimer des réformes dont ils estiment qu'elles n'ont pas eu d'équivalent en Allemagne[1081]. Il s'agit donc bien une fois encore de rester attentif aux usages qui sont faits de l'exemple allemand dans les argumentations. Force est de constater que si celui-ci peut-être l'objet de luttes sur les enseignements que l'on peut en tirer, il s'est imposé comme un point de passage quasi obligé dans les discussions.

Les études commandées par la DB et utilisées au niveau européen, comme les LIB Index que nous avions présentés dans le chapitre 1, ont aussi participé à l'importation du récit

[1076] DUMONT François, KEMPF Guy, « SNCF-Geodis : 10 questions sur une opération choc », *Ville et Transports Magazine*, 23.04.2008, p. 42-46.

[1077] Rapport Bain, « Pertinence du fret ferroviaire », diagnostic, SNCF, avril-mai 2009

[1078] Réorganisation de l'offre de wagon isolé notamment, qui s'inspire en grande partie des réformes du wagon isolé mises en place par DB Schenker Rail dans les années 2000 : en 2009, la stratégie de la direction de Fret SNCF qui s'ébauche sur le wagon isolé (« offre multi-lots/multi-clients ») consiste plutôt à réformer ces trafics en profondeur, abandonnant certains trafics, en réorganisant d'autres et en renégociant les tarifs de certains trafics à la hausse avec engagement des chargeurs à fournir une quantité minimum de wagons et à fréquence suffisamment soutenue.

[1079] Rapport Le Bris, « De la pertinence du fret ferroviaire à la pérennité de FRET SNCF », réalisé à la demande du CCE de la SNCF en accord avec la Direction de l'Entreprise [et faisant directement écho au rapport Bain], juin 2009. Voir aussi l'intervention de Roland Le Bris le 15.06.2010 : CCE SNCF, Colloque Fret du 15.06.2010, Compte-rendu des interventions et débats.

[1080] L'expression de « modèle allemand » se répand et certains acteurs prônent explicitement sa transposition : « le modèle allemand pourrait être utilement transposé dans notre pays. » (*in* ASSEMBLEE NATIONALE, « Remettre le fret sur les rails : un défi économique, social et environnemental », Rapport d'information déposé le 17 juin 2009, présenté par Y. Paternotte, en conclusion des travaux du comité de suivi sur les questions ferroviaires présidé par P. Ollier, p. 27).

[1081] Lors du colloque du 19 juin 2008, Didier Le Reste dénonçait la pratique au sein de la SNCF de mobilisation de l'exemple de la DB pour faire pression sur les cheminots, alors même que la DB n'a pas « cassé le métier cheminot ». Les arguments souvent brandis par les représentants des syndicats cheminots pour mettre en avant l'incomparabilité de la France et de l'Allemagne et dénoncer le modèle allemand comme un argument légitimant certaines réformes, consistent à insister sur la reprise de la dette ferroviaire par l'Etat fédéral en 1994 et par l'accompagnement social des réformes (notamment création du BEV pour les fonctionnaires au statut), parfois sur l'existence d'une politique des transports globalement plus cohérente (entretien avec un représentant de FO-Cheminots, 21.07.2008).

de la réussite allemande et au renforcement de la causalité entre libéralisation et bonne santé du fret ferroviaire. Ces études faisant état du degré de libéralisation des divers pays européens, dans lesquelles l'Allemagne apparaît toujours dans le peloton de tête en matière de libéralisation, tandis que la France fait partie des quelques pays étant franchement à la traîne, participe largement à construire un palmarès des pays mettant en œuvre les « bonnes pratiques »[1082]. Nous avons en effet rencontré cet indicateur à maintes reprises sur le terrain français : utilisé comme référence par bons nombres de chercheurs en économie des transports, mobilisé dans les rapports d'audit comme celui produit par le cabinet Bain, cet indicateur circule dans le réseau de politique publique, et est mobilisé au service de l'argumentation (voire de la démonstration), d'une manière où il n'est pas aisé de distinguer ce qui relève de la recherche et ce qui relève de l'énonciation du politique (au sens où les acteurs le mobilisent pour légitimer certaines solutions d'action publique). Nous sommes là assez typiquement semble-t-il au croisement des réflexions sur l'expertise (entre savoirs et pouvoir)[1083] et sur l'argumentation dans l'action publique.

Ces études invisibilisent pourtant le fait que les pays ayant la part modale de fret ferroviaire la plus élevée (Autriche, Suisse, Suède) ne sont pas nécessairement ceux qui ont libéralisé le fret ferroviaire, ce que le rapport Le Bris par exemple met en avant pour lutter contre l'omniprésence de la référence à l'Allemagne qui contribue à légitimer la solution de la libéralisation, ce sur quoi les syndicats cheminots français s'appuient pour dénoncer le lien établi en Europe (et en France par une partie des acteurs politiques) entre libéralisation et hausse de la part modale du fer[1084]. Mais le rapport Le Bris, en contestant les usages qui sont faits de l'exemple allemand dans le débat interne à la SNCF, mobilise de nombreux arguments centrés sur les différences entre France et Allemagne (politique des transports plus cohérente en Allemagne, redevance sur les poids lourds, stratégie de la DB, soutien de l'Etat allemand par la réforme de 1994 à travers la création du BEV), qui contribuent d'autant plus à mettre au cœur du débat le cas de l'Allemagne.

[1082] CROZET Yves, *Les réformes ferroviaires européennes : à la recherche des « bonnes pratiques »*, Paris, Institut de l'Entreprise, 2004.

[1083] BÉRARD Yann, CRESPIN Renaud, « Introduction : objet flou, frontières vives. L'expertise entre savoirs et pouvoirs », *in* BÉRARD Yann, CRESPIN Renaud (dir.), *Aux frontières de l'expertise. Dialogues entre savoirs et pouvoirs*, Presses Universitaires de Rennes, 2010, p. 15-31.

[1084] CCE SNCF, Colloque Fret du 15.06.2010, Compte-rendu des interventions et débats.

b) L'exemple allemand mythifié au service des OFP

Si nous parlons d'un modèle allemand « mythifié », c'est que la référence qui y est faite par nombre d'acteurs s'exonère de plus en plus de préciser quels sont les éléments de la situation allemande sur lesquels ils s'appuient. En somme, la référence à l'Allemagne en matière de fret ferroviaire devient de plus en plus un argument en soi. Non pas qu'il n'y ait plus de luttes sur les usages de l'expérience allemande, mais le lien de causalité entre vitalité du fret ferroviaire allemand et mise en œuvre précoce de l'ouverture à la concurrence (favorisant le développement d'opérateurs privés sur des territoires) devient dominant. Dans un contexte où l'exemple allemand devenait de plus en plus incontournable, nous nous sommes demandé comment les OFP avaient bénéficié de leur assimilation aux opérateurs de fret ferroviaire privés allemands, alors même que leurs promoteurs s'étaient largement inspirés des *shortlines* nord-américaines.

Après avoir montré comment l'exemple allemand a progressivement nourri l'argumentation des promoteurs des OFP, le modèle allemand devenant un argument à part entière, nous mettrons en lumière comment cet usage précis de l'exemple allemand a contribué à construire la définition des OFP et à convaincre nombre d'acteurs de sa pertinence, tout autant qu'à transformer la réalité de la situation allemande.

Il faut d'abord revenir sur le processus de rapprochement entre les OFP et les opérateurs de fret allemands qui n'allait pas de soi, puisque nous avons insisté sur les sources d'inspiration initiales des principaux promoteurs des OFP. On ne peut probablement comprendre cette évolution qu'au regard de l'influence croissante du modèle allemand et d'un discours sur la réussite de la politique allemande qui a passé les frontières. L'influence croissante de l'exemple allemand dans les débats sur les OFP paraît ainsi liée à l'importance du *benchmarking* et à la recherche des bonnes pratiques[1085], entraînant elles-mêmes des échanges (rencontres internationales notamment) qui impactent de ce fait l'argumentation des acteurs en France. C'est pourquoi nous avons voulu revenir sur la genèse et l'usage d'une comparaison franco-allemande au service des OFP.

Les textes écrits par J. Chauvineau et/ou O. Metge mobilisent quasi-exclusivement les *shortlines* nord-américains en 2007 et 2008. Le cas allemand apparaît dans un de leur texte

[1085] Nous ne faisons ici que constater l'expansion de ces pratiques, sans en interroger directement les dimensions en tant que "technologie de gouvernement" (BRUNO Isabelle, « La recherche scientifique au crible du benchmarking », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 5, n° 55-4bis, 2008, p. 28-45).

pour la première fois début 2008, dans un article paru dans *Transports*, mais l'allusion est minimale :

> « Lorsque l'on évoque en France le rôle des *short lines* aux Etats-Unis, il est de bon ton de trancher doctement en rappelant les différences radicales entre les USA et la France. Certes le réseau aux USA est largement dédié au fret, encore que les transports périurbains de voyageurs sont en forte croissance. Certes les *short lines* ont toujours existé (comme en Allemagne) et il a donc été plus facile de les réactiver dans un contexte nouveau. »[1086]

Dans cette citation, l'exemple mobilisé demeure encore celui des *shortlines*, et les auteurs anticipent les critiques qu'ils ont sans doute souvent rencontrées arguant des différences entre les systèmes ferroviaires américain et français. Les auteurs semblent en effet déjà faire face à l'usure de l'argument de la pertinence des *shortlines* : le « modèle américain »[1087], ne suffit plus à convaincre, souvent jugé assez éloigné pour le comparer avec les systèmes ferroviaires européens[1088], y compris dans nos entretiens. Le choix d'évoquer comme une évidence historique l'existence des *shortlines* en Allemagne, semble marquer le début d'un tournant dans l'argumentation. Certes, il a « toujours » existé de tels opérateurs en Allemagne (même s'ils n'ont jamais été nommés ainsi) : à côté de l'opérateur public historique, ont survécu des opérateurs très locaux assurant des dessertes terminales, parfois publics (détenus par une collectivité locale).

La situation en Allemagne permettait-elle une comparabilité plus aisée avec la France? Il est permis d'en douter, tant on a aussi pu entendre l'argument des différences économiques et de géographie ferroviaire pour expliquer que le fret ferroviaire se portait mieux en Allemagne[1089]. L. Dablanc elle-même rappelle cette limite dans l'introduction à l'ouvrage qu'elle a coordonné et qui est paru en 2009[1090]. Il est issu d'une recherche collective soutenue par l'ADEME dans le cadre du PREDIT 5, entre 2005 et 2008, qui a impliqué une équipe de recherche allemande et a permis de lancer la première réflexion comparative sur le fret ferroviaire local en France et en Allemagne. L'ouvrage présente le concept de *shortlines*, mais aussi des études de cas allemands de transport de proximité qui reviennent sur les conditions

[1086] CHAUVINEAU Jacques, METGE Olivier, 2008, p. 24

[1087] Il est appelé ainsi par les auteurs dans le même article.

[1088] Les arguments les plus souvent mobilisés, même si certains de nos interlocuteurs ont remarqué qu'ils pouvaient être partiellement contestés, consistent à mobiliser l'idée d'un système ferroviaire aux Etats-Unis où le transport de voyageurs est bien moindre qu'en Europe, les problématiques de concurrence entre voyageurs et fret sur les infrastructures ne se posant pas dans les mêmes termes, où les distances parcourues sont bien plus longues et donc plus facilement rentables pour les opérateurs de fret.

[1089] Une économie fondée sur les exportations, une géographie industrielle plus dense et plus adaptée au fret ferroviaire, un réseau permettant un meilleur maillage du territoire, sont des arguments reconnus en économie et en géographie des transports : BAVOUX Jean-Jacques, BEAUCIRE Francis, CHAPELON Laurent, ZEMBRI Pierre, 2005, *op.cit.* ; CHABALIER Delphine, 2005, *op.cit.* ; Entretiens avec des économistes des transports.

[1090] DABLANC, 2009, *op.cit.*

du fret ferroviaire en Allemagne, en montrant quels éléments peuvent contribuer au débat français sur les OFP. La sortie de l'ouvrage a donné lieu à des rencontres organisées à cette occasion[1091]. Sans pouvoir affirmer que cette recherche est à la source de la mobilisation systématique de l'exemple allemand dans les débats français sur les OFP, leurs promoteurs puis d'autres acteurs dans le débat se sont progressivement appropriés les conclusions de cette recherche[1092], gommant de plus en plus les nuances mises en avant par les auteurs de l'étude entre deux types principaux d'opérateurs .

En effet, L. Dablanc montre qu'il existe deux formes au moins d'opérateurs de proximité en Allemagne. Certains existaient bien avant la réforme des chemins de fer de 1994 et l'ouverture à la concurrence, des opérateurs locaux ayant toujours perduré en Allemagne (et pas en France). Ces opérateurs peuvent être dans une certaine mesure comparés aux *shortlines* puisqu'ils opèrent en partenariat avec la Deutsche Bahn. D'autres opérateurs (soit de nouvelles entreprises, soit d'anciennes qui se sont développées différemment après 1994 dans le cadre de la libéralisation) sont des concurrents directs de la Deutsche Bahn, assurant des trafics de bout en bout. Ces opérateurs se distinguent alors du modèle des *shortlines*. Or cette nuance entre types d'opérateurs (notamment en fonction de la collaboration ou de la concurrence avec l'opérateur historique) nous paraît de plus en plus floue dans les débats français sur les OFP, au fur et à mesure que la solution se diffuse et que le modèle allemand est mobilisé. Présenter tour à tour l'OFP comme un « concurrent » (permettant de convaincre les politiques qui croient à la libéralisation comme solution pour le fret ferroviaire) ou un « partenaire » (permettant de convaincre ceux qui croient que le ferroviaire ne peut se développer qu'en se nourrissant de trafics ramassés sur des territoires) de la SNCF a probablement permis d'intéresser un périmètre plus large d'acteurs autour de cette solution.

Si la parution de l'ouvrage a probablement été l'un des vecteurs de l'importation/hybridation du modèle allemand et de ses « OFP », les auteurs n'ont sans doute pas été les seuls traducteurs et importateurs du cas allemand dans les débats français.

[1091] Journée spécialisée INRETS/ADEME/PREDIT « Quel fret ferroviaire local en Europe ? Récents résultats de recherche », 11 mars 2009, impliquant les chercheurs ayant participé à cette recherche mais aussi des acteurs du fret ferroviaire (dans la table ronde notamment).

[1092] Ce qui tendrait à illustrer l'une des remarques de Jan Spurk sur les liens entre demande politique et politique de la comparaison dans les sciences sociales (SPURK Jan, « Épistémologie et politique de la comparaison internationale : quelques réflexions dans une perspective européenne », in LALLEMENT Michel, SPURK Jan (dir.), 2003, *op. cit*., p. 71-86) : la montée de la demande politique sur la recherche du "meilleur modèle" pousse les chercheurs vers des comparaisons (finançables si possible), ayant des effets à la fois sur les objets de la recherche mais aussi sur les débats politiques eux-mêmes, qui peuvent utiliser les résultats de la recherche d'une manière qui peut échapper aux chercheurs eux-mêmes.

Depuis 2006, les échanges et les voyages d'information entre acteurs français et allemands du fret ferroviaire (en dehors du seul cadre des échanges entre SNCF et DB) se sont développés. On peut citer notamment : un voyage d'information en Allemagne les 4 et 5 octobre 2006 entrepris principalement par des membres de RFF (dont J. Chauvineau, qui en est administrateur), un échange à Berlin le 14 janvier 2009 entre la FIF[1093] et le *VDV*[1094], où étaient présents de nombreux acteurs de la politique française de fret ferroviaire, une visite de parlementaires français à Berlin les 11 et 12 mai 2009 dans la cadre d'une mission du comité de suivi sur les questions ferroviaires[1095]. Ces visites et échanges ont été l'occasion pour certains acteurs français d'être plus au fait de la situation du fret ferroviaire en Allemagne et des activités des opérateurs privés allemands.

Le premier voyage impliquant principalement des membres de RFF (et auquel J. Chauvineau a participé) marque sans doute un tournant pour l'argumentation sur les OFP : dans les conclusions de ce voyage, le modèle des *shortlines* américaines (qui coopèrent avec un opérateur pour le trafic longue distance) apparaît limité par rapport aux expériences des entreprises ferroviaires privées allemandes. L'une des conclusions principales incite les membres de l'expédition à prendre ses distances vis-à-vis de la SNCF.

Le second voyage vise à impliquer plus avant de nouveaux acteurs : parmi les participants, on note celle du Directeur des services de transport au MEEDDAT, qui demande la clarification du concept car les hommes politiques français le comprennent mal (notamment concernant les relations OFP/SNCF).

La référence au cas allemand au sujet des OFP est progressivement devenue omniprésente : beaucoup de chambres régionales de commerce, de conseils économiques et sociaux régionaux, de collectivités ont mis en place des cellules d'études sur les OFP. Tous les rapports produits que nous avons pu consulter évoquent, en général de façon assez développée, le cas allemand[1096]. J. Chauvineau lui-même a intégré le cas allemand comme

[1093] Fédération des Industries Ferroviaires.

[1094] *Verband Deutscher Verkehrsunternehmen* – équivalent allemand de l'UTP, Union des Transports Publics et ferroviaires.

[1095] ASSEMBLEE NATIONALE, « Remettre le fret sur les rails : un défi économique, social et environnemental », Rapport d'information déposé le 17 juin 2009, présenté par Y. Paternotte, en conclusion des travaux du comité de suivi sur les questions ferroviaires présidé par P. Ollier. Dans ce rapport le « modèle allemand » est explicitement cité pour démontrer que l'ouverture à la concurrence est une occasion de massifier les volumes transportés.

[1096] Par exemple, dans la Note de travail du Groupe « Opérateurs Ferroviaires de Proximité » du CESR de Champagne-Ardenne (janvier 2010), la situation en Allemagne est évoquée, alors qu'il s'agit plutôt de faire état des expériences en France et d'évoquer des pistes pour la Champagne-Ardenne. Dans une Note d'information préparée par la Commission « Aménagement du territoire - Environnement » du CESR Auvergne

exemple à suivre sur certaines thématiques (financement du réseau capillaire, non abandon des terminaux embranchés, aides financières ciblées, …)[1097]. Il ne s'agit pas de dire qu'il évoque l'Allemagne uniquement par souci stratégique, il a sans doute appris des échanges sur le cas allemand lors de ses nombreux échanges et déplacements et s'en est inspiré pour construire progressivement une définition des OFP susceptible de convaincre ses interlocuteurs. On voit bien que le modèle allemand « a pris », au sens où il est désormais investi systématiquement dans les argumentaires promouvant la création d'OFP : s'en référer à l'exemple allemand pour parler des OFP s'est imposé comme une évidence.

RFF a d'une certaine manière pu jouer un rôle dans la mise en lien entre les acteurs des deux terrains, par un intérêt constant depuis quelques années envers ce qui se fait en Allemagne : les visites organisées qui ont permis de mettre en lien les principaux acteurs de la politique ont souvent impliqué des acteurs de RFF, contribuant à renforcer l'existence de réseaux d'acteurs et d'échanges. Au sein de l'établissement, la personne chargée des OFP (et des petites lignes) est d'origine allemande, et a été recrutée par RFF en 2005. Elle a fait partie des acteurs principaux qui faisaient le lien entre les acteurs des deux côtés et a participé le plus souvent à l'organisation de ces rencontres[1098]. Constatant le recrutement de personnel au profil franco-allemand à RFF et du financement (par des bourses CIFRE notamment) de recherches sur l'Allemagne, nous nous sommes demandé s'il existait une stratégie délibérée au sein de l'institution pour encourager les échanges d'expériences entre ces deux pays en particulier :

«- Je me demandais aussi, est-ce que vous pensez que vous avez été recrutée parce que vous connaissez l'Allemagne ?

-Oui, oui oui.

-Clairement ? Parce que souvent quand je lis des textes de RFF, l'Allemagne est quand même souvent présentée comme un… modèle

-Oui, c'est un peu la référence parce que, dans le fret ça a quand même démontré que ça peut marcher. Oui, c'est ce que j'ai constaté aussi, alors je me suis aussi posée la question, si j'étais italienne, est-ce qu'on m'aurait recruté, probablement pas[…]

-Et y a d'autres personnes à RFF qui sont un peu dans le même cas que vous, qui ont un profil franco-allemand comme ça ?

-Non mais y en a pas mal qui parlent allemand, y en a qui ont fait des études en Allemagne. »[1099]

(septembre 2010), l'exemple allemand (plusieurs pages) est beaucoup plus développé que d'autres exemples étrangers (quelques lignes).

[1097] Par exemple lors de la "Journée de rencontres et d'échanges" sur les OFP du 7 Juin 2011 qui s'est tenue à Paris, à l'initiative de l'Association Objectif OFP, avec la présence de Th. Mariani (qui était alors Secrétaire d'Etat aux Transports).

[1098] Elle a elle-même organisé une visite en Allemagne en 2006 et participait à l'initiative d'un nouvel échange lancée en 2009 par la FIF. Plusieurs acteurs rencontrés en Allemagne nous ont parlé d'elle, signifiant ainsi qu'elle faisait partie des acteurs privilégiés faisant le pont entre les deux pays, même si bien sûr elle n'était pas la seule.

[1099] Entretien avec une cadre de RFF du 30.04.2009.

Plusieurs thèses ayant été réalisées chez RFF portaient sur des travaux comparatifs entre la France et l'Allemagne ou sur l'Allemagne tout court[1100]. L'établissement s'intéresse à l'expérience allemande[1101]. Cette cadre, qui est entrée en 2006 pour s'occuper des petites lignes avant de suivre le dossier OFP, a sans doute joué un rôle important d'intéressement de sa direction à l'expérience allemande dans la gestion d'infrastructure des lignes du réseau capillaire et pour les OFP, organisant une rencontre en Allemagne très tôt après son arrivée[1102].

L'ensemble des acteurs qui importent et hybrident cet objet, utilisant les expériences d'autres pays, évoquent souvent eux-mêmes des arguments limitant la comparabilité entre la France et d'autres pays (on le voit dans l'ensemble des documents qui résument les échanges au cours des voyages, dans la plupart des débats entourant cette proposition); en cela ce ne sont pas eux qui construisent directement un récit mythifié de l'exemple allemand. En revanche, ils y contribuent, par le travail de conviction qu'ils mènent autour de la promotion des OFP, avant qu'un ensemble de plus en plus vaste d'acteurs (parlementaires, acteurs locaux dans les chambres de commerce, élus régionaux, etc.) véhicule un récit de la pertinence des OFP fondé sur son association à la « *success story* » allemande, par les nombreux raccourcis qui sont peu à peu opérés et qui stabilisent de ce fait les arguments qui cimentent l'énoncé sur les OFP.

Nous avons cherché à mettre en lumière ici les processus d'importation, par des acteurs sur le terrain français, d'éléments extranationaux, par le biais de stratégies discursives s'appuyant sur la force du modèle allemand (mise en récit en Allemagne et en France). Ainsi, alors que les principaux « importateurs » des *shortlines* ont développé un récit sur le bienfondé de cette solution, certes adaptée (hybridée ?) au système ferroviaire français, ce récit n'a pu être convaincant qu'à partir du moment où y a été greffé l'exemple allemand, greffe rendue possible par les échanges organisés entre acteurs politiques, techniques, professionnels et scientifiques dans des réseaux plus ou moins structurés. Les OFP, à l'heure

[1100] Nous pensons notamment à Sylvain Séguret qui a étudié la politique de libéralisation en Allemagne et qui travaille chez RFF. Il est l'auteur, avec Julien Lévêque (ancien doctorant du LET), d'une étude comparative sur « Les contributions publiques au financement des systèmes ferroviaires en France et en Allemagne ».

[1101] La référence à l'Allemagne est aussi présente dans la littérature de communication de RFF : dans le n°1 de *Lignes d'avenir* (magazine de RFF), on peut lire un entretien croisé « France/Allemagne : des défis communs ? » avec Jean Faussurier et Joachim Fried. Dans cette interview, Jean Faussurier évoque d'ailleurs l'Allemagne comme « source d'enseignement riche », l'ouverture du marché y étant plus ancienne, et indique suivre « avec beaucoup d'intérêt les pratiques allemandes de gestion des petites lignes de fret. » (*Lignes d'avenir*, n°1, oct-déc 2007, p. 7).

[1102] Entretien du 30.04.2009.

actuelle, peuvent donc être décrits comme de curieux hybrides entre les *shortlines* et les opérateurs privés allemands, transformés encore à la « sauce française », et encore plus, locale[1103].

Ainsi, dans un contexte de convergence des politiques européennes de transport ferroviaire par des usages différenciés de la libéralisation et selon des temporalités différentes, les OFP sont l'objet d'un transfert ambigu, définis à la fois dans un contexte national qui leur est propre (monopole historique de la SNCF) et s'inspirant librement d'autres exemples nationaux. Moins qu'un transfert d'instrument de politique publique, on peut parler ici d'une traduction / hybridation, que nous avons pu saisir en nous appuyant sur l'étude des arguments qui ont aidé à sa diffusion en France.

Dans la structuration d'un récit propre à la promotion des OFP, dans lequel l'éventualité d'une disparition pure et simple du fret ferroviaire en France est de plus en plus brandie (scénario catastrophe), la référence à l'exemple allemand joue le rôle d'aiguillon, de scénario idéal. L'exemple allemand a aidé à l'acceptation des OFP comme solution envisageable (associée à un pays où « ça marche ») et applicable (la solution est compatible avec la libéralisation puisqu'elle existe dans un pays où cette dernière a été mise en œuvre en 1994). Le modèle allemand sert d'argument de faisabilité tout autant qu'il permet de construire une fiction sur l'évolution souhaitable du fret ferroviaire en France (la France dans le futur). La diffusion de la solution OFP a bien été en partie possible grâce à son assimilation à des éléments propres au système ferroviaire allemand (les opérateurs privés allemands qui sont divers), mais aussi grâce au terreau fertile en France où le cas allemand est constamment érigé en modèle positif pour le fret ferroviaire. Les OFP apparaissent ainsi progressivement comme une solution permettant de sortir de la spirale du déclin du fret ferroviaire français et d'envisager un scénario positif.

[1103] Nous parlons des OFP de façon générique ici, alors même que les OFP « réels », en tant que projets constitués sur un territoire et éventuellement expérimentés, connaissent des formes multiples. Les OFP, depuis 2007, ont connu des hauts et des bas. La première initiative prometteuse (Proxirail en Auvergne) s'est par exemple soldée par un échec, du moins pour le moment. Actuellement, une dizaine d'OFP ont commencé leur activité ou sont au stade de projets avancés. Il existe quasiment autant de formes d'OFP que d'OFP eux-mêmes. Le rapport de recherche réalisé par L. Dablanc *et al.* dans le cadre d'un contrat de recherche entre l'INRETS et le PREDIT établissait un début de typologie, distinguant les OFP portuaires, les OFP territoriaux et les OFP internes à de grands sites industriels. Leur statut, les acteurs qui participent à son capital, le tractionnaire choisi, dépendent à chaque fois de la situation locale (territoire isolé, port, type d'activités économiques concernées, implication des collectivités locales, …). Ainsi les expériences locales contribuaient à façonner l'objet en même temps qu'elles commençaient à le mettre en place. Nous nous sommes intéressés ici uniquement à la formulation et à la diffusion des OFP comme solution, mais pas à leur mise en œuvre effective, qui est d'ailleurs assez chaotique (voir INRETS, *EvalOFP, Evaluation d'expérimentations d'opérateurs ferroviaires de proximité*, Rapport final, Prédit GO5, Convention ADEME-INRETS n°0866C0132, octobre 2010, ou consulter le site de l'association « Objectif OFP » (http://www.objectif-ofp.org), créée entre autres à l'initiative de J. Chauvineau : un état des lieux plus ou moins actualisé y est disponible). La redéfinition des OFP à l'épreuve de leur mise en œuvre pourrait être étudiée pour prolonger la réflexion sur les luttes définitionnelles de l'OFP et pour montrer comment cette mise à l'épreuve locale de la solution peut encore transformer le sens de l'objet.

Conclusion

La période ouverte en 2003, qui correspond à la fois au changement de Gouvernement et au début de l'ouverture à la concurrence du marché du fret ferroviaire, est complexe dans la mesure où plusieurs projets de réforme se développent parallèlement, portés par des acteurs différents et sur des scènes différentes. Réforme de l'organisation du travail à Fret SNCF, réforme de la tarification des infrastructures, création d'opérateurs ferroviaires de proximité : l'ensemble de ces projets évolue en parallèle dans un temps restreint, entre 2005 et 2009. Ils ont en commun d'intégrer l'ouverture à la concurrence comme une nouvelle donnée pour le fret ferroviaire en France, avec laquelle les acteurs composent : elle peut être présentée comme une opportunité pour reconfigurer les relations entre le GID et les opérateurs de transport, pour proposer de nouveaux instruments comme les incitations économiques permettant de rendre l'usage des infrastructures plus efficient ; elle peut être présentée comme une occasion ou une contrainte pour que Fret SNCF devienne plus compétitive. Peu à peu, c'est donc l'ouverture de ce marché qui devient un instrument de la relance du fret ferroviaire, en se traduisant par différentes réformes dans le système ferroviaire ou au sein de l'opérateur historique, sans être clairement légitimée comme telle dans les discours publics. Nous avons tenté d'illustrer la dynamique des énoncés en recomposition et en concurrence dans le schéma 3 ci-dessous.

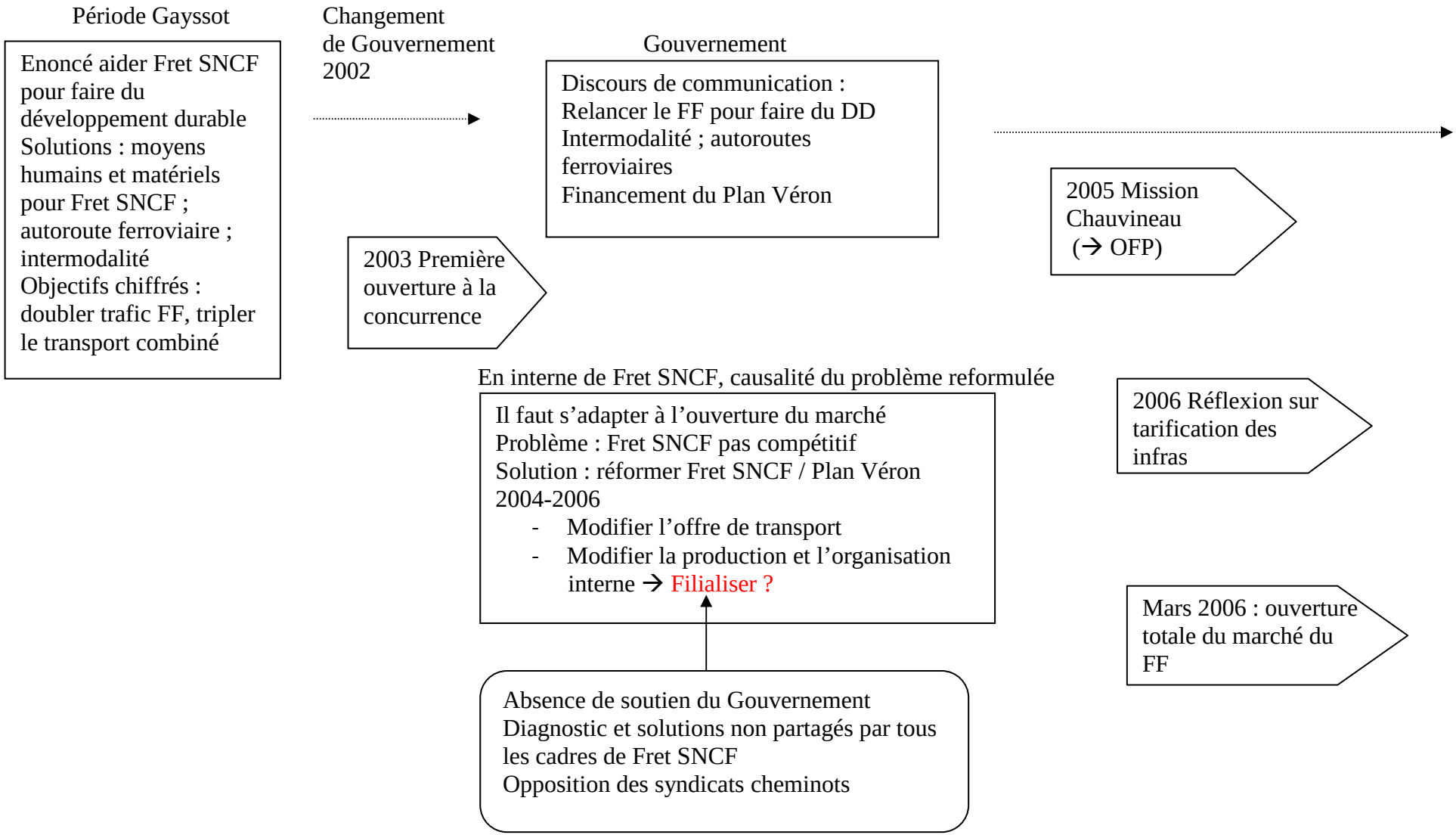
Dans ce contexte, le Grenelle de l'Environnement, qui se déroule dans cette même période (2007-2008), offre une scène pour les acteurs qui contestent la pertinence de ces réformes pour relancer le fret ferroviaire. L'affrontement interne à la SNCF (politique de l'offre contre politique de volume) déborde le cadre de l'entreprise et s'invite dans le Grenelle, lors duquel une coalition discursive va se consolider autour d'un travail définitionnel du « transport durable de marchandises » légitimant des solutions d'action publique à rebours des autres projets de réforme alors en voie d'élaboration. Le Grenelle de l'environnement devient ainsi une scène de conflit entre énoncés. Il a eu plusieurs effets : il a été l'occasion de renforcer un discours de légitimation du report modal vers le fer, rendant ainsi le fret ferroviaire incontournable et offrant des ressources à une coalition renouvelée, historiquement porteuse de la politique de volume. L'investissement des dimensions sociale et environnementale du développement durable a permis d'insister sur une définition du transport durable fondée sur le mieux-disant social et environnemental (et luttant de ce fait

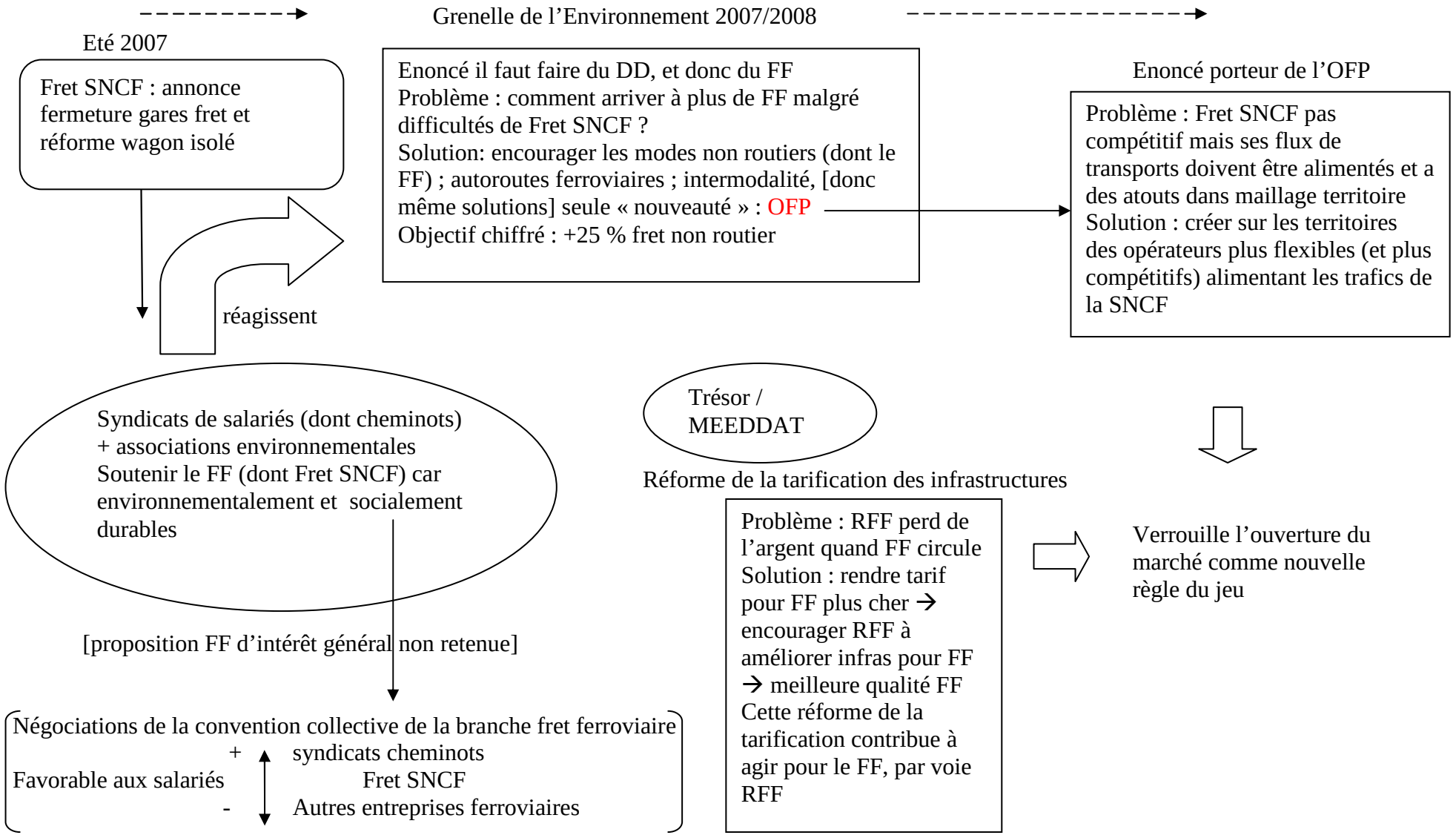
contre certains projets de réformes au sein de Fret SNCF). Mais l'injonction au développement du fret ferroviaire ne se traduit plus par un soutien à Fret SNCF, il peut reposer sur le développement d'autres opérateurs, concurrents arrivants sur le marché et/ou opérateurs de proximité. La plupart des acteurs intègrent peu à peu les contraintes de la libéralisation comme du développement durable et adaptent les énoncés qu'ils portent. Contrairement à la période Gayssot, dans laquelle le développement durable venait légitimer en partie le soutien public à Fret SNCF (énoncé « soutenir le Fret SNCF, c'est faire du développement durable »), il s'agit désormais de relancer le fret ferroviaire y compris par les lois du marché (énoncé « faire du développement durable, c'est faire du fret ferroviaire [dans le nouveau cadre réglementaire] »).

Finalement, alors que les apparences pouvaient laisser croire que peu de choses avaient changé, dans la mesure où les discours politiques sur la relance du fret ferroviaire sont semblables depuis la fin des années 1990, on prend la mesure des changements dans l'action publique en suivant les pratiques discursives liant définition du problème et choix des solutions. Au-delà d'une apparente continuation sans heurts des politiques précédemment menées (autoroutes ferroviaires, intermodalité), au rythme de la réaffirmation récurrente de la nécessité de relancer le fret ferroviaire, de nouveaux énoncés sont adoptés (et avec eux de nouveaux instruments d'action publique).

Nous avons souvent eu le sentiment d'une période où un énoncé guidant l'action publique en matière de fret ferroviaire n'était pas clairement identifiable sur cette période, dans la mesure où le discours politique de légitimation des réformes était relativement absent. Par ailleurs, aucune décision politique n'est venue légitimer par exemple la définition du problème du fret par les directions de Fret SNCF comme un problème de compétitivité liée au statut cheminot. Cette période demeure donc marquée par l'affrontement entre des énoncés concurrents qui parviennent plus ou moins à s'imposer. Cependant, les propositions qui démontrent leur capacité à apporter des solutions pour la relance du fret ferroviaire dans le cadre de l'ouverture du marché (réforme de la tarification des infrastructures, OFP) sont privilégiées et ont d'autant permis de convaincre de nombreux acteurs qu'elles représentent des solutions à plusieurs problèmes identifiés.

Schéma 3 : Recompositions et conflits entre énoncés (2003-2009)




Grenelle de l'Environnement 2007/2008
Eté 2007
Fret SNCF : annonce fermeture gares fret et réforme wagon isolé
réagissent
Enoncé il faut faire du DD, et donc du FF
Problème : comment arriver à plus de FF malgré difficultés de Fret SNCF ?
Solution: encourager les modes non routiers (dont le FF) ; autoroutes ferroviaires ; intermodalité, [donc même solutions] seule « nouveauté » : OFP
Objectif chiffré : +25 % fret non routier
Enoncé porteur de l'OFP
Problème : Fret SNCF pas compétitif mais ses flux de transports doivent être alimentés et a des atouts dans maillage territoire
Solution : créer sur les territoires des opérateurs plus flexibles (et plus compétitifs) alimentant les trafics de la SNCF
Syndicats de salariés (dont cheminots) + associations environnementales
Soutenir le FF (dont Fret SNCF) car environnementalement et socialement durables
Trésor / MEEDDAT
Réforme de la tarification des infrastructures
Problème : RFF perd de l'argent quand FF circule
Solution : rendre tarif pour FF plus cher → encourager RFF à améliorer infras pour FF → meilleure qualité FF
Cette réforme de la tarification contribue à agir pour le FF, par voie RFF
Verrouille l'ouverture du marché comme nouvelle règle du jeu
[proposition FF d'intérêt général non retenue]
Négociations de la convention collective de la branche fret ferroviaire
Favorable aux salariés
+ syndicats cheminots
Fret SNCF
- Autres entreprises ferroviaires

Conclusion générale

L'étude des processus de formulation d'énoncés et de recomposition de l'action publique nationale pour le développement du fret ferroviaire a montré que *les mots comptaient*[1104] dans l'action publique. Nous avons envisagé l'effet des mots dans l'action publique sous deux aspects principaux : en observant les pratiques discursives mises en œuvre par les acteurs participant à la définition de l'action publique (usage des arguments, procédés de dramatisation et mises en récit) ; en nous attachant à l'effet de certains mots en particulier. Nous avons ainsi vu que les arguments comptaient dans la définition des problèmes publics et des solutions portées, en étudiant notamment les usages divers de l'environnement, du développement durable, de la lutte contre la changement climatique, mais aussi de la libéralisation, pour orienter l'action publique et convaincre les autres acteurs de la pertinence des solutions proposées. Au-delà des arguments, parfois de leurs agencements narratifs, nous avons aussi vu que les mots au sens propre pouvaient être plus ou moins porteurs d'ambiguïté ou au contraire être associés clairement aux acteurs qui les portent, facilitant ou rendant impossible l'entente sur des objectifs et des mesures. Mais les mots ne comptent jamais « seuls » ou « en soi » : leurs effets ne peuvent être saisis que par l'étude des usages qui en sont faits, du contexte dans lequel ils sont mobilisés et des acteurs qui les emploient. Saisir l'effet de certains mots repose sur un pari ambitieux consistant à développer l'idée que les mots comptent, alors même (ou parce) que leur sens n'est pas donné, figé. Le pari à tenir consiste à envisager que des mots et des arguments puissent à un moment donné marquer comme un camp dans lequel des acteurs porteurs d'un énoncé se reconnaissent, tandis que dans l'épreuve de sa diffusion et sa stabilisation, ils peuvent subir des transformations liées aux réappropriations, aux usages d'autres acteurs. C'est sans doute là que l'on saisit la difficulté à comprendre le rôle de l'ambiguïté des mots et des mesures dans l'action publique :

[1104] van den BRINK Margo, METZE Tamara (ed.), *Words Matter in Policy and Planning*, Utrecht, Netherland Geographical Studies, 2006.

les acteurs travaillent sans cesse à leur donner un sens, alors même que les accords se construisent par des compromis et des transformations de ce sens.

Le travail que nous avons mené dans les chapitres précédents appelle un retour sur les hypothèses développées en introduction et à tirer les fils pour un dialogue comparatif de ce que nous avons analysé dans les quatre cas présentés. Nous avons retracé dans les grandes lignes, et avec un angle de vue qui nous est propre, l'évolution de la politique de fret ferroviaire en France et en Allemagne depuis la fin des années 1980 jusqu'à la fin des années 2000, en nous focalisant sur deux périodes sur chaque terrain de (re)formulation de l'énoncé. A travers l'analyse des épisodes choisis, nous avons pu saisir ce qui se jouait dans les processus de définition du problème et du couplage avec les solutions (celles-ci pouvant éventuellement mener les acteurs à redéfinir le problème), dans les usages du développement durable ou de la libéralisation préconisée à l'échelon européen, dans les débats sur les mesures proposées. L'étude empirique montre souvent la complexité des processus réels et permet d'en saisir toutes les subtilités qui se laissent difficilement enfermer dans des modèles, des cases, des tableaux. Cependant, on peut forcer quelque peu cette complexité pour tirer parti de la comparaison des processus de définition et de diffusion des énoncés. Nous avons résumé dans un tableau, pour chaque épisode étudié de (re)formulation de l'énoncé dominant de politique publique, quels ont été les principaux acteurs porteurs, les usages du développement durable et de la libéralisation, les principaux éléments discutés, les effets des énoncés. Le choix des entrées a été fait avec nos hypothèses, mais aussi en nous inspirant des quelques travaux ayant tenté des comparaisons d'énoncés ou de récits de politiques publiques. L'exercice est cependant plus difficile pour la période du Masterplan et du Grenelle de l'Environnement, puisqu'un énoncé principal peine à se stabiliser.

Nous avions souligné en introduction que les approches interprétatives se concentraient souvent sur l'étude approfondie d'un cas et procédaient plus rarement à des comparaisons. Cependant, de plus en plus de chercheurs tendent à envisager aussi les bénéfices de la comparaison[1105], au-delà de l'intérêt des monographies qui permettent de saisir toute la complexité du réel. Beaucoup de travaux se sont en général attachés à comparer des récits co-existants, concurrents, en insistant soit sur les acteurs porteurs, soit sur les récits

[1105] DODGE Jennifer, « A Reflection on Comparative Interpretive Case Studies: Examining Civil Society Organizations in Deliberative Democracy », communication présentée au 4ème colloque IPA, Kassel, 25-27 juin 2009 ; PÜLZL Helga, WYDRA Doris, « Between cows and trees : application of discourse approach in comparative perspective », communication présentée au 4ème colloque IPA, Kassel, 25-27 juin 2009.

(problèmes, solutions, contextes, …) alternatifs (et parfois les deux)[1106]. Les auteurs tentant de comparer des récits ou des énoncés de politiques publiques différentes et à des périodes différentes sont plus rares[1107]. C'est pourtant ce que tentait de faire déjà C. Radaelli en 2000 dans son article sur les récits de politique publique, en comparant le récit des dangers de la compétition fiscale porté par la Commission européenne et le récit de la contrainte extérieure porté en Italie au sujet de sa politique macro-économique[1108].

On voit bien ce que cette présentation en tableau a tendance à figer : problèmes et solutions notamment paraissent donnés, alors que nous avons montré à différentes occasions que ces éléments pouvaient être soumis à redéfinition, à ajustement, dans le processus de diffusion de l'énoncé, tentant d'intéresser et de convaincre le plus d'acteurs possibles (pour une visions plus dynamique de la formulation des énoncés, revoir les schémas et tableaux esquissés dans les chapitres) ; les énoncés alternatifs ainsi que les acteurs qui les portent sont gommés. Cependant, la mise en parallèle de quelques caractéristiques des énoncés étudiés permettent aussi d'introduire les conclusions au sujet des hypothèses explorées.

[1106] Voir notamment KELLER Reiner. *Müll – Die gesellschaftliche Konstruktion des Wertvollen*. Wiesbaden, VS-Verlag, 2009 ; WINKEL Georg, GLEISSNER Johanna, PISTORIUS Till, SOTIROV Metodi, STORCH 2011, *op.cit.* ; BHATIA Vandna, ORSINI Michael, "'Sustainability' Narratives in Canadian Health Policy Debates", Communication présentée à la 1ère conférence international sur les politiques publiques (ICPP), 26-28 juin 2013, Grenoble; FEINDT Peter, « Policy narratives, policy change and policy entrenchment: The global controversy over biopatents in agriculture as a structural wicked problem », Communication présentée à la 1ère conférence internationale sur les politiques publiques (ICPP), 26-28 juin 2013, Grenoble.

[1107] Cependant, M. Hajer par exemple, s'appuie souvent dans ses ouvrages sur plusieurs études de cas, qu'il analyse à partir d'un cadre théorique commun : HAJER Maarten A., *The Politics of Environmental Discourse, Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford, New York, Oxford University Press, 1995 ; HAJER Maarten A., *Authoritative Governance.Policy-Making in the Age of Mediatization*, Oxford University Press, 2011. Les travaux qui s'inscrivent le plus clairement dans la tradition des comparaisons internationales sont sans aucun doute ceux de V. Schmidt (SCHMIDT, *in* SCHMIDT, SCHARPF, 2000, *op.cit.*).

[1108] RADAELLI, 2000, *op.cit.*

Tableau 8 : Les énoncés de politique de fret ferroviaire en France et en Allemagne 1990-2010

	Enoncé pour la réforme des chemins de fer	**Enoncé du Masterplan**	**Enoncé de « politique de volume »**	**Les énoncés du Grenelle et de l'ouverture à la concurrence**
Acteurs porteurs/ acteurs-clé	*Verkehrsforum Bahn* Commission gouvernementale	Au départ entreprises T&L Puis Ministre des Transports (s'appuie sur Envt)	Ministre des Transports (s'appuie sur Envt) Soutien d'une partie SNCF(syndicats notam.)	Multiples (dépend des énoncés réformateurs portés) Manque de porte-paroles politiques?
Usage dominant du DD	Usage secondaire DD légitime la réforme pour sauver les CF	DD impose des mesures volontaristes de rééquilibrage modal (contre usage DD insistant sur mesures à prendre pour l'ensemble des transporteurs)	DD légitime relance du FF Contribue à construire le problème du déclin FF	DD impose relance du FF (mais aussi des mesures visant tous les transporteurs)
Usage dominant de la libéralisation	Libéralisation = solution (concurrence intramodale) Débats européens partiellement mobilisés	Libéralisation = cadre mais ne règle pas tous les problèmes de partage modal	Résistance à la libéralisation (peu investie dans le discours)	Libéralisation comme contrainte ; se mue en « mise en concurrence = solution partielle »
Eléments consensuels	Nécessité d'une réforme des CF Libéralisation du fret assez peu discutée	Ajustements de la politique de transports de marchandises car importante pour l'économie, la société et l'envt	La relance du FF comme élément du DD	Relance du FF comme élément du DD et LCCC (renforcement de l'évidence FF= DD)

Eléments controversés	Modalités de mise en œuvre et acceptabilité des solutions (statut cheminots + respté infras ?)	Les mots : *Vermeidung* et *Verlagerung* Lien entre objectifs et mesures	Crédibilité des objectifs, pertinence des solutions	Lien entre objectifs et mesures Effet bénéfique de l'ouverture à la concurrence controversé
Type d'accord	Compromis social et politique	Imposition sur les mots Mesures « consensuelles » issues des discussions en ateliers	Imposition objectifs et mesures (exemple : Etats généraux après les arbitrages ministériels)	Accord sur les objectifs Pas d'accord sur l'ensemble des solutions
Stabilisation de l'énoncé	Forte (toujours en vigueur) Modif. Loi Fondamentale Renforcé par récit de sa réussite	Incertaine (*Aktionsplan* : Mots controversés supprimés Mesures reprises)	Faible sur les instruments Forte concernant le lien entre DD et FF	Incertaine (certains énoncés en suspens ou conflictuels) Stabilisation des instruments du type incitations économiques
Changement de PP	Réforme majeure Changement des instruments	Mineur (changements des objectifs mais peur sur les instruments)	Formulation d'une PP propre au FF (changement de l'agenda politique)	Réaffirmation des objectifs Changement progressif des instruments
Ce qui est passé sous silence[1109]	La concurrence intermodale	Des objectifs chiffrés de réduction du transport routier	Libéralisation (non souhaitée mais à venir) Réforme SNCF	La réforme de la SNCF (filialisation, réforme du statut des cheminots)

CF = chemins de fer

DD= développement durable

FF = fret ferroviaire

LCCC = lutte contre le changement climatique

[1109] Ici, nous faisons référence au *non-dit* à la manière de C. Radaelli (op.cit., p. 269), c'est-à-dire qu'il ne s'agit pas d'envisager tout ce qui n'a pas été proposé, mais ce qui est assourdi par l'énoncé dominant. Pour Radaelli, les récits sont aussi des ressources pour la non-décision (BACHRACH Peter, BARATZ Morton S., "Decisions and non-decisions: an analytical framework", *The American Political Science Review*, vol. 57, 1963, p. 641-651.

Ce tableau permet d'introduire quelques unes des conclusions de notre travail. Il ne s'agit pas d'en tirer des règles générales sur les conditions favorables ou défavorables à la stabilisation des énoncés par exemple. Les situations demeurent contingentes : on ne peut évaluer la stabilisation des énoncés qu'*a posteriori*, alors que la stabilisation dépend le plus souvent des mobilisations d'acteurs et des décisions gouvernementales dans les Gouvernements suivants notamment (nous avons bien vu par exemple dans le cas de la réforme allemande des chemins de fer, qui est l'énoncé le plus clairement stabilisé et verrouillé, qu'il aurait pu en être autrement tant les résultats attendus de la réforme peinaient à venir dans les années 1990 sous le Gouvernement Schröder). Le tableau permet en tout cas de montrer que les agencements d'un énoncé (entre ce qui fait problème et les solutions envisagées) sont variables et dépendent des usages faits du développement durable, du sens qui lui est donné pour les transports. Il permet en outre de tirer quelques fils pour s'interroger sur un éventuel effet des différences institutionnelles entre France et Allemagne[1110] classiquement étudiées. Certes, de nombreux auteurs ont aussi montré toutes les transformations que ces modèles différents de régulation politique et sociale avaient subies[1111]. Nous lancerons cependant quelques pistes de réflexion, à partir des cas étudiés, sur la formulation des énoncés dans un cadre institutionnel différent, en nous appuyant notamment sur les travaux de V. Schmidt.

[1110] Place centrale de l'Etat dans la régulation politique et sociale, rôle des élites politico-administratives, corporatisme sectoriel en France. En Allemagne, une régulation politique longtemps fondée sur une dynamique alliant centralisme et fédéralisme, mais aussi sur une forme de régulation néo-corporatiste permettant de réguler les conflits entre groupes composant la société (notamment entre salariés et employeurs) par la négociation. Voir notamment LEHMBRUCH Gerhard, « Neo-corporatism in comparative perspective», in SCHMITTER Philippe, LEHMBRUCH Gerhard (eds.), *Patterns of corporatist policy-making*, London, Sage, p. 1-28 ; THOENIG, 1987, *op.cit*.

[1111] GIRAUD Olivier, LALLEMENT Michel, « Construction et épuisement du modèle néo-corporatiste allemand. La Réunification comme consécration d'un processus de fragmentation sociale », *Revue française de sociologie*, 1998, vol. 39, n° 1, p. 39-69 ; BENZ Arthur, « De l'État fédéral unitaire à un État asymétrique », in LE GLOANNEC Anne-Marie (dir.), *L'État en Allemagne. La République fédérale après la Réunification*, Presses FNSP, 2001, p. 87-110 ; MULLER Pierre, « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n°2, 1992, p. 275-297 ; CULPEPPER Pepper D., HALL Peter A., PALIER Bruno (dir.), *La France en mutation 1980-2005*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006.

User des mots et des arguments : entre définition et « floutage » du sens de l'action publique

Les résultats les plus importants de notre recherche résident selon nous dans la mise en évidence d'agencements possibles multiples, voire contraires, dans les quatre périodes étudiées, concernant le lien établi entre fret ferroviaire et développement durable et les solutions d'action publiques qu'il permet d'envisager : les usages du développement durable permettent aux acteurs de la politique des transports de proposer des mesures, des instruments, des objets technologiques bien différents quoique tous supportés par une argumentation les présentant comme des solutions pour le développement durable des transports. Les luttes autour de ces solutions se traduisent par des luttes définitionnelles autour du sens du « transport durable ».

Ce n'est donc pas parce que leur sens est partagé que les mots ont des effets sur l'action publique, mais plutôt parce qu'il ne l'est pas. Les acteurs ne s'empêchent pas pour autant de s'engager dans une recherche d'intéressement du maximum d'acteurs autour de leurs propositions, qui peuvent avoir des objectifs ambigus et divers. Réussir à imposer un agencement argumentatif (ou un récit), c'est donner à voir son pouvoir. Certaines notions, comme le « transport durable », deviennent comme des passages discursifs obligés, dans lesquels la plupart des acteurs s'engouffrent, afin de ne pas risquer de devenir inaudible tant le discours de développement durable s'est institutionnalisé. Le défi réside dans la compréhension du paradoxe entre effets des mots par leur ambiguïté et tentatives des acteurs d'imprégner les mots de leur sens. En effet, comment comprendre cela dans la dynamique de l'action publique ? Cette thèse n'a pas l'ambition d'avoir réussi à répondre à ce paradoxe, tout au plus a-t-elle esquissé quelques pistes de réponse et, nous l'espérons, a permis d'avancer dans le balisage des questionnements sur les liens entre discours et action publique.

Les usages de la libéralisation : les divers chemins qui mènent à l'intégration européenne ?

Le tableau montre que les usages de la libéralisation ont été divers dans les débats sur l'action publique en faveur du fret ferroviaire. En Allemagne, elle est d'abord présentée comme une solution, puis comme principe encadrant la politique des transports, qui ne suffit pas à répondre au défi de la croissance du transport de marchandises lorsque le problème de la politique des transports est reformulée non seulement à l'aune du manque d'infrastructures mais aussi de la lutte contre le changement climatique. En France, elle est d'abord rejetée comme solution (et ignorée), avant d'être présentée comme une contrainte imposée pouvant être saisie comme une solution. On ne peut conclure ni à un impact direct de la politique européenne sur les choix de la politique allemande des transports, ni à une résistance acharnée du côté français. Les usages des débats sur la libéralisation à l'échelon national autant que les pratiques des différents gouvernements nationaux (à l'échelon européen comme national) permettent de prolonger les nombreux travaux et réflexions sur l'intégration européenne et l'européanisation[1112], en montrant que les usages ou les résistances[1113] à des solutions dans la formulation d'énoncés de politique publique à l'échelon national contribuent à des processus complexes d'intégration européenne : l'investissement par J.-C. Gayssot de l'échelon européen sur des sujets comme le RTEFF ou sur la législation européenne sociale dans le transport pour contourner la question de la libéralisation du rail ou recadrer la question de la politique de transport de marchandises a contribué, d'une certaine manière, à la construction de la politique européenne en même temps qu'il y résistait. Ces réflexions mériteraient d'être largement enrichies par une étude des interactions au niveau européen entre des énoncés formulés à l'échelon national et un éventuel énoncé formulé à l'échelon européen sur la politique de fret ferroviaire, lui-même sans doute contraint par les nombreux objectifs, parfois divergents, de l'action publique européenne, et les positions des Etats-membres, des parlementaires et de la Commission (et de ses DG)[1114].

[1112] FEATHERSTONE Kevin, RADAELLI Claudio (dir.), *The politics of Europeanization,* Oxford, Oxford University Press, 2003 ; PALIER Bruno, SUREL Yves, *et al*., *L'Europe en action, L'européanisation dans une perspective comparée,* Paris, L'Harmattan, 2007.

[1113] Voir notamment DÉLOYE Yves, « En guise de conclusion : ce que résister veut dire ou les paradoxes d'une construction européenne face aux contingences historiques et aux logiques politiques nationales », *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 15, n° 4, 2008, p. 679-685 ; le dossier de la revue *Quaderni* consacré aux instruments de résistance, de contournement et d'adaptation à l'intégration européenne, n°80, paru en 2013.

[1114] Ce serait l'occasion d'étudier justement comment dans un système politique complexe, des acteurs tentent de donner du sens et de la cohérence à l'action publique en proposant certaines solutions.

Jusqu'à aujourd'hui, le sens des directives européennes sur les chemins de fer est l'objet d'un travail permanent d'interprétation de la part des acteurs : opérateurs ferroviaires et gouvernements s'emploient tantôt à dénoncer les pratiques des autres pays ou à justifier leur application fidèle des textes, comme on le voit régulièrement dans les conflits entre *Deutsche Bahn* et SNCF au sujet de l'ouverture du réseau à la concurrence[1115], ou encore au sujet du modèle intégré de la DB[1116].

Aussi, ces usages différenciés et ce travail d'interprétation du sens mené par les acteurs nous encourage à nous éloigner de la préoccupation de savoir si telle réforme est libérale ou si tel instrument vise à réguler la concurrence intermodale : il s'agit bien plus de saisir comment les processus d'argumentation qui sous-tendent le travail de conviction des acteurs sur le bien-fondé d'une mesure impactent la production de l'action publique.

Les usages du développement durable pour la relance du fret ferroviaire

Nous avons pu voir que l'émergence du fret ferroviaire comme problème public était liée aux débats sur l'avenir des chemins de fer en France et en Allemagne au début des années 1990 et aux préoccupations montantes de l'impact des transports sur l'environnement. En Allemagne, la libéralisation du fret ferroviaire répondait davantage aux difficultés budgétaires d'un pays fraîchement réunifiée et au déficit des chemins de fer, qu'à un enjeu environnemental, même si celui-ci a permis à l'énoncé de politique publique porté alors de se diffuser plus largement auprès des acteurs politiques et sociaux, permettant partiellement la stabilisation de cet énoncé. Le récit de la réussite de la réforme a permis par la suite de verrouiller d'autant plus l'énoncé formulé alors. Pourtant l'enjeu environnemental et plus encore du changement climatique est venu sous le Ministère Tiefensee au centre des débats

[1115] POINGT Marie-Hélène, « DB-SNCF : tous les fronts d'une bataille », *Ville, Rail et Transports*, 07.01.2009 ; HEULARD Antoine, « Les opérateurs privés allemands déplorent une bataille du rail biaisée », *Ville, Rail et Transport*, 03.06.2009 ; « Guillaume Pépy : « La SNCF a changé de position sur l'Europe » », Entretien avec Guillaume Pépy, *Ville, Rail et Transports*, 28.06.2010 ; Dossier « Bruxelles. La DB tire à boulets rouges sur la France », *La Vie du Rail*, 23 juin 2010, p. 6-11 ; DAHM Christian, « Kallas wirft Bahnen "Heuchelei" vor », *DVZ*, 15.07.2010 ; « Gipfeltreffen in Sachen Bahnwettbewerb », *DVZ*, 06.08.2010 ; « Deutschland.Frankreich: Erstes Bahnertreffen in Berlin – Bussereau heizt Streit weiter an », *Eurailpress.de*, 20.10.2010 ; « Ramsauer fordert europaweite Bahnmärkte », *DVZ*, 19.09.2012.

[1116] « Ramsauer bemängelt "Qualitätsmonopol" der Bahn », *DVZ*, 12.03.2010 ; « Guillaume Pépy : « La SNCF a changé de position sur l'Europe » », Entretien avec Guillaume Pépy, *Ville, Rail et Transports*, 28.06.2010 ; « Europäisches Parlament: DB-Holdingstruktur gerät unter Druck », *Eurailpress.de*, 28.01.2011 ; DAHM Christian, « An Trennung von Netz und Betrieb führt für die Kommission kein Weg vorbei », *DVZ*, 23.01.2012 ; BALSEN Werner, « DB-Holdingmodell steht auf dem Prüfstand », *DVZ*, 25.05.2012 ; « EU eröffnet Kartellverfahren gegen Deutsche Bahn », *DVZ*, 13.06.2012.

sur une politique durable du transport de marchandises, contribuant à redéfinir le problème public et à proposer de nouvelles solutions : après s'être focalisé sur l'introduction de la concurrence dans chaque mode (concurrence intramodale), on s'intéresse à la concurrence intermodale, au partage entre les modes et même à une limitation de la croissance des transports. Le Ministre a tenté, en s'appuyant sur le Ministère de l'Environnement et sur des associations environnementales, de faire évoluer la problématisation dans le champ des politiques de transport et d'inscrire dans le Masterplan des principes controversés, report modal et limitation de la croissance des transports ; une initiative périlleuse dans un paysage politique où l'Etat avait principalement endossé le rôle de facilitateur de la croissance économique et où les entreprises de transport et logistique sont une activité dynamique de l'économie.

Le développement durable a été lié de façon plus claire et plus précoce à la nécessité de relancer le fret ferroviaire en France, devenant la principale justification du soutien à Fret SNCF. Sous le Ministère Gayssot, le développement durable et ses nombreuses traductions (lutte contre la pollution de l'air, santé publique, sécurité routière, lutte contre le changement climatique) ont été mobilisés afin de légitimer une politique volontariste de relance du fret ferroviaire par des investissements matériels et humains importants dans l'entreprise publique et le développement de nouvelles solutions technologiques comme les autoroutes ferroviaires.

C'est aussi le développement durable qui a été au cœur des argumentations pendant le Grenelle de l'Environnement dans les stratégies de recomposition de l'énoncé de politique publique et de définition du « transport durable ». Alors que le développement durable avait été investi à la fin des années 1990 pour justifier le soutien à Fret SNCF par une relance des investissements, des achats et des embauches, le développement durable justifie en 2008 que Fret SNCF se réforme (réorganisation de la production, des temps de travail, voire filialisation) dans un contexte d'ouverture à la concurrence et que de nouveaux instruments comme des incitations économiques soient mis en œuvre, comme levier pour la relance du fret ferroviaire.

L'environnement et le développement durable ont donc été des ressources argumentatives saisies par des acteurs de la politique pour l'élaboration et éventuellement le réagencement d'énoncés de politique publique sur le fret ferroviaire, à différents moments en France et en Allemagne, au sens où leur sens n'est pas univoque et qu'ils impactent l'ensemble des secteurs d'action publique, offrant des prises diverses pour leur traduction dans un secteur donné. Le caractère particulièrement flou du développement durable, ou sa

malléabilité[1117], permettent à tous les acteurs de lui donner du sens, de se l'« approprier »[1118], sans forcément s'accorder, ce qui ouvre considérablement les possibles des argumentations liant transport de marchandises et développement durable. Pour chacun de ces acteurs, il s'agit de tenter d'imposer une solution convenable à leurs yeux, ce qui les amène aussi à définir le problème et tenter de s'imposer comme d'éventuels propriétaires (ou copropriétaires) de la définition du « transport durable de marchandises ».

L'idée était de suivre, sur chaque terrain, comment le développement durable était agencé dans un énoncé de politique publique. L'énoncé présentant la réforme de 1994 comme une solution a relativement peu évolué en Allemagne, les acteurs s'appuyant notamment sur une récit de la réussite de la politique publique en question – considérant en partie que le problème défini en 1994 a été réglé puisque la part du fret ferroviaire est en augmentation. Cela n'a pas empêché certains acteurs de saisir le thème du développement durable et sa principale traduction alors dans le domaine des transports (la lutte contre le changement climatique) pour tenter de reformuler l'énoncé, en problématisant plus largement la question de la politique de transport de marchandises comme problème de partage modal dans un contexte de croissance forte. A cette occasion nous avons observé des batailles discursives fortes. Si celles-ci n'ont pas nécessairement abouti à l'adoption de mesures nouvelles, elles ont des impacts sur les stratégies argumentatives des acteurs et en cela participent au changement dans l'action publique. En cela, observer les batailles discursives à l'œuvre peut se révéler un outil pour tracer le changement.

En France, l'énoncé de politique de fret ferroviaire a évolué d'une manière significative, du moins si l'on s'y intéresse dans le détail, c'est-à-dire en dépassant l'impression d'homogénéité de discours marqués par la répétition régulière de formules appelant à la nécessaire relance du fret ferroviaire depuis les années 1990. Le développement durable semble avoir tour à tour permis de légitimer des solutions divergentes : soutenir l'entreprise publique Fret SNCF ou exiger sa réforme.

[1117] SCHÖLLER Oliver, *Mobilität im Wettbewerb*, Düsseldorf, Hans Böckler Stiftung, 2006 ; HAJER Maarten A., VERSTEEG Wytske, « A decade of discourse analysis of environmental politics: Achievements, challenges, perspectives », *Journal of Environmental Policy and Planning*, vol. 7, n°3, septembre 2005, p. 175-184. Voir aussi les réflexions de John Dryzek, qui classe le développement durable dans la catégorie des discours réformistes et imaginatifs et qui se caractérise par des tentatives de réduction des conflits entre valeurs environnementales et économiques, ainsi que par des discours tournés vers la résolution des problèmes (DRYZEK John S., *The Politics of the Earth*, New York, Oxford University Press, 1997, notamment la partie « The Quest for Sustainability ») ; SMOUTS Marie-Claude (dir.), *Développement durable. Les termes du débat*, Paris, Armand Colin, 2005 ; ZACCAÏ Edwin, *Le développement durable. Dynamique et constitution d'un projet*, Bruxelles, Bern, Berlin, Peter Lang, 2002 ; LASCOUMES Pierre, « Les politiques environnementales », *in* BORRAZ Olivier, GUIRAUDON Virginie (dir.), *Politiques publiques. Tome 1, La France dans la gouvernance européenne*, Presses FNSP, 2008, p. 29-67.

[1118] VILLALBA Bruno (dir.), *Appropriations du développement durable. Émergences, diffusions, traductions*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2009.

C'est pourquoi il faut absolument rester attentif aux usages qui sont faits d'un terme, en analysant la manière dont il est articulé dans l'argumentation, la place qu'il prend dans l'association d'une solution à un problème. En ce sens, nous avons pu montrer que la formulation et la reformulation d'un énoncé de politique publique dépendait étroitement de la capacité de certains acteurs à se saisir de certaines contraintes (thématiques environnementales et de développement durable; politiques européennes - directives, discours, livres blancs) comme de ressources, à partir du moment où ils en investissaient le sens par un travail argumentatif d'interprétation. Aussi, il faut largement insister sur la nécessité de s'intéresser en détail à l'articulation opérée par les acteurs entre définition du problème, solution, acteurs responsables, acteurs cibles; car sous l'apparence d'une formule rhétorique qui ne varie pas (« il faut relancer le fret ferroviaire car cela contribue au développement durable »), l'énoncé de politique publique peut être très différent, impliquer des acteurs différents (sauver Fret SNCF ou développer ses concurrents, rendre responsables politiquement l'UE, le Gouvernement, les collectivités), promouvoir des solutions divergentes.

La notion de « développement durable » ou de « durabilité » (en anglais « *sustainable development* » et « *sustainability* ») est devenue omniprésente et impactant tous les secteurs de politique publique. Ce discours semble si institutionnalisé (s'intégrant dans les pratiques des acteurs)[1119], que de nombreux auteurs ont pu se demander s'il s'agissait d'un nouveau référentiel[1120] ou d'un nouveau paradigme[1121]. Dans notre cadre théorique, nous avons préféré mettre en lumière les multiples sens qui lui étaient donnés pour insister sur les usages qui en sont fait, dans la construction d'énoncés ou de récits de politique publique, à l'image de ce que font Bhatia et Orsini[1122] dans leur étude des récits concurrents d'un système de santé durable au Canada. Les usages multiples de la durabilité permettent de construire des énoncés concurrents, de renforcer des arguments etc., dans des aménagements qui peuvent être divers :

[1119] HAJER Maarten A., 1995, *op.cit.*; sur la notion même de discours institutionnalisé, voir HAJER Maarten A., *in* van den BRINK Margo, METZE Tamara (ed.), 2006, *op.cit*.

[1120] MULLER Pierre, « Conclusion », Communication présentée au 10ème congrès de l'AFSP, section thématique n°28 (Acteurs, référentiels, instruments et énoncés : la spécificité d'une approche « francophone » des politiques publiques en débat), Grenoble, 2009. Dans cette communication cependant, il revenait sur les différents référentiels globaux (modernisateur, de marché, voire de développement durable) en insistant sur la place qu'ils assignent à l'individu (rendant par exemple moins important le fait que les règles du marché s'appliquent dans ce référentiel que le fait que l'individu soit sommé d'être l'acteur de sa propre vie ; pour un référentiel de développement durable, le plus important serait que les gens sont acteurs dans des communautés, des contextes, des territoires, qui font sens à leur identité).

[1121] COX R. H., BÉLAND D., "Valence, Policy Ideas, and the Rise of Sustainability", *Governance,* 26(2), p. 1-22.

[1122] BHATIA Vandna, ORSINI Michael, 2013, *op.cit*.

le problème peut être la solution dans un autre énoncé (voir le tableau comparatif), les victimes des coupables, etc.

Les luttes définitionnelles, les batailles de mots, ne sont pas purement rhétoriques. Elles révèlent bien au contraire des luttes définitionnelles et des luttes de sens qui participent à imposer des solutions (et rendre incontournables les acteurs qui les mettent en œuvre), légitimer une cartographie du secteur des transports dans laquelle les responsabilités sont distribuées. Retracer ces luttes devient un outil heuristique pour tracer le changement[1123] dans l'action publique : non par la seule analyse des instruments privilégiés, mais par le sens qui leur est donné dans ces batailles discursives.

Les batailles discursives : comprendre pourquoi les acteurs s'y engagent

Nous avons vu tout au long de notre travail, et plus particulièrement encore dans les phases de concertation débouchant sur des documents écrits (Masterplan et Grenelle) que les acteurs se mobilisent pour défendre ou s'opposer à une proposition, à une analyse, et sont parfois très attentifs aux mots mêmes présents dans un document. Cependant, l'intensité de ces luttes contraste considérablement avec le désintérêt voire l'oubli que suscite parfois le document une fois publié. Alors que le choix de certains mots ou la présence de certains paragraphes font l'objet de lourds conflits au cours du processus de rédaction, ils semblent ne plus avoir d'importance après. Pire encore, la force contraignante de ces mots ou de ces propositions est non seulement variable au sein d'un même document mais surtout leur longévité ne peut être reliée à l'intensité des luttes qui lui ont donné naissance.

Comment comprendre que les acteurs qui investissent autant de temps et d'énergie dans l'ensemble du processus d'écriture ignorent parfois son résultat, le transforment en le réinterprétant d'autres fois ? Pourquoi donner tant d'importance au contenu avant qu'il ne soit publié, puisqu'il peut être ensuite dénigré, oublié ou réinterprété ?

Les arguments échangés entre acteurs dans les deux concertations étudiées visent à gagner des batailles de définition du problème qui invitent à la mise en en œuvre de solutions différentes. Pour « gagner » ces batailles, il faut arriver à les faires inscrire noir sur blanc, ce

[1123] Pour détourner l'expression utilisée au sujet des instruments par P. Lascoumes et P. Le Galès (LASCOUMES Pierre, LE GALÈS Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004).

qui constitue ici une victoire dans l'étape de l'arbitrage politique[1124]. En effet, ces processus de concertation sont clôturés par des documents qui sont censés non pas retranscrire fidèlement les débats, mais dégager une vision du problème et les solutions qu'elle implique. En ce sens, ces documents sont cruciaux pour les acteurs puisqu'ils stabilisent pour un temps les rapports de force entre eux, et qu'ils vont constituer les preuves de l'état de ces rapports en affichant les propositions qui sont retenues et en écartant d'autres. L'inscription de certains concepts et mesures peut alors apparaître comme un trophée. Leurs promoteurs légitiment aussi leur rôle auprès de leurs membres (leurs actions pour convaincre et peser dans le débat aboutissent)[1125]. Ainsi, les documents écrits sont l'occasion non seulement de faire le tri entre les propositions, mais aussi de donner à voir qui sont les acteurs (portant ces mesures) qui comptent. La publication officielle vient finalement clore la lutte que se livrent les acteurs, symbolisant une fin, fût-elle provisoire, et stabilisant l'état des rapports de force.

Mais la fin de cette bataille n'est jamais définitive. Par exemple, en Allemagne, le *Masterplan* a été rapidement remplacé par un nouveau document cadre, à l'initiative des mêmes acteurs qui avaient suscité l'élaboration du *Masterplan*, se considérant comme les perdants de la bataille précédente et surtout cherchant à limiter les mesures d'action publique qui vont le plus à l'encontre de ce qu'ils considèrent être leurs intérêts. C'est à la fois le signe que les documents comptent (ils n'auraient pas cherché à en élaborer un autre) et que le processus paraît sans fin[1126].

Les documents écrits ne sont pas seulement au cœur des conflits entre acteurs avant d'être finalisés : leur interprétation demeure un enjeu après leur publication. Les acteurs se battent dans la phase de rédaction non seulement pour « compter leurs forces » mais aussi pour s'assurer des « prises » [1127] : les mots et les mesures présents dans le document peuvent

[1124] Bien que la décision politique comme moment ait été largement déconstruite et s'apparente plutôt à un processus prenant place dans la durée et impliquant un nombre importants d'acteurs, les discours officiels clôturant une concertation ou les décisions entérinées en Conseil des Ministres demeurent toutefois des événements symbolisant l'arbitrage politique, qui compte pour les acteurs.

[1125] Nous avons en effet trouvé dans chaque document de communication des acteurs ayant participé au Grenelle (journaux, communiqués de presse, interviews dans les médias) la liste des propositions portées qui avaient abouti, montrant ainsi l'exercice de légitimation de leur action (et de leur participation au processus), pouvant agir aussi comme légitimation de leur existence.

[1126] Les associations qui avaient soutenu la forme du *Masterplan* tel qu'adopté en 2008 demandent depuis sa mise en œuvre (rejetant de ce fait le nouvel *Aktionsplan* adopté entre temps) et réclament un engagement plus clair du Gouvernement en faveur du mode ferroviaire.

[1127] Nous rejoignons ici partiellement les travaux de Richard Harper sur la « carrière des documents » du FMI (HARPER Richard, *Inside the IMF. An Ethnography of Documents, Technology and Organizational Action*, San Diego, Academic Press, 1998). Il a en effet insisté sur l'importance des usages des documents qui sont d'ailleurs variables d'un type de service à l'autre. On trouve aussi des pistes de réflexion intéressantes sur les usages d'un document pour l'action publique et les enjeux liés à sa production dans l'ouvrage sur le Livre Blanc de la gouvernance européenne : GEORGAKAKIS Didier, de LASSALLE Marine (dir.), *La « nouvelle gouvernance européenne » : genèses et usages politiques d'un livre blanc*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2008.

être un appui pour des argumentations futures s'ils ont réussi à les faire inscrire une fois (ils ont ainsi fait la démonstration de leur pertinence).

On peut alors envisager les documents cadres pour l'action publique et plus largement les décisions comme des ressources dont les acteurs peuvent se saisir. Parler de la décision comme ressource permet de mieux la démarquer de son caractère contraignant, souvent envisagé au premier abord, dans la mesure où elle paraît figer le sens de l'action publique. La notion d'usage permet ainsi d'insister sur la capacité volontaire des acteurs à se saisir des opportunités (ressources ou contraintes) pour les transformer en pratiques politiques[1128]. La publication d'un document par exemple apparaît ainsi plus comme la fin d'un acte que comme la fin de la pièce : de nouvelles scènes vont s'offrir aux acteurs où déployer leur argumentation, leur ouvrant ainsi de nouvelles opportunités, tout en s'appuyant éventuellement sur ce qui a été écrit dans les actes précédents.

Un document d'action publique, une décision expriment donc aussi ce que les acteurs leur font dire, d'autant plus que ces éléments peuvent être présentés comme autonomes, des « faits », détachés de leurs concepteurs, du contexte dans lequel ils ont été élaborés et des conflits auxquels ils ont donné lieu. Ils doivent donc être considérés moins comme l'aboutissement de ces luttes que comme le trophée du vainqueur d'étape d'une course qui n'en finit jamais, comme la photographie toujours instantanée d'un rapport de force contingent et instable. Loin de figer le sens, cette victoire d'étape ou cette photographie n'empêchent en rien ces luttes de se rejouer, de reprendre ou non en compte cette photographie, d'en transformer ou non le sens. La lutte n'est jamais définitivement close.

Le « travail politique » : interpréter, définir et convaincre

L'étude des effets des usages des mots sur l'action publique nous permet d'aborder la question de la définition de ce qu'est l'activité politique. La période de développement de l'analyse des politiques publiques aux Etats-Unis a contribué à séparer celles-ci de leur

[1128] Pour une discussion de la ressource et de l'usage : Sophie Jacquot, Cornelia Woll, « Usages et travail politiques : une sociologie compréhensive des usages de l'intégration européenne », in Sophie Jacquot, Cornelia Woll (dir.), *Les usages de l'Europe, Acteurs et transformations européennes*, Paris, l'Harmattan, 2004, p. 1-29.

caractère politique, tout comme la séparation devenues classique entre *policies*, *politics* et *polity*. Les travaux qui se développent depuis une vingtaine d'année permettent plutôt de revenir sur cette séparation qui se voulait heuristique pour montrer plutôt qu'elle correspond aux diverses facettes de ce qu'est le politique. Dans ses travaux sur l'essence du politique, Julien Freund a mis en avant le conflit inhérent à la société dont la politique se nourrit[1129], les définitions de Jean Leca présentent l'activité politique comme le règlement de conflits, l'activité de gouvernement comme l'agrégation d'intérêts divergents[1130], les travaux de B. Jobert et P. Muller propres à l'action publique ont permis de réfléchir, grâce au référentiel, à la façon dont cet ensemble bricolé et parfois contradictoire, fait de valeurs et d'algorithmes, permettait de rendre cohérent ce qui ne l'est pas (l'Etat)[1131]. Ces pistes pour penser ce que l'action publique, plus que simple émanation de l'Etat, dit de Lui et comment elle ordonne la société, ont nourri la recherche française en science politique depuis. Elles permettent de dépasser la définition de l'activité politique comme celle ayant principalement à voir avec la compétition électorale, les partis politiques et les mobilisations. Notre travail de thèse permet d'apporter une modeste contribution pour penser l'activité politique comme travail d'interprétation, de définition et de persuasion, opéré par une large palette d'acteurs. Fonctionnaires, représentants de groupes organisés, dans le cadre des contraintes propres à leurs rôles, participent bien eux aussi à la définition du politique par leur travail argumentatif dans le processus d'action publique. Notre travail a permis de prolonger les pistes visant à repenser la division du travail politique.

Repenser la division du travail politique

Les acteurs administratifs rencontrés, plus ou moins haut placés dans les Ministères, se sont souvent plaint d'avoir parfois peu de prise sur la politique, dans le processus d'action publique. De la stigmatisation des décisions « irrationnelles » (ou rationnelles par exemple par rapport à des élections locales) des hommes politiques, au constat d'un manque de pouvoir

[1129] FREUND Julien, *L'essence du politique*, Paris, Dalloz, 2004 (1ère éd. 1965 chez Sirey).

[1130] LECA Jean, « La théorie politique », *in* GRAWITZ Madeleine, LECA Jean (dir.), *Traité de science politique*, volume 1, Paris, PUF, 1985 ; LECA Jean, « La « gouvernance de la France sous la Cinquième République. Une perspective de sociologie comparative », *in* d'ARCY François, ROUBAN Luc, *De la Cinquième République à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.

[1131] JOBERT Bruno, MULLER Pierre, *L'État en action, Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987

des administrations nationales ou fédérales vis-à-vis d'une grande entreprise dont l'Etat est actionnaire, en passant par la critique du manque de vue globale des acteurs politiques quant à l'ensemble des problématiques rencontrées par l'Etat, ces derniers se posaient souvent en défenseurs de l'intérêt général[1132] et se vivaient comme les garants de celui-ci en dernier recours. Aussi, nous avons rencontré des fonctionnaires qui, ici et là, étaient prompts à délégitimer les décisions du personnel politique. Ces jugements et positionnements professionnels, certes imbriqués dans l'histoire des divisions historiques entre politique et administration, définies largement par les formations dont sont issus ces fonctionnaires[1133], peuvent être interprétés comme des revendications d'intervention et de légitimité à intervenir, au nom d'une rationalité par exemple de l'action publique qu'ils maîtriseraient mieux. Cependant cette revendication de légitimité à intervenir ne va pas jusqu'à contester le primat du politique sur la décision, leur travail politique étant vécu comme celui de la définition, éventuellement de la mise en récit, et de la conviction dans le travail en amont de la décision, de la vigilance dans l'application, mais pas dans le « moment » de la décision[1134].

En étudiant les processus de l'action publique, notamment dans le travail de (re)définition des problèmes et des solutions, nous avons vu que les fonctionnaires avaient un rôle important dans plusieurs étapes-clé. Certes, ce sujet est un des questionnements majeurs et désormais classique dans les travaux sur les politiques publiques[1135]. Mais nous avons pu apporter un regard propre aux lunettes discursives que nous avons choisi de chausser dans ce travail. Outre leur rôle déjà bien connu dans la sélection de demandes sociales et éventuellement la traduction de propositions émanant d'acteurs socio-économiques en propositions d'action publique (rôle de médiation notamment), ils jouent plus spécifiquement un rôle central dans la formalisation des documents[1136], alors que nous avons vu que les

[1132] Voir l'affrontement déjà relaté par Ezra Suleiman entre intérêt particulier et intérêt national dans les discours des hauts-fonctionnaires et le relatif mépris que ces derniers ont vis-à-vis des députés: SULEIMAN Ezra N., *Les hauts fonctionnaires et la politique*, Paris, Seuil, 1976 (traduit de l'américain par Martine Meusy : *Politics, Power and Bureaucracy in France*, Princeton University Press, 1974).

[1133] JOLY Hervé, 2005, *op.cit.* ; DREYFUS François, EYMERI Jean-Michel (dir.), *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Paris, Economica, 2006.

[1134] Contribuant ainsi d'ailleurs à véhiculer le mythe de la décision prise par un acteur à un moment précis.

[1135] PADIOLEAU Jean-Gustave, *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982 ; THOENIG Jean-Claude, 1987, *op.cit.* ; MATHIOT Pierre, « Les acteurs administratifs dans la production de politiques publiques sociales. « Pouvoir » et marges de jeu d'une élite sectorielle », *in* DREYFUS François, EYMERI Jean-Michel, 2006, *op.cit.*

[1136] EYMERI Jean-Michel, « Frontières ou marches ?, De la contribution de la haute administration à la production du politique », in LAGROYE Jacques, *La politisation*, Belin, 2003, p. 47-77.

processus d'écriture étaient importants dans l'articulation des arguments, dans le choix des termes, dans les formes de la mise en récit, de la dramatisation[1137].

La maîtrise de la rédaction a été dans les processus du Grenelle de l'environnement et du *Masterplan* un enjeu pour les acteurs impliqués. Dans les deux cas, ce sont principalement les fonctionnaires des Ministères en charge du dossier qui ont eu la maîtrise de la phase de rédaction. On retrouve ici un des rôles classiques des fonctionnaires[1138]. J.-M. Eymeri s'était déjà penché sur le pouvoir politique des hauts-fonctionnaires par la maîtrise de l'écriture[1139] : leur travail consiste à « mettre en mots ce qu'on leur dicte ou ce qu'on leur demande d'exprimer au mieux »[1140]. Ainsi, ils se font souvent traducteurs entre des mesures techniques et des orientations politiques. Leur maîtrise de l'écriture leur donne un pouvoir non négligeable dans le tri de ce qui figure dans les documents et dans la manière dont les mesures sont formulées[1141].

Les fonctionnaires allemands ont certainement une conscience plus claire du rôle politique qu'ils jouent, dans la mesure où il n'existe pas la même tradition du cabinet ministériel qu'en France : outre le rôle rempli par les secrétaires généraux et les directeurs des

[1137] Le rôle de ces hauts-fonctionnaires en France, souvent issus des grands corps, serait cependant intéressant à étudier en détail, par rapport à des acteurs ayant d'autres profils, comme ceux qui composent les cabinets ministériels et qui se chargent plus spécifiquement d'écrire les discours des Ministres. En effet, Caroline Ollivier-Yaniv, dans une étude sur ceux qu'elle nomme les « écrivants », distingue le travail de ces acteurs précis de celui des autres hauts-fonctionnaires (notamment énarques) (OLLIVIER-YANIV Caroline, « Des conditions de production du discours politique : les « écrivants » des prises de parole publiques ministérielles », *in* BONNAFOUS Simone, CHIRON Pierre, DUCARD Dominique, LEVY Carlos (dir.), *Argumentation et discours politique. Antiquité grecque et latine, Révolution française, Monde contemporain*, Presses universitaires de Rennes, 2003, p. 89-98). Les « écrivants » se chargent à proprement parler de construire les argumentaires à l'aide du travail de préparation documentaire plus technique des énarques qui composent le reste du cabinet. Selon elle, ce sont ces acteurs précis qui endossent le rôle de traducteurs et d'interprètes, plus encore que les hauts-fonctionnaires plus techniciens. Nous ne sommes pas absolument convaincus par cette distinction aux vues des acteurs que nous avons rencontrés, même si ces « écrivants » ont probablement des « façons d'écrire » encore différentes, mais poursuivre cette hypothèse et la mettre à l'épreuve paraît intéressant, dans la mesure où elle permettrait de tracer ce qui se joue dans les échanges entre l'administration du Ministère (la « maison ») et les acteurs plus proprement politiques à la tête du Ministère. Il est probable que les logiques d'action et les pratiques soient différentes, aux vues de la formation initiale, des rôles vécus et de la trajectoire professionnelle, mais il serait intéressant d'étudier de plus près les phénomènes d'anticipation et d'apprentissage entre ces acteurs. Il serait alors intéressant de comparer ces logiques à celles des hauts-fonctionnaires allemands qui ont encore d'autres profils et alors que la haute administration allemande comporte encore d'autres règles de fonctionnement.

[1138] BUTON François, « L'observation historique du travail administratif », *Genèses*, vol.3, n° 72, 2008, p. 2-3 ; BEZÈS Philippe, JOIN-LAMBERT Odile, « Comment se font les administrations : analyser les activités administratives constituantes », *Sociologie du travail*, vol. 52, n°2, 2010, p. 133-150.

[1139] *« Le "cœur de métier" – dit en langage indigène – des services est de prendre une part déterminante à l'écriture de procès de décision publique qui ont toujours, de bout en bout, une dimension écrite. […] Aussi puissants soient les autres partenaires, les administrateurs se voient dévolu le rôle de scribes, et même de facto abandonné à eux : c'est à ce point qu'une simple division du travail social glisse vers une délégation effective de pouvoir »* (EYMERI, 2003, p.59-60).

[1140] *Ibid.*, p. 61.

[1141] Rôle déjà souligné aussi par Ezra Suleiman, dans *Les hauts fonctionnaires et la politique*, Paris, Seuil, 1976 (traduit de l'américain par Martine Meusy : *Politics, Power and Bureaucracy in France*, Princeton University Press, 1974). Un certain nombre d'auteurs ont en effet souligné que le travail législatif par exemple, éminemment politique, était en fait en grande partie effectué par les services administratifs dans les bureaucraties modernes (PETERS Guy B., PIERRE Jon, « Introduction: The Role of Public Administration in Governing », *in* PETERS Guy, PIERRE Jon, *Handbook of Public Administration*, London, Sage, 2003, p. 1-10).

Ministères, les directeurs de Bureau, comme nous l'avons vu dans l'étude du *Masterplan*, ont un rôle important dans la rédaction de la stratégie politique de leur Ministère et dans la rédaction des discours du Ministre. Mais on pourrait revisiter plus avant les réflexions sur la « politisation fonctionnelle »[1142] et les études sur la sociologie politique comparée du travail administratif et de la production de l'action publique[1143] à l'aune du travail politique d'argumentation et de conviction mené dans les administrations centrales.

Nous avons vu que la phase de rédaction d'un document d'action publique, après éventuellement une phase de débats, de concertation, qui peut être l'occasion pour des acteurs d'exprimer des conflits autour de certaines propositions, traduit ces conflits par des luttes autour des mots à inscrire, dont l'issue se matérialise à travers les mots finalement présents. Savoir qui rédige les documents (et qui arbitre la rédaction) intéresse par conséquent les acteurs : ils savent ainsi vers qui doivent se focaliser leurs efforts pour convaincre. Réussir à imposer ses mots peut être considéré alors comme une façon de s'imposer comme le propriétaire, certes provisoire, de la définition du problème et des solutions. Si les fonctionnaires maîtrisent une phase importante par la rédaction des documents qui orientent l'action publique, participant ainsi partiellement à l'exercice du pouvoir politique[1144], leur travail est loin d'être exempt de contraintes[1145].

Ils ont encore un rôle crucial dans la traduction du plan d'action, dans sa mise en œuvre, puisqu'ils peuvent démontrer l'inanité ou encore l'efficacité d'une solution choisie ou non choisie, comme nous l'avons vu après le Grenelle, qui, par le nombre de mesures qu'ils prévoyaient, laissait une marge de manœuvre pour les acteurs administratifs dans leur empressement ou leur attente à les mettre en œuvre[1146]. Si parler de leur action à différentes étapes de l'action publique a une vertu heuristique, cela ne signifie pas pour autant que le processus soit linéaire. Bien au contraire, l'action même des serviteurs de l'Etat montre à quel

[1142] MAYNTZ Renate, DERLIEN Hans-Ulrich, « Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970-1987 – Toward Hybridization? », *Governance*, 2, 1989, p. 384-404.

[1143] DREYFUS François, EYMERI Jean-Michel, 2006, *op.cit.*

[1144] Voir à ce titre l'étude du rôle de l'écrit notamment dans les sociétés bureaucratiques, par Jack Goody (*La logique de l'écriture. Aux origines des sociétés humaines*, Paris, Armand Colin, 1986) : *« Si l'on considère que la politique traite de la distribution du pouvoir, il est alors nécessaire de se rappeler que l'écriture constitue une dimension importante du pouvoir »* (p. 98).

[1145] J.-M. Eymeri évoque ainsi une gouvernance de plus en plus complexe, multi-acteurs et multi-niveaux, que l'on retrouve aussi dans nos deux cas : *« Leur travail d' « écriture » se réalise donc sous forte contrainte dans ce que l'on peut tout aussi bien appeler des configurations d'acteurs sous-tendues des rapports de force sectoriels et de « transactions collusives » intersectorielles (Dobry, 1992) dont la remise en cause est parfois presque impossible en conjoncture ordinaire. Il n'en demeure pas moins que les services rédigent le processus, et par là l'orientent peu ou prou »* (*op.cit.*, p. 60).

[1146] Entretiens au MEEDDAT, 15.10.2008, au Budget, 11.05.2009, à la DGTPE, 05.05.2009.

point toutes ces étapes se rejouent sans cesse, pour se convaincre de la bonne ou de la mauvaise problématisation opérée, du choix des bons ou des mauvais instruments d'action publique. C'est leur action même qui démontre à quel point le sens de l'action de l'Etat se rejoue et se renégocie sans cesse.

Nous avons vu que l'énoncé le plus clairement stabilisé était celui de la réforme allemande des chemins de fer. En revanche, les autres tentatives de formulation de nouveaux énoncés ont soit difficilement abouti, soit été assez vite remis en question. Or, dans ces énoncés finalement assez peu stabilisés, nous avons à chaque fois constaté que l'énoncé, même porté par un Ministre, était assez peu partagé dans l'administration. Les énoncés en paraissent plus fragiles. Si l'énoncé a sans doute besoin de trouver des porte-paroles politiques, on voit donc aussi que les facteurs de sa stabilisation sont aussi liés à sa diffusion dans les administrations. Cela nous amène à pousser un peu plus loin les conditions énoncées par Ph. Zittoun pour qu'un énoncé se stabilise : l'une de ces conditions est la décision, au sens où les acteurs croient à ce moment comme un moment du choix, vers lequel tendent tous leurs efforts argumentatifs (convaincre tel ou tel acteur – suivant notamment la cartographie du pouvoir qu'ils se représentent), et qui clos en quelque sorte les discussions, au moins pour un temps, et stabilise de ce fait l'énoncé de politique publique : d'énoncé politique portant des propositions, il passe à un énoncé de la politique publique, celui qui oriente l'action publique. Si nous ne remettons pas en question l'importance de cette étape pour l'ensemble des acteurs, nous constatons cependant aussi que le destin de cet énoncé ne s'arrête pas là, qu'il dépend encore grandement du niveau de diffusion de l'énoncé au sein des services administratifs chargés de le mettre en œuvre, ou d'évaluer ses conséquences pour le Budget, pour l'économie du pays, etc. Pour Ph. Zittoun, l'énoncé n'était jamais fixé une fois et pour toutes : il a mis l'accent sur le rôle du travail politique, qui est de toujours rouvrir les énoncés. Ce que notre travail permet de mettre en lumière, c'est que ce n'est pas seulement le propre du travail politique, mais que le travail (politique ?) administratif, peut aussi contribuer à rouvrir les énoncés, ou à empêcher leur stabilisation, soit par la non mise en œuvre de mesures (une forme de résistance), soit par la mise à l'épreuve que l'énoncé subit dans la mise en œuvre concrète. La phase de formulation et de diffusion de l'énoncé pourrait être sans doute enrichie par l'étude de la phase de mise en œuvre de l'action publique, pour comprendre à la fois sa stabilisation, voire son verrouillage, mais aussi son éventuelle reformulation dans cette phase de mise à l'épreuve du terrain, des acteurs qui le traduisent, le mettent en œuvre, le reformulent, éventuellement en transforment le sens. L'énoncé de politique publique gagnerait sans doute à être enrichi de recherches s'intéressant plus particulièrement à sa

reformulation à travers sa mise à l'épreuve dans des dispositifs concrets, et pourrait s'enrichir des enseignements qu'apportent certaines dimensions des travaux sur les IAP, qui certes montrent le plus souvent qu'ils ont des effets propres mais qu'ils n'en demeurent pas moins l'objets de luttes de sens[1147].

Le travail sur les OFP par exemple (chapitre 4) a été principalement envisagé dans les processus d'argumentation autour de ce nouvel objet comme solution au problème du fret ferroviaire français, contribuant de ce fait à la fois à définir et la solution et le problème de manière conjointe. Les projets concrets d'OFP n'étaient pas assez avancés pour étudier les éventuels effets de reformulation de cette proposition par leur mise en œuvre, mais ce travail resterait à faire. Par ailleurs, l'étude de cet objet nous a particulièrement mis sur la piste d'un intérêt à étudier non seulement la circulation transnationale des savoirs et des instruments d'action publique, mais aussi celle des énoncés et des récits de politique publique[1148].

Les représentants de groupes d'intérêt ont très rarement la maîtrise de l'écrit public, même si leur revendication à y accéder témoigne peut-être de la conscience de ce que le pouvoir de la maîtrise des mots représente[1149]. Ils ont en revanche pleinement conscience que leur travail consiste surtout à convaincre. Ce qui nous a frappé dans les entretiens, c'était l'affirmation d'une forme de division du travail de conviction entre organisations, se traduisant par des sujets réservés ou donnant lieu à une répartition entre des argumentations spécifiques : grands sujets transversaux pour les organisations représentant l'ensemble des transporteurs, sujets techniques laissés aux organisations professionnelles, sujets plus controversés ou proprement environnementaux laissés aux organisations qui s'en revendiquent le plus clairement… ces représentants, par les comportements qu'ils adoptent dans cette forme de division du travail argumentatif, assument le fait que les arguments n'ont pas les mêmes effets, éventuellement le même poids, en fonction de ceux qui les énoncent. Les organisations syndicales savent que leur expérience en matière de conflit social (mais aussi de discussion) leur donne plus de légitimité sur certains sujets, tandis qu'il en est autrement par exemple pour les associations environnementales, plus rompues aux coups

[1147] Comme le montrent de diverses manières les contributions de P. Ravinet et de P.-Y. Baudot dans le numéro spécial de la *RFSP* paru en 2011 sur les instruments ou encore l'article de R. Crespin sur les tests de dépistage de drogues au volant (CRESPIN Renaud, « Drogues et sécurité routière », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 5, 2006, p. 813-836).

[1148] Ce qui était aussi l'une des conclusions de S. Griggs dans sa discussion des contributions au panel organisé sur les récits de politique publique à l'ICPP en 2013 (panel « Understanding policy narratives », 1ère conférence internationale sur les politiques publiques (ICPP), 26-28 juin 2013, Grenoble).

[1149] Il est intéressant en effet que les représentants du *Deutsches Verkehrsforum* aient proposé d'être les rédacteurs des rapports des ateliers du *Masterplan*, prémisses au document directeur.

médiatiques mais moins au suivi régulier de dossiers (même si cette présentation demeure caricaturale).

Cette forme de division assumée du travail argumentatif n'empêche pas pour autant que chacun prenne sa part dans le travail politique définitionnel pour agir sur l'action publique. Si le politique se caractérise par son autonomisation progressive des autres sphères sociales et par l'institution de l'Etat en tant que processus de différenciation du rôle politique, les acteurs dans l'Etat et hors de l'Etat n'en contribuent pas moins à la fabrique du politique par les processus d'argumentation dans l'action publique, par ce que l'on pourrait nommer ici l' « énonciation du politique » pour reprendre l'expression de Jean-François Bayart[1150]. L'énonciation du politique est distribuée, elle n'appartient à aucun groupe social en propre, dès lors qu'il revendique le droit à prendre part à l'argumentation, à la construction du sens, et qu'il entre dans les luttes de sens[1151]. Certes, le politique n'est sans doute pas fait essentiellement de luttes de sens plus ou moins policées. Il peut être aussi le lieu de luttes physiquement violentes. Les formes de la lutte demeurent sans doute liées aux ressources dont disposent les groupes. Mais les luttes de sens dans l'action publique semblent être devenues l'un des principaux lieux et moments du politique.

Enfin, la mise en évidence du travail politique des acteurs « non politiques » (ou ne bénéficiant pas de la légitimité de l'élection) dans les luttes définitionnelles remet-elle en question les spécificités du langage politique[1152] et de ses effets propres ? Rien n'est moins sûr.

Les acteurs gouvernementaux et le discours de communication

Dans les régimes politiques complexes comme l'Allemagne (régime fédéral, part de représentation proportionnelle et procédés décisionnels menant à une certaine dispersion du pouvoir au sein d'autorités multiples), les compromis sont construits principalement dans la

[1150] BAYART Jean-François, « L'énonciation du politique », *Revue française de science politique*, vol. 35, n°3, 1985, p. 343-373.

[1151] « les phénomènes politiques sont équivoques et réversibles ; ils sont les lieux et les moments, plus ou moins indifférenciés, de l'action contradictoire de groupes sociaux distincts » (BAYART , *ibid.*, p. 354).

[1152] LE BART Christian, *Le discours politique*, Paris, PUF, 1998 ; LE BART Christian, « Parler en politique », *Mots. Les langages du politique*, n° 94, 2010, p. 77-84 ; LATOUR Bruno, « Si l'on parlait un peu politique ? », *Politix*, vol. 15, n° 58, 2002, p. 143-165.

formulation des discours de coordination[1153]. Mais le processus d'élaboration de la réforme des chemins de fer a été aussi accompagné de discours politiques de légitimation, facilitant son adoption, puis surtout, plus tard, son verrouillage. Cependant, dans le cas du Masterplan, dans lequel le Ministre des Transports semble avoir voulu passer en force sur certains points, notamment contre les représentants d'un secteur traditionnellement puissant en Allemagne et bénéficiant de nombreux relais dans la sphère politique, l'énoncé réformateur a eu d'autant plus de mal à s'imposer et surtout à se stabiliser.

Dans un régime politique simple comme la France, le volontarisme politique déployé par Gayssot accompagné d'un discours de légitimation a permis d'imposer un énoncé plus facilement dans la période 1997-2002. Pourtant, l'énoncé porté au départ a lui aussi subi des transformations dans la formation d'une coalition discursive, autour de la définition du problème permettant de légitimer le soutien à Fret SNCF, avec le Ministère de l'ATE, et dans le travail s'appuyant sur les ingénieurs du Ministère de l'Equipement. Dans la période entourant le Grenelle, il semble que le discours politique se soit plus focalisé sur l'énoncé d'objectifs que sur la légitimation de mesures (surtout les plus controversées comme celle qui concernent la filialisation du fret et la réforme de l'organisation du travail à la SNCF), dans un contexte où la libéralisation a transformé le champ des énoncés possibles.

Dans les années 1990, la réforme des chemins de fer en Allemagne et la formulation d'un énoncé de soutien à Fret SNCF en France apparaissent comme deux processus d'aboutissement d'énoncés réformateurs, sur des modalités différentes (large processus de coordination dans l'un, plus forte imposition politique de l'autre). En revanche, le Grenelle de l'Environnement et le Masterplan ont été le lieu d'affrontements plus nets entre des coalitions, durant lesquels des énoncés clairs et stabilisés de politique publique ont peiné à s'imposer.

Finalement dans le processus du Masterplan comme dans la période du Grenelle, les acteurs du Gouvernement n'ont-ils pas agi de façon « inhabituelle » dans le cadre d'un régime complexe pour l'un, d'un régime simple pour l'autre ? Le Ministre des Transports, dans le premier cas, a en effet tenté d'imposer des mots (et des mesures), ce qui est apparu comme un passage en force, et qui finalement n'a pas survécu au départ du Ministre après les élections. Dans le second cas, un discours clair de communication, présentant et légitimant des choix de politique publique, éventuellement dans une forme de clivage politique par rapport à

[1153] SCHMIDT Vivien A., « Values and discourse on the politics of adjustment », *in* SCHMIDT Vivien A., SCHARPF Friedrich (dir.), *Welfare and work in open democracy*, Oxford University Press, 2000.

l'opposition, n'est pas aisément repérable. Comment peut-on tenter d'analyser les effets de la parole politique et du discours de communication sur l'action publique ?

Le récit sur la réussite de la réforme allemande des chemins de fer a pour conséquence de mettre en scène la décision politique à la fois courageuse et décisive qui a été prise au début des années 1990. En France, le discours politique semble enfermé entre, d'une part, mise en scène de la contrainte (européenne) et d'une politique devant « faire avec » l'ouverture à la concurrence, et volontarisme politique martelant la réaffirmation de recettes relativement anciennes (solutions technologiques par exemple) face à ce qui est souvent présenté comme une spirale du déclin du fret ferroviaire d'autre part[1154]. On peut penser que récit de l'échec ou récit de la réussite, qui sont des interprétations servant à orienter l'action publique au départ[1155], peuvent aussi avoir des effets sur la confiance de l'ensemble des acteurs en la capacité des « décideurs » à prendre des décisions claires (mais de préférence négociées).

L'incertitude sur le contenu de la politique de fret ferroviaire en France est accentuée par la divergence entre le discours de communication et des discours plus discrets. De fait, le discours politique en France qui a longtemps ignoré la libéralisation, avant de l'intégrer très progressivement et avec des précautions dans les années 2000, se focalisait sur des instruments techniques (les autoroutes ferroviaires, les innovations et les aménagements infrastructurels, le transport combiné), parfois sur des mots (l'intermodalité), qui sauveraient le fret ferroviaire du déclin. Parallèlement les Plans Fret de la SNCF se suivaient et ne faisaient pas non plus l'objet d'un investissement discursif : la SNCF, voire Fret SNCF tout seul, étaient laissés comme responsables de cette réforme. Sous couvert d'être un plan de réorganisation interne, il engageait pourtant l'avenir du fret ferroviaire. De plus en plus, un énoncé porté dans les administrations, à Fret SNCF, présentait l'ouverture à la concurrence comme un traitement de choc nécessaire, forçant la SNCF à se réformer, tandis que le pouvoir politique ne souhaitait pas assumer cette transformation comme étant de son initiative propre. Le cas de la politique de fret ferroviaire française complète ainsi d'autres travaux s'étant interrogés sur l'adaptation du discours aux transformations de la régulation politique, économique et sociale en France[1156] : des énoncés transformateurs se sont déjà imposés dans

[1154] Cette « spirale du déclin » est sans doute nourrie par les nombreux discours émanant d'acteurs divers pour dénoncer l'inadéquation des mesures ou l'incohérence de l'action publique.

[1155] Pour reprendre une expression de M. Hajer : *« performances matter »* (HAJER, 2011, *op.cit.*, p.8)

[1156] Voir notamment GUIRAUDON Virginie, **«** L'intégration des immigrés ou la politique de l'esquive. Réformer sans changer de modèle ? », *in* CULPEPPER, HALL., PALIER, 2006, *op. cit.*

la politique des transports, sans que ces réformes ne soient clairement formulées et légitimées dans le discours de communication.

Gouverner le fret ferroviaire en France et en Allemagne

Si l'on distingue souvent l'activité de gouvernement comme un mode de résolution des conflits[1157] et l'activité politique comme une contestation des ordres établis[1158], nombreux sont les auteurs qui ont insisté sur la double dimension de l'activité politique[1159], qui repose sur une « dialectique antinomique »[1160] entre ordre et désordre[1161].

Dans les quatre cas étudiés, nous avons vu que les énoncés réformateurs reposaient sur des redéfinitions du problème public et sur la mise en évidence que celui-ci avait jusqu'ici été ignoré ou que les solutions apportées n'étaient pas les bonnes. En cela ils participent à la contestation des ordres établis. Cependant, les énoncés portés doivent aussi convaincre le plus d'acteurs possibles, souvent en les intéressant. C'est dans les processus de transformation qu'ils subissent à l'occasion (en répondant à de nouveaux problèmes, en intégrant de nouveaux acteurs), qu'ils gagnent parfois en ambiguïté. Dans ce cadre, la parole politique, notamment celle des gouvernants, semble se situer à la jonction de discours de contestation visant à démontrer leur capacité à remettre de l'ordre dans la société et de discours, parfois plus flous et plus ambigus[1162], qui idéalement parlent à tous les groupes, les rassemble et les intègre.

L'action publique est le fruit d'un travail sans cesse renouvelé des acteurs pour définir les termes de l'action publique et lui attribuer du sens ou au contraire le contester, tout autant

[1157] LECA, 1996, *op.cit.*

[1158] LAGROYE, 2003, *op.cit.*

[1159] RANCIERE Jacques, *Aux bords du politique*, Paris, Gallimard, 1998 ; mais aussi les anthropologues du politique comme G. Balandier qui a montré que les rites politiques permettaient une remise en ordre symbolique de la société (BALANDIER Georges, *Anthropologie politique*, Paris, PUF, 2004 (5ème édition; 1ère éd. 1967).

[1160] FREUND Julien, *L'essence du politique*, Paris, Dalloz, 2004 (1ère éd. 1965 chez Sirey).

[1161] Dans les approches discursives, plusieurs auteurs ont tenté de prendre à bras le corps l'énigme de l'ordre politique, en considérant l'activité politique sous deux formes : celle qui segmente la société et la rend soluble (activité de police) et celle qui montre que l'addition des segments ne forme jamais un tout (activité politique) : HAJER Maarten A., LAWS David, 2006, *op.cit.* ; ZITTOUN, 2011, *op.cit.*

[1162] On pense notamment à la parole courbe du politique : LATOUR Bruno, « Si l'on parlait un peu politique ? », *Politix*, vol. 15, n° 58, 2002, p. 143-165.

que le travail politique de gouvernement tente d'agréger des définitions pour rendre l'action publique envisageable. S'intéresser aux processus de stabilisation et de déstabilisation des énoncés, c'est s'intéresser aux deux faces d'une même pièce, et les acteurs politiques comme administratifs participent à cette double activité. Cependant, les premiers ont une forme de monopole de la parole légitime. L'une des pistes permettant de saisir la complexité de la stabilisation d'un énoncé nous semble résider ainsi dans le caractère complexe du discours politique lui-même, sur le fil du rasoir entre la justification et la stabilisation d'un ordre légitime de la société et la dénonciation d'un désordre légitimant le rôle politique fait pour agir. On est au cœur ici d'une difficulté inhérente à l'activité de gouvernement, qui est celle à la fois de donner un sens et de donner des sens, sans pour autant perdre la confiance des gouvernés.

BIBLIOGRAPHIE

La bibliographie est découpée en plusieurs thèmes propres à l'usage que nous avons fait des références, mais nous avons opté pour des catégories larges. Les références utilisées dans la réflexion sur les méthodes sont d'abord regroupés ; une deuxième partie présente les ouvrages généraux de référence, alors qu'une troisième partie recense les travaux propres à l'analyse des politiques publiques et à la sociologie de l'action publique, dans laquelle nous n'avons pas différencié les travaux par approches, exceptés pour les travaux portant sur les approches interprétatives, discursives et sur les récits, dans la mesure où elles ont inspiré plus spécifiquement le cadre théorique de cette thèse. Une quatrième partie présente les ouvrages qui nous ont plus spécifiquement servi à appréhender les politiques de transport, l'histoire des chemins de fer et à analyser, enrichir, interpréter ce que nous observions sur les terrains.

MÉTHODOLOGIES (Enquête ; Entretien ; Comparaison ; Ecriture)

BÉAL Vincent, « Résoudre les tensions entre généralisation et singularité par l'écriture comparative ? », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 19, n° 1, p. 39-59

BECKER Howard S., *Écrire les sciences sociales,* Paris, Economica, 2004 (traduit de l'anglais *Writing for Social Scientists. How to Start and Finish your Thesis, Book or Article*, Chicago, Chicago University Press, 1986)

BONGRAND Philippe, LABORIER Pascale, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, vol.55, n°1, février 2005, p.73-111

BOURDIEU Pierre, « L'illusion biographique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 62-63, juin 1986, p. 69-72

COHEN Samy (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, PUF, 1999

CURAPP (dir.), *Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique,* Paris, PUF, 2000

DODGE Jennifer, « A Reflection on Comparative Interpretive Case Studies : Examining Civil Society Organizations in Deliberative Democracy », communication présentée au 4ème colloque IPA, Kassel, 25-27 juin 2009

DUBOIS Vincent, « L'écriture en sociologie : une question de méthode négligée », *Transversales*, vol. 1, 2005, p. 208-217

DUPUY Claire, POLLARD Julie, « Les rapports dans l'administration de la preuve. Quelques réflexions méthodologiques », Communication présentée au 10ème Congrès de l'AFSP, Grenoble, 2009

FLYVBERG Bent, « Five misunderstandings about case-study research », *in* SEALE Clive, GOBO Giampetro, GUBRIUM Jaber, (eds)., *Qualitative Research Practice*, London and Thousand Oaks, Sage, 2004, p. 420-434

GALLY Natacha, « Écrire le contraste au-delà des typologies : l'apport de l'histoire croisée à la comparaison internationale », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 19, n°1, 2012, p. 19-38

GENIEYS William, *Sociologie politique des élites*, Paris, Armand Colin, 2011

GIRAUD Colin, « Structurer la comparaison par l'expérience de l'écriture », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 19, n° 1, p. 95-113

GIRAUD Olivier, « La comparaison comme méthode de réduction de la complexité », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11, n ° 3, 2004

GIRAUD Olivier, « Le comparatisme contemporain en science politique : entrée en dialogue des écoles et renouvellement des questions », *in* LALLEMENT Michel, SPURK Jan (dir.), *Stratégies de la comparaison internationale*, Paris, CNRS Edition, 2003, p. 87-106

HASSENTEUFEL Patrick, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale, Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, février 2005, p. 113-132

HASSENTEUFEL Patrick, « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes », in CURAPP (dir.), *Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, PUF, 2000

HASSENTEUFEL Patrick, SMITH Andy, « Essoufflement ou second souffle, l'analyse des politiques publiques « à la française » », *Revue française de science politique*, vol 52, n° 1, 2002, p. 53-73

HERTZ Rosanna, IMBER Jonathan B. (dir.), *Studying elites using qualitative methods*, Thousand Oaks, Sage Publications, 1995

KNOEPFEL Peter, LARRUE Corinne, VARONE Frédéric, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Zürich, Verlag Rüegger, 2006 (2ème éd.)

LALLEMENT Michel, SPURK Jan (dir.), *Stratégies de la comparaison internationale*, Paris, CNRS Edition, 2003

LE BIANIC Thomas, de VERDALLE Laure, VIGOUR Cécile (coord.), Dossier « Ce que comparer veut dire », *Terrains & Travaux*, vol. 2, n° 21, 2012

LEQUESNE Christian, « L'interview des acteurs administratifs comme matériau d'analyse du processus décisionnel de la France à l'égard de l'Europe », *in Questions de méthode : interviewer les élites dirigeantes en France*, colloque AFSP 14 et 15 mars 1996

MENY Yves, THOENIG Jean-Claude, *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989

MULLER Pierre, « Interviewer les médiateurs : hauts fonctionnaires et élites professionnelles dans les secteurs de l'agriculture et de l'aéronautique », *in Questions de méthode : interviewer les élites dirigeantes en France*, colloque AFSP 14 et 15 mars 1996

PASSERON Jean-Claude, REVEL Jacques (dir.), *Penser par cas*, Paris, EHESS, 2005

PETERS Guy B., « The Problem of Policy Problems », *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 7, n° 4, décembre 2005, p. 349-370

PINSON Gilles, SALA PALA Valérie, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ?», *Revue française de science politique*, vol. 57, n° 5, octobre 2007, p. 555-597

PÜLZL Helga, WYDRA Doris, « Between cows and trees : application of discourse approach in comparative perspective », communication présentée au 4ème colloque IPA, Kassel, 25-27 juin 2009

SMITH Andy, « L'analyse comparée des politiques publiques : une démarche pour dépasser le tourisme intelligent ? », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 7, n°1, 2000, p. 7-19

SPURK Jan, « Épistémologie et politique de la comparaison internationale : quelques réflexions dans une perspective européenne », in LALLEMENT Michel, SPURK Jan (dir.), 2003, *op. cit.*, p. 71-86

STEFFEN Monika, « La comparaison internationale comme révélateur des apprentissages institutionnels. L'exemple de la lutte contre le Sida », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11, n° 3, 2004

VIGOUR Cécile, *La comparaison dans les sciences sociales, Pratiques et méthodes*, Paris, La Découverte, 2005

WERNER Michael, ZIMMERMANN Bénédicte (dir.), *De la comparaison à l'histoire croisée*, Paris, Seuil, 2004

YANOW Dvora, SCHWARTZ-SHEA Peregrine (ed.), *Interpretation and Method. Empirical Research and the Interpretive Turn*, Armonk, New York, M.E. Sharpe, 2006

ZAKI Lamia, « L'écriture d'une thèse en sciences sociales : entre contingences et nécessités », *Genèses*, vol. 4, n° 65, 2006, p. 112-125

RÉFÉRENCES GÉNÉRALES (Science politique, Sociologie et anthropologie du politique ; Participation ; Controverses…)

ABÉLÈS Marc, *Anthropologie de l'Etat*, Paris, Payot, 2005

AKRICH Madeleine, « Comment décrire les objets techniques », *Techniques et Culture*, n° 9, 1987, p. 49-64

BALANDIER Georges, *Anthropologie politique*, Paris, PUF, 2004 (5ème édition; 1ère édition en 1967)

BALANDIER Georges, *Le pouvoir sur scènes*, Paris, Fayard, 2006

BAYART Jean-François, « L'énonciation du politique », *Revue française de science politique*, vol. 35, n°3, 1985, p. 343-373

BLATRIX, Cécile, « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, vol. 15, n° 57, 2002, p. 79-102

BLONDIAUX Loïc, SINTOMER Yves, « L'impératif délibératif », *Politix*, Vol. 15, n° 57, 2002, p. 17-35

BOLTANSKI Luc, *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Paris, Minuit, 1982

BOLTANSKI Luc, THÉVENOT Laurent, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991

BOURDIEU Pierre, « La représentation politique. Éléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 36, n°1, 1981, p. 3-24

BOY Daniel, « Le Grenelle, un mécanisme politique novateur ? », *Regards sur l'actualité*, n° 338, Février 2008

BOY Daniel, « Le Grenelle de l'environnement : une novation politique ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 2, n° 134, 2010, p. 313-324

CALLON Michel, « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, 1986, p. 169-208

CALLON Michel, LASCOUMES Pierre, BARTHE Yannick, *Agir dans un monde incertain, Essai sur la démocratie technique*, Seuil, 2001

CHARVOLIN Florian, *L'invention de l'environnement en France. Chroniques anthropologiques d'une institutionnalisation*, Paris, La Découverte, 2003

CLASTRES Pierre, *La société contre l'Etat. Recherches d'anthropologie politique*, Paris, éd. de Minuit, 1974

COHEN Antonin, LACROIX Bernard, RIUTORT Philippe, *Nouveau manuel de science politique*, Paris, La Découverte, 2009

COLLOVALD Annie, « Identité stratégique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°62/63, juin 1986, p. 29-40

CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 2001 (1ère éd. 1977)

DÉLOYE Yves, « En guise de conclusion : ce que résister veut dire ou les paradoxes d'une construction européenne face aux contingences historiques et aux logiques politiques nationales », *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 15, n° 4, 2008, p. 679-685

DEMESMAY Claire, STARK Hans, *Qui dirige l'Allemagne ?*, Presses Universitaires du Septentrion, 2005

DUBAR Claude, TRIPIER Pierre, *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin, 1998

ESQUÉNAZI Jean-Pierre, « Lionel Jospin et la campagne de 2002 », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. 4, n° 80, 2003, p. 101-112

FIALA Pierre, RENNES Juliette, « *Majorité plurielle*, trajectoire d'une formule », *Mots. Les langages du politique*, n°68, 2002, p. 123-130

FOUCAULT Michel, *Sécurité, Territoire, Population, Cours au collège de France, 1977-1978*, Paris, Seuil/Gallimard, 2004

FOUCAULT Michel, *Les mots et les choses*, Paris, Gallimard, 1966

FREUND Julien, *L'essence du politique*, Paris, Dalloz, 2004 (1ère éd. 1965 chez Sirey)

GOFFMAN Erving, *Façons de parler*, Paris, Minuit, 1987 (traduit de l'anglais par Alain Kihm, *Forms of Talk*, 1981)

GOODY, Jack, *La logique de l'écriture. Aux origines des sociétés humaines*, Paris, Armand Colin, 1986

GOURGUES Guillaume, *Le consensus participatif, Les politiques de la démocratie dans quatre régions françaises*, Thèse de science politique, Université Pierre Mendès France, 2010

GRAWITZ Madeleine, LECA Jean (dir.), *Traité de science politique*, volume 1, Paris, PUF, 1985

GUINAUDEAU Isabelle, KUFER Astrid, PREMAT Christophe (dir.), *Dictionnaire des relations franco-allemandes*, Pessac, Presses universitaires de Bordeaux, 2009

HABERMAS Jürgen, *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard, 1987

HANKE Irma, « La nation incertaine : la culture politique dans l'Allemagne réunifiée », *in* LE GLOANNEC Anne-Marie (dir.), *L'État en Allemagne. La République fédérale après la Réunification*, Presses FNSP, 2001, p. 441-458

HARPER Richard, *Inside the IMF. An Ethnography of Documents, Technology and Organizational Action*, San Diego, Academic Press, 1998

HEY Christian, BRENDLE U., *Umweltverbände und EG. Strategien, politische Kulturen und Organisationsformen*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1994

HIBOU Béatrice, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, La Découverte, 2012

HOUDART Sophie, THIERY Olivier (coord.), *Humains non humains. Comment repeupler les sciences sociales*, Paris, La Découverte, 2011

IHL Olivier, KALUSZYNSKI Martine, POLLET Gilles (dir.), *Les sciences de gouvernement*, Paris, Economica, 2003

JABKO Nicolas, *Playing the Market: A Political Strategy for Uniting Europe, 1985-2005*, Ithaca, London, Cornell University Press, 2006

LAGROYE Jacques (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003

LAGROYE Jacques, « La légitimation », *in* GRAWITZ Madeleine, LECA Jean (dir.), *Traité de science politique*, volume 1, Paris, PUF, 1985, p. 395-467

LASCOUMES Pierre, « Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation. L'adoption des lois de réforme du Code pénal (décembre 1992) et de création du Pacs (novembre 1999) », *Revu française de science politique*, vol. 59, n°3, 2009, p. 455-478

LATOUR Bruno, *Aramis, ou l'amour des techniques*, Paris, La Découverte, 1992

LATOUR Bruno, *Petites leçons de sociologie des sciences*, Paris, La Découverte, 1993

LATOUR Bruno, « Grands projets et collectifs de consultation », *in* KLEIN Olivier (coord.), *Temps, irréversibilités et grands projets d'infrastructure*, Actes du colloque du 5 mars 1998, Laboratoire d'Économie des Transports, coll. Études et Recherches, n°11, Lyon, mai 1999, p. 77-84

LATOUR Bruno, « Moderniser ou écologiser ? À la recherche de la « septième cité » », *Écologie politique*, n°13, 1995, p. 5-27

LATOUR Bruno, *La fabrique du droit, Une ethnographie du Conseil d'Etat*, Paris, La Découverte, 2002

LESTRADE Brigitte, « Les syndicats en France et en Allemagne. Difficiles adaptations aux mutations de la société », *in* DEMESMAY Claire, STARK Hans, *Radioscopies de l'Allemagne*, Paris, IFRI, 2008, p. 59-78

MAZEAUD Alice, « « Le Débat national sur l'avenir de l'École » ou des partenaires sociaux à l'épreuve de la démocratie participative », *Politix*, n° 75, 2006, p. 143-162

MENY Yves, SUREL Yves, *Politique comparée, Les démocraties : Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, Paris, Montchrestien, 2004 (7ème éd.)

PROKSCH Sven-Oliver, SLAPIN Jonathan B., « Institutions and coalition formation: The German election of 2005 », *West European Politics*, vol. 29, n° 3, 2006, p. 540-559

QUAIREL Françoise, CAPRON Michel, « Le couplage « responsabilité sociale des entreprises » et « développement durable » : mise en perspective, enjeux et limites », *Revue Française de Socio-Économie*, vol.1, n° 11, 2013, p. 125-144

REVEL Martine *et al.* (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007

ROSANVALLON Pierre, *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990

RUMPALA Yannick, « Le développement durable comme reconstruction narrative d'un projet commun », *in* VILLALBA Bruno (dir.), *Appropriations du développement durable. Émergences, diffusions, traductions*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2009, p. 39-66

SAINSAULIEU Renaud, *L'identité au travail. Les effets culturels de l'organisation*, Paris, Presses de la FNSP, 1988 (3ème éd.)

SAUNIER Pierre-Yves, « Circulations, connexions et espaces transnationaux », *Genèses*, vol. 4, n° 57, 2004, p. 110-126

SFEZ Lucien, *Critique de la décision*, Paris, Presses de la FNSP, 1992 (4ème éd. revue et augmentée)

SFEZ Lucien, *La politique symbolique*, Paris, PUF, 1993 (1ère éd. sous le titre *L'enfer et le paradis*, 1978)

WENDT Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 1999

- **Argumentation ; Discours**

ANGERMÜLLER Johannes, « Introduction. L'analyse du discours en Allemagne et en France. Croisements nationaux et disciplinaires », *Langage et société*, n° 120, 2007, p. 5-16

AUSTIN John L., *Quand dire c'est faire*, Paris, Seuil, 1970 (trad. de l'anglais *How to do things with words*, New York, Oxford University Press, 1962)

BARBET Denis, *Grenelle. Histoire politique d'un mot*, Presses Universitaires de Rennes, 2009

BOURDIEU Pierre, *Ce que parler veut dire, L'économie des échanges linguistiques*, Paris, Fayard, 1982

CHANSOU Michel, « Développement durable, un nouveau terme clé dans les discours politiques », *Mots*, vol. 39, n° 1, 1994, p. 99-105

CHATEAURAYNAUD Francis, *Argumenter dans un champ de forces, Essai de sociologie balistique*, Paris, Ed. Pétra, 2011

FIALA Pierre, RENNES Juliette, « *Majorité plurielle*, trajectoire d'une formule », *Mots. Les langages du politique*, n°68, 2002, p. 123-130

FOUCAULT Michel, *L'ordre du discours*, Paris, Flammarion, 1971

GOFFMAN Erving, *Façons de parler*, Paris, Minuit, 1987 (traduit de l'anglais par Alain Kihm, *Forms of Talk*, 1981)

GRIZE Jean-Blaise, « Argumentation et logique naturelle. Convaincre et persuader », *Hermès*, 15, 1995, p. 263-269

JUHEM Philippe, « La légitimation de la cause humanitaire : un discours sans adversaire », *Mots. Les langages du politique*, n° 65, 2001, p. 9-27

KRIEG-PLANQUE Alice, « La formule « développement durable » : un opérateur de neutralisation de la conflictualité », *Langage et Société*, n° 134, 2010/4, p. 5-29

KRIEG-PLANQUE Alice, *Analyser les discours institutionnels*, Paris, Armand Colin, 2012

LATOUR Bruno, « Si l'on parlait un peu politique ? », *Politix*, vol. 15, n° 58, 2002, p. 143-165

LE BART Christian, « Le système des attributions causales dans le discours des candidats à l'élection présidentielle de 1988 », *Revue française de science politique*, vol. 40, n° 2, 1990, p. 212-229

LE BART Christian, *La rhétorique du maire entrepreneur*, Paris, Pedone, 1992

LE BART Christian, *Le discours politique*, Paris, PUF, 1998

LE BART Christian, « Parler en politique », *Mots. Les langages du politique*, n° 94, 2010, p. 77-84

MAINGUENEAU Dominique, *Genèses du discours*, Bruxelles, Pierre Mardaga, 1984

MAINGUENEAU Dominique, *Les termes clés de l'analyse de discours*, Paris, Seuil, 2009 (1996)

OLLIVIER-YANIV Caroline, « Des conditions de production du discours politique : les « écrivants » des prises de parole publiques ministérielles », *in* BONNAFOUS Simone, CHIRON Pierre, DUCARD Dominique, LEVY Carlos (dir.), *Argumentation et discours politique. Antiquité grecque et latine, Révolution française, Monde contemporain*, Presses universitaires de Rennes, 2003, p. 89-98

OGER Claire, OLLIVIER-YANIV Caroline, « Conjurer le désordre discursif », *Mots. Les langages du politique*, n° 81, 2006, p. 63-77

PERELMAN Chaïm, *L'empire rhétorique*, Paris, Librairie philosophique J. Vrin, 1997 (1ère éd. 1977)

PERELMAN Chaïm, OLBRECHTS-TYTECA Lucie, *Traité de l'argumentation*, Paris, PUF, 1958

RISSE Thomas Risse, « "Let's Argue!" : Communicative Action in World Politics », *International Organization*, n ° 54, 2000, p 1-39

SEARLE John, *Les Actes de langage*, Paris, Hermann, 2008 (1ère éd. française 1972, traduit de l'anglais *Speech Acts: An Essay in the Philosophy of Language*, 1969)

TOULMIN Stephen, *The Uses of Argument*, Cambridge University Press, 2003 (1ère éd. 1958)

URFALINO Philippe, « La décision par consensus apparent. Nature et propriétés », *Revue européenne des sciences sociales*, vol. 45, n°136, 2007, p. 47-70

- **Sociologie de l'administration et de l'Etat ; Sociologie des élites**

BEZÈS Philippe, JOIN-LAMBERT Odile, « Comment se font les administrations : analyser les activités administratives constituantes », *Sociologie du travail*, vol. 52, n°2, 2010, p. 133-150

BUTON François, « L'observation historique du travail administratif », *Genèses*, vol.3, n° 72, 2008, p. 2-3

CINI Michelle, « La Commission européenne : lieu d'émergence de cultures administratives. L'exemple de la DG IV et de la DG XI », *Revue française de science politique*, vol. 46, n°3, 1996. p. 457-473

COURTY Guillaume, « Le ministre, les affaires et son portefeuille », *Politix*, Vol. 5, n° 17, 1992, p. 51-78

DREYFUS François, EYMERI Jean-Michel (dir.), *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Paris, Economica, 2006

EYMERI Jean-Michel, « Frontières ou marches ?, De la contribution de la haute administration à la production du politique », *in* LAGROYE Jacques (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 47-77

GARDEY Delphine, « Scriptes de la démocratie : les sténographes et rédacteurs des débats (1848–2005) », *Sociologie du travail*, vol. 52, n° 2, 2010, p. 195–211

GENIEYS William, *L'élite des politiques de l'Etat*, Paris, Presses FNSP, 2008

GERVAIS Julie, « La réforme des cadres de l'action publique ou la fabrique d'un "nouveau" corps des Ponts et Chaussées. Impératifs managériaux, logiques administratives et stratégies corporatistes (fin du XXème siècle) », Thèse de science politique, Université Lumière Lyon 2, soutenue le 12 décembre 2007

JOLY Hervé (dir.), *Formation des élites en France et en Allemagne*, Cergy-Pontoise, CIRAC, 2005

KESSLER Marie-Christine, *Les Grands corps de l'Etat*, Paris, Presses FNSP, 1986

LEQUESNE Christian, « La Commission européenne entre autonomie et dépendance », *Revue française de science politique*, vol. 46, n°3, 1996, p. 389-408

MAYNTZ Renate, DERLIEN Hans-Ulrich, « Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970-1987 – Toward Hybridization? », *Governance*, 2, 1989, p. 384-404

PETERS Guy B., PIERRE Jon, « Introduction: The Role of Public Administration in Governing », *in* PETERS Guy, PIERRE Jon, *Handbook of Public Administration*, London, Sage, 2003, p. 1-10

POIRMEUR Yves, « Les grands corps et l'alternance de 1981 : déclin ou redéploiement ? », in C.U.R.A.P.P., *La haute administration et la politique*, Paris, PUF, 1986

ROUBAN Luc, « La modernisation de l'État et la fin de la spécificité française », *Revue française de science politique*, vol. 40, n° 4, 1990, p. 521-545

SULEIMAN Ezra N., *Les hauts fonctionnaires et la politique*, Paris, Seuil, 1976 (traduit de l'américain par Martine Meusy : *Politics, Power and Bureaucracy in France*, Princeton University Press, 1974)

SULEIMAN Ezra N., *Les élites en France. Grands corps et grandes écoles*, Paris, Seuil, 1979 (traduit de l'américain par Martine Meusy : *Elites in French society : the politics of survival*, Princeton University Press, 1978)

SULEIMAN Ezra N., MENDRAS Henri (dir.), *Le recrutement des élites en Europe*, Paris, La Découverte, 1997

THOENIG Jean-Claude, « Les grands corps », *Pouvoirs*, n°79, novembre 1996, p.107-120

TIRERA Lamine, *Du Commissariat Général du Plan au Centre d'Analyse Stratégique*, Paris, L'Harmattan, 2007

- **Environnement et Développement durable**

FLIPO Fabrice, *Le développement durable*, Rosny, Bréal, 2007

MANCEBO François, *Développement durable*, Paris, Armand Colin, 2008

MATAGNE Patrick (dir.), *Les enjeux du développement durable*, Paris, L'Harmattan, 2005

RUDOLF Florence, *L'environnement, une construction sociale. Pratiques et discours sur l'environnement en France et en Allemagne*, Presses Universitaires de Strasbourg, 1998

SMOUTS Marie-Claude (dir.), *Développement durable. Les termes du débat*, Paris, Armand Colin, 2005

VILLALBA Bruno (dir.), *Appropriations du développement durable. Émergences, diffusions, traductions*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2009

ZACCAÏ Edwin, *Le développement durable. Dynamique et constitution d'un projet*, Bruxelles, Bern, Berlin, Peter Lang, 2002

ACTION PUBLIQUE

ARNAUD Lionel, LE BART Christian, PASQUIER Romain, *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Presses universitaires de Rennes, 2006

AUDIKANA Ander, *La politisation de la grande vitesse espagnole (1986-2011) : construction d'un mythe, production d'un consensus, émergence d'une controverse*, Thèse de sociologie, Université Paris-Est, 2012

AYKUT Stefan, « La construction du changement climatique comme problème public – débat médiatique et expertise climatique en France et en Allemagne », *in* DAMAY Ludivine, DENIS Benjamin, DUEZ Denis (dir.), *Savoirs experts et profanes dans la construction des problèmes publics*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 2011, p.77-114

BACHRACH Peter, BARATZ Morton S., “Two Faces of Power”, *The American Political Science Review*, vol. 56, n°4, 1962, p. 947-952

BACHRACH Peter, BARATZ Morton S., "Decisions and non-decisions: an analytical framework", *The American Political Science Review*, vol. 57, 1963, p. 641-651

BALDWIN Robert, CAVE Martin, LODGE Martin, *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*, Oxford University Press, 2011

BARRAULT Lorenzo, *Gouverner par accommodements. Stratégies autour de la carte scolaire*, Paris, Dalloz, 2013

BARTHE Yannick, « Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique », *Politix*, vol. 15, n° 57, 2002, p. 57-78

BARTHE Yannick, « Le recours au politique ou la problématisation politique « par défaut » », *in* LAGROYE Jacques (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 475-492

BASTIN Gilles, « Comment les mots viennent à Margot Wallström. Problèmes d'intermédiation de l'action publique européenne à Bruxelles dans les années 2000 », *in* de TERSSAC Gilbert, FILÂTRE Daniel (dir.), *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*, Toulouse, Octarès, 2005, p. 213-223

BENZ Arthur, « De l’État fédéral unitaire à un État asymétrique », in LE GLOANNEC Anne-Marie (dir.), *L’État en Allemagne. La République fédérale après la Réunification*, Presses FNSP, 2001, p. 87-110

BENZ Arthur, GOETZ Klaus H. (dir.), *A New German Public Sector? Reform, Adaptation* and Stability, Dartmouth, 1996

BÉRARD Yann, *Gouverner à distance. Ingénierie-conseil, bureaucratie technique et transnationalisation des politiques publiques en Europe*, thèse de science de politique, Université de Rennes 1, soutenue le 17 novembre 2009

BÉRARD Yann, CRESPIN Renaud (dir.), *Aux frontières de l’expertise. Dialogues entre savoirs et pouvoirs*, Presses Universitaires de Rennes, 2010

BEYER Jürgen, HÖPNER Martin, « The Disintegration of Organised Capitalism: German Corporate Governance in the 1990s », *West European Politics*, vol. 26, n°3, 2003, p. 179-198

BEZÈS Philippe, *L’action publique volontariste, Analyse d’une politique de délocalisation*, Paris, L’Harmattan, 1994

BEZÈS Philippe, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'État. Quelques exemples français (1988-1997) », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°2, 2000, p. 307-332

BORRAZ Olivier, GUIRAUDON Virginie (dir.), *Politiques publiques. Tome 1, La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses FNSP, 2008

BOUSSAGUET Laurie, *La pédophilie, problème public : France, Belgique, Angleterre*, Paris, Dalloz, 2008

BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, « Le genre à la frontière entre policy et politics », *Revue Française de Science Politique*, numéro spécial, vol. 59, n° 2, avril 2009

BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline, (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de la FNSP, 2004

BOY Daniel, BRUGIDOU Mathieu, HALPERN Charlotte, LASCOUMES Pierre, *Le Grenelle de l'environnement. Acteurs, discours, effets*, Paris, Armand Colin, 2012

BRUNO Isabelle, « La recherche scientifique au crible du benchmarking », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 5, n° 55-4bis, 2008, p. 28-45

BRAUN Dietmar, BUSCH Andreas (dir.), *Public Policy and Political Ideas*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, 1999

CANTELLI Fabrizio, JACOB Steve, GENARD Jean-Louis *et al.* (dir.), *Les constructions de l'action publique*, Paris, L'Harmattan , 2006

CERRATO DEBENEDETTI Marie-Christine, *Action publique sans problème public reconnu. La lutte contre les discriminations ethno-raciales en France dans les années 2000*, thèse de science de politique, Aix Marseille Université, 2013

COBB Roger, ELDER Charles, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1983 (1ère éd. 1972)

COLLOMBON Maya, *Les bâtisseurs de Mésoamérique. Le Plan Puebla Panama, une politique publique transnationale de développement au défi de ses opposants Mexique – Nicaragua (2000 – 2010)*, thèse de science politique, Université Aix-Marseille, 2012

COX Robert H., BÉLAND Daniel, « Valence, Policy Ideas, and the Rise of Sustainability », *Governance*, 26(2), p. 1-22

CRESPIN Renaud, « Drogues et sécurité routière », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 5, 2006, p. 813-836

CULPEPPER Pepper D., HALL Peter A., PALIER Bruno (dir.), *La France en mutation 1980-2005*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006

DELORI Mathias, *De la réconciliation franco-allemande à la « guerre des dieux »*, Thèse de science politique, Université Pierre Mendès-France, 2008

DEMANGE Elise, *La controverse « Abstain, Be faithful, Use a Condom ». Transnationalisation de la politique de prévention du VIH/sida en Ouganda*, Thèse de science politique, Université de Bordeaux, 2010

DEMANGE Elise, « La convergence des politiques du sida en Ouganda et aux États-Unis : les chrétiens évangéliques comme intermédiaires », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 19, n°3, 2012, p. 149-168

DESAGE Fabien, GODARD Jérôme, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, Vol. 55, n° 4, 2005, p. 633-661

DESCHAUX-BEAUME Delphine, *De l'Eurocorps à une armée européenne ? Pour une sociologie historique de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (1991-2007)*, Thèse de science politique, Université Pierre Mendès-France, 2008

DESROSIÈRES Alain, « Historiciser l'action publique : l'Etat, le marché et les statistiques », in LABORIER Pascale, TROM Danny (dir.), *Historicités de l'action publique*, PUF, 2003, p. 207-221

DEZALAY Yves, GARTH Bryant G., *La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'Etat en Amérique latine. Entre notables du droit et « Chicago Boys »*, Paris, Seuil, 2002

DI MAGGIO Paul J., POWELL Walter W., « The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, vol. 48, n° 2, 1983, p. 147-160

DIMIER Véronique, « A l'origine de la politique européenne de développement durable : la doctrine coloniale des paysans noirs », *in* VILLALBA Bruno (dir.), *op.cit.*, 2009, p. 145-168

DOLOWITZ David, MARSH David, « Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making », *Governance*, vol. 13, n° 1, janvier 2000, p. 5-24

DOLOWITZ David, MARSH David, « Who Learns What From Whom : A Review of the Policy Transfer Literature », *Political Studies*, vol. 44, n° 2, 1996, p. 343-357

DOUILLET Anne-Cécile, ZUANON Jean-Paul (coord.), *Quarante ans de recherche en sciences sociales. Regards sur le CERAT (1963-2003)*, Presses universitaires de Grenoble, 2004

DUBOIS Vincent, *La politique culturelle : genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin, 1999

DUMOULIN Laurence, LA BRANCHE Stéphane, ROBERT Cécile (et al.), *Le recours aux experts : raisons et usages politiques*, Presses Universitaires de Grenoble, 2005

DUMOULIN Laurence, SAURUGGER Sabine, « Les policy transfer studies : analyse critique et perspectives », *Critique internationale*, n° 48, juillet-septembre 2010, p. 9-24

EBERLEIN Burkard, « L'État régulateur en Europe », *Revue française de science politique*, vol. 49, n°2, 1999, p. 205-230

EDELMAN Murray, *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana, Chicago, London, University of Illinois Press, 1974

EDELMAN Murray, *Political Language. Words that Succeed and Policies that Fail*, Orlando, London, Academic Press, 1977

EVRARD Aurélien, SAURUGGER Sabine, « Les groupes d'intérêt économiques face à un changement de paradigme : le cas de l'énergie nucléaire en Allemagne », *Revue Suisse de Science Politique*, vol. 13, n° 1, 2007, p. 69-96

FALKNER Gerda, TREIB Oliver, HARTLAPP Miriam, LEIBER Simone, *Complying with Europe, EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Oxford University Press, 2005

FAURE Alain, « Les motifs (dés)enchantés de l'action publique régionale à Lyon et à Naples », *in* BARONE Sylvain (dir.), *Les politiques régionales en France*, Paris, La Découverte, 2011, p. 207-233

FAURE Alain, LERESCHE Jean-Philippe, MULLER Pierre, NAHRATH Stéphane, *L'action publique à l'épreuve du changement d'échelle*, Paris, L'Harmattan, 2007

FAURE Alain, NEGRIER Emmanuel (dir.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale : critiques de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan, 2007

FAURE Alain, POLLET Gilles, WARIN Philippe, (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques, Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995

FAVRE Pierre (dir.), *Sida et politique. Les premiers affrontements (1981-1987)*, Paris, L'Harmattan, 1992

FONTAINE Joseph, HASSENTEUFEL Patrick, *To change or not to change: Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Presses universitaires de Rennes, 2002, 305 p.

FOUILLEUX Eve, « Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la Politique agricole commune », *Revue française de science politique*, Vol. 50, n° 2, 2000, p. 277-306

FOUILLEUX Eve, « Propositions pour une approche dynamique des processus et d'inertie et de changement dans les politiques publiques. L'exemple de la PAC », in FONTAINE Joseph, HASSENTEUFEL Patrick, 2002, *op.cit.*, p. 255-279

GARDON Sébastien, PASSALACQUA Arnaud, SCHIPPER Franck, « Pour une histoire des circulations sur la circulation », *Métropoles* [En ligne], n°6, 15 novembre 2009

GENOUD Christophe, « Libéralisation et régulation des industries de réseau : diversité dans la convergence ? », *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 11, n° 2, 2004, p. 187-204

GEORGAKAKIS Didier, de LASSALLE Marine (dir.), *La « nouvelle gouvernance européenne » : genèses et usages politiques d'un livre blanc*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2008

GILBERT Claude, « Les risques : objets de politiques publiques ou formes données à un problème ? », in HENRY, CAMPANA, ROWELL (dir.), *La construction des problèmes publics dans l'Union Européenne*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2007, p. 111-136

GILBERT Claude, HENRY Emmanuel (dir.), *Comment se construisent les problèmes de santé publique ?*, Paris, La Découverte, 2009

GILBERT Claude, HENRY Emmanuel, « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », *Revue française de sociologie*, vol. 53, n°1, 2012, p. 35-59

GIRAUD Olivier, « Une école allemande d'analyse des politiques publiques entre traditions étatiques et théoriques », *Revue française de science politique*, vol. 52, n°1, février 2002, p. 5-21

GIRAUD Olivier, *Fédéralisme et relations industrielles dans l'action publique en Allemagne*, Paris, L'Harmattan, 2003

GIRAUD Olivier, LALLEMENT Michel, « Construction et épuisement du modèle néo-corporatiste allemand. La Réunification comme consécration d'un processus de fragmentation sociale », *Revue française de sociologie*, 1998, vol. 39, n° 1, p. 39-69

GIRAUD Olivier, LALLEMENT Michel, « L'État et les relations professionnelles en Allemagne : interactions et recompositions après la réunification », », *in* LE GLOANNEC Anne-Marie (dir.), 2001, *op.cit.*, p. 309-332

GIRAUD Olivier, LUCAS Barbara, « Jeux d'échelle et référentiels dans les politiques du handicap en Suisse », in FAURE Alain, LERESCHE Jean-Philippe, MULLER Pierre, NAHRATH Stéphane, *L'action publique à l'épreuve du changement d'échelle*, L'Harmattan, 2007, p.119-134

GIRAUD Olivier, WARIN Philippe (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte, 2008

GOUJON Alexandra, « L'Europe élargie en quête d'identité : légitimation et politisation de la politique européenne de voisinage », *Politique européenne*, n° 15, 2005, p. 137-163

GOURGUES Guillaume, HAMZAOUI Ouassim, « Les politiques publiques comme objet ou problème, le dilemme de l' « Ecole française » de l'analyse des politiques publiques », communication présentée au Congrès de l'AFSP, 7-9 septembre 2009, Grenoble

GRANDE Edgar, « De l'État prestataire à l'État régulateur : le nouveau rôle de l'État dans le secteur allemand des télécommunications », *in* LE GLOANNEC Anne-Marie (dir.), 2001, *op.cit.*, p. 213-236

GUSFIELD Joseph, *La culture des problèmes publics, L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Paris, Economica, 2009 (traduction de l'anglais, *The Culture of Public Problems. Drinking-Driving and the Symbolic Order*, The University of Chicago Press, 1981)

HALL Peter A., « Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, vol. 25, n° 3, 1993, p. 275-296

HALL Peter A., TAYLOR Rosemary, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 3-4, juin-août 1997, p. 469-495

HALPERN Charlotte, « Le transport aérien à l'épreuve de ses conflits : les effets de la transformation du rapport public-privé sur les formes d'élaboration et de légitimation des choix aéroportuaires nationaux en France et en Allemagne », *Politiques et management public*, vol. 25, n° 3, septembre 2007, p. 169-184

HALPERN Charlotte, « L'écologie est-elle une variable d'ajustement ? L'environnement et le développement durable sous Sarkozy », *in* de MAILLARD Jacques, SUREL Yves, *Politiques publiques. Tome 3, Les politiques publiques sous Sarkozy*, Paris, Presses de la FNSP, 2012

HALPERN Charlotte, LE GALES Patrick, « Pas d'action publique autonome sans instruments propres », *Revue française de science politique*, vol. 61, n° 1, 2011, p. 51-78

HAMELIN Fabrice, SPENLEHAUER Vincent, « L'action publique de sécurité routière en France. Entre rêve et réalisme », *Réseaux*, 2008, vol. 1, n° 147, p. 49-86

HASSENTEUFEL Patrick, *Les médecins face à l'Etat. Une comparaison européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997

HASSENTEUFEL Patrick, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale, Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, février 2005, p. 113-132

HASSENTEUFEL Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2008

HASSENTEUFEL Patrick, SMITH Andy, « Essoufflement ou second souffle, l'analyse des politiques publiques « à la française » », *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 1, 2002, p. 53-73

HASSENTEUFEL, Patrick, SUREL, Yves, « Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils des politiques européennes », *Politique européenne*, 2000, vol.1, n°1, p. 8-24

HENRY Emmanuel, *Amiante : un scandale improbable, Sociologie d'un problème public*, Presses universitaires de Rennes, 2007

HENRY Emmanuel, CAMPANA Aurélie, ROWELL Jay (dir.), *La construction des problèmes publics dans l'Union Européenne*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2007

HERITIER Adrienne (dir.), *Differential Europe: the European Union Impact on National Policy Making*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2001

HOWLETT Michael, RAMESH M., *Studying Public Policy, Policy Cycles and Policy Subsystems*, Toronto, New York, Oxford, Oxford University Press, 1995

HURÉ Maxime, *Les réseaux transnationaux du vélo. Gouverner les politiques du vélo en ville. De l'utopie associative à la gestion par des grandes firmes urbaines (1990-2010)*, Thèse de science politique, IEP de Lyon, 2013

JACOB Steve, GENARD Jean-Louis (dir.), *Expertise et action publique*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2004

JACQUOT Sophie, « L'instrumentation du *gender mainstreaming* à la commission européenne : entre ' ingénierie sociale ' et ' ingénierie instrumentale ' », *Politique européenne*, vol. 3, n° 20, 2006, p. 33-54

JACQUOT Sophie, WOLL Cornelia (dir.), *Les usages de l'Europe : acteurs et transformations européennes*, Paris, L'Harmattan, 2004

JACQUOT Sophie, WOLL Cornelia, « Action publique Européenne : les acteurs stratégiques face a l'Europe », *Politique européenne*, 2008, vol. 2, n° 25, p. 161-192

JOANA Jean, « La « condition militaire » : inventions et réinventions d'une catégorie d'action publique », *Revue française de science politique*, Vol. 52, n° 4, 2002, p. 449-467

JOBERT Bruno, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n° 2, 1992, p. 219-234

JOBERT Bruno (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 1994

JOBERT Bruno, « Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche », *in* FAURE Alain, POLLET Gilles, WARIN Philippe (dir.), 1995, *op.cit.*, p. 13-24

JOBERT Bruno, « La régulation politique : le point de vue d'un politiste », *in* COMMAILLE Jacques, JOBERT Bruno (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1998, p. 119-144

JOBERT Bruno, « Une approche dialectique des politiques publiques : l'héritage de *L'Etat en action* », *Pôle Sud*, n° 21, 2004, p. 43-54

JOBERT Bruno, MULLER Pierre, *L'État en action, Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987

JONES Charles O., *An introduction to the study of Public Policy*, Monterey, Brooks/Cole Publishing Company, 1984 (3ème éd.)

JORDAN Andrew (ed.), *Environmental policy in the European Union*, London, Earthscan, 2005 (2ème éd.)

JORDANA Jacint, LEVI-FAUR David, *The Politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2004

JORDANA Jacint, LEVI-FAUR David, FERNANDEZ I MARIN Xavier, « The Global Diffusion of Regulatory Agencies », *Comparative Political Studies*, vol. 44, n° 10, octobre 2011, p. 1343-1369

JORDANA Jacint, LEVI-FAUR David, PUIG Imma, « The Limits of Europeanization : Regulatory Reforms in the Spanish and Portuguese Telecommunications and Electricity Sectors », *Governance*, vol. 19, n° 3, 2006, p. 437-464

KINGDON John W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New-York, Harper Collins Publishers, 1984

KÜBLER Daniel, de MAILLARD Jacques, *Analyser les politiques publiques*, Presses universitaires de Grenoble, 2009

LAFAYE Claudette, THÉVENOT Laurent, « Une justification écologique ? Conflits dans l'aménagement de la nature », *Revue française de sociologie*, vol.34, n°4, 1993, p. 495-524

LARRUE Corinne, *Analyser les politiques publiques d'environnement*, Paris, L'Harmattan, 2000

LASCOUMES Pierre, *L'éco-pouvoir : environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 1994

LASCOUMES Pierre, « Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage ». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », *in* CURAPP, *La Gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, p. 325-337

LASCOUMES Pierre, « Leviers d'action et obstacles à la mise en œuvre d'une politique de développement soutenable », *Regards sur l'actualité*, n° 338, février 2008

LASCOUMES Pierre, « Les politiques environnementales », *in* BORRAZ Olivier, GUIRAUDON Virginie (dir.), *Politiques publiques. Tome 1, La France dans la gouvernance européenne*, Presses FNSP, 2008, p. 29-67

LASCOUMES Pierre, « Des acteurs aux prises avec le « Grenelle Environnement ». Ni innovation politique, ni simulation démocratique, une approche pragmatique des travaux du Groupe V », *Participations*, vol. 1, n° 1, 2011, p. 277-310

LASCOUMES Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre, *L'environnement ou l'administration des possibles : la création des directions régionales de l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 1997

LASCOUMES Pierre, LE GALÈS Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004

LASCOUMES Pierre, LE GALÈS Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2007

LECA Jean, MULLER Pierre, « Y a-t-il une approche française des politiques publiques ? Retour sur les conditions de l'introduction de l'analyse des politiques publiques en France », *in* GIRAUD Olivier, WARIN Philippe, 2008, *op.cit.*, p. 35-72

LE GALÈS Patrick, « Public policy research : deconstructing the French touch », *Critical Policy Studies*, vol. 5, n° 2, juillet 2011, p. 201-207

LE GALÈS Patrick, THATCHER Mark (dir.), *Les réseaux de politique publique, Débat autour des « policy networks »*, Paris, L'Harmattan, 1995

LEHMBRUCH Gerhard, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat – Regelsystem und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1998

LEHMBRUCH Gerhard, « République Fédérale d'Allemagne : Le cadre institutionnel et les incertitudes des stratégies néo-libérales », in JOBERT Bruno (dir.), 1994, *op.cit.*, p. 201-232

LEMIEUX Vincent, *L'étude des politiques publiques. Les acteurs et leur pouvoir*, Les presses de l'Université de Laval, 2002 (2ème éd.)

LINDBLOM Charles, « The Science of "Muddling Through" », *Public Administration Review*, vol. 19, n° 2, 1959, p. 79-88

LODGE Martin, « Institutional Choice and Policy Transfer: Reforming British and German Railway Regulation », *Governance*, vol. 16, n° 2, 2003, p. 159–178

LODGE Martin, *On Different Tracks: Designing Railway Regulation in Britain and Germany*, London, Praeger, 2002

LOWI Theodore, « Decision Making vs. Policy Making : Toward an Antidote for Technocracy », *Public Administration Review*, May/June 1970, p.314-325

MAISETTI Nicolas, « Marseille en Méditerranée, Récit politique territorial et sociologie de l'action publique locale internationale », Thèse de doctorat de science politique, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, soutenue le 30 mai 2012

MAJONE Giandomenico, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Haven, London, Yale University Press, 1989

MATHIOT Pierre, « Les acteurs administratifs dans la production de politiques publiques sociales. « Pouvoir » et marges de jeu d'une élite sectorielle », *in* DREYFUS François, EYMERI Jean-Michel (dir.), 2006, *op.cit*.

MAYNTZ Renate, SCHARPF Fritz, *Policy-making in the German federal bureaucracy*, Amsterdam, Oxford, New York, Elsevier, 1975

MAYNTZ Renate, SCHARPF Fritz (Hg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, Frankfurt am Main, New York, Campus Verlag, 1995

MAZOYER Harold, « Le rôle des expériences et méthodes étrangères dans la fabrication d'une expertise locale des transports collectifs urbains », *Métropoles*, n°6, 2009

MAZOYER Harold, « La construction du rôle d'ingénieur-économiste au Ministère des Transports », *Gouvernement et action publique*, n°4, 2012, p. 21-43

MEADOWCROFT James, « The Politics of Sustainable Development : Emergent Arenas and Challenges for Political Science », *International Political Science Review*, vol. 20, n° 2, 1999, p. 219-237

MENY Yves, THOENIG Jean-Claude, *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989

MIROUSE Stéphanie, HASCHAR-NOE Nadine, « Ethnographie d'un changement municipal. Le cas d'une politique culturelle », communication au 10ème Congrès international de l'Association Française de Sciences Politique, 7-9 septembre 2009

MULLER Pierre, *Airbus, l'ambition européenne, Logique d'Etat, logique de marché*, Paris, L'Harmattan, 1989

MULLER Pierre, « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n°2, 1992, p. 275-297

MULLER Pierre, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de Science Politique*, vol. 50, n° 2, avril 2000, p.189-206

MULLER Pierre, « L'État en action revisité », *Pôle Sud,* n° 21, 2004, p. 31-42

MULLER Pierre, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, 2005, p.155-187

MULLER Pierre, « Analyse des politiques publiques et science politique en France : « Je t'aime, moi non plus » », *Politiques et management public*, Vol. 26, n°3, 2008

MULLER Pierre, « Conclusion », Communication présentée au 10ème congrès de l'AFSP, section thématique n°28 (Acteurs, référentiels, instruments et énoncés : la spécificité d'une approche « francophone » des politiques publiques en débat), Grenoble, 2009

MULLER Pierre, RAVINET Pauline, « Construire l'Europe en résistant à l'UE ? Le cas du processus de Bologne », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 15, n° 4, 2008, p. 653-665

MULLER Pierre, SUREL Yves, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998

PADIOLEAU Jean-Gustave, *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982

PALIER Bruno, « Gouverner le changement des politiques de protection sociale », *in* FAVRE Pierre, HAYWARD Jack, SCHEMEIL Yves (dir.), *Être gouverné. Etudes en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 163-179

PALIER Bruno, « De l'ambiguïté en politique », *in* GIRAUD Olivier, WARIN Philippe (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte, 2008, p. 93-107

PALIER Bruno, SUREL Yves, « Le *politique* dans *les politiques* » *Espaces Temps*, vol. 76, n° 76-77, 2001, p. 52-67

PALIER Bruno, SUREL Yves, « Les trois « I » et l'analyse de l'Etat en action », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, 2005, p. 7-32

PALIER Bruno, SUREL Yves (dir.), *Quand les politiques changent : temporalités et niveaux de l'action publique*, Paris, L'Harmattan, 2010

PAYRE Renaud, *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, Paris, Éditions du CNRS, 2007

PETIT Yves, « L'administration de l'environnement en France et le Grenelle », *in* PETIT Yves (dir.), *Droit et politiques de l'environnement*, Paris, La Documentation Française, 2009

PIERSON Paul, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, Juin 2000, p. 251-267

PIERSON Paul, *Politics in Time, History, Institutions, and Social Analysis*, Oxford, Princeton University Press, 2004

PINSON Gilles, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 199-233

PUPAT Yoann, « « Services publics » et « Services d'intérêt général ». Un processus de traduction dans la configuration européenne et ses effets sur le débat national », *Politique européenne*, vol. 3, n° 32, 2010, p. 151-164

RADAELLI Claudio M., « Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy », *Governance*, vol. 13, n° 1, janvier 2000, p. 25-43

RHODES R.A.W., MARSH David, « New directions in the Study of Policy Networks », *European Journal of Political Research*, vol. 21, n° 1-2, février 1992, p. 181-205

ROBERT Cécile, « La Commission européenne dans son rapport au politique : Pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l'air ? », *Pôle Sud*, n°15, 2001, p. 61-75

ROCHEFORT David A., COBB Roger W. (dir.), *The Politics of Problem Definition : Shaping the Policy Agenda*, Lawrence, University Press of Kansas, 1994

RUMPALA Yannick, « De l'objectif de « développement durable » à la gouvernementalisation du changement. Expressions et effets d'une préoccupation institutionnelle renouvelée en France et dans l'Union européenne », *Politique européenne*, vol. 1, n°33, 2011, p. 119-153

SABATIER Paul, « The Advocacy Coalition Framework : Revisions and Relevance for Europe », *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n° 1, 1998 p. 21-48

SABATIER Paul, JENKINS-SMITH Hank J., *Policy change and learning : an advocacy coalition approach*, Boulder, Westview Press, 1993

SABATIER Paul A., SCHLAGER Edella, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, 2000, p. 209-234

SALIOU Virginie, « Gouverner la mer : émergence et institutionnalisation d'une politique maritime européenne », *Politique européenne*, vol. 2, n° 25, 2008, p. 253-259

SAURUGGER Sabine, « L'expertise : un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire », *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 4, 2002, p. 375-401

SCHARPF Fritz, « The Joint-Decision Trap : Lessons from German Federalism and European Integration », *Public Administration*, n° 66, 1988, p. 239-278

SCHNEIDER Volker, JANNING Frank (dir.), *Politikfeldanalyse, Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik*, Wiesbaden, VS Verlag, 2006

SETBON Michel, *Pouvoirs contre sida, De la transfusion sanguine au dépistage : décisions et pratiques en France, Grande-Bretagne et Suède*, Paris, Seuil, 1993

SHANAHAN Elisabeth A., JONES Michael D., McBETH, Mark K., « Policy Narratives and Policy Processes », *Policy Studies Journal*, 39, 2011, p. 535-561

SHEPPARD Elizabeth, « Problème public », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses FNSP, 2ème édition, 2006, p. 349-356

SMITH Andy (dir.), *Politics and the European Commission. Actors, Interdependance, Legitimacy*, London, New York, Routledge, 2004

SMYRL Marc *et al.*, « Vers un retour du politique dans le néo-institutionnalisme », *Pôle Sud*, n° 23, 2005, p. 115-130

STONE Diane, « Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy », *Journal of European Public Policy*, vol. 11, n° 3, June 2004, p. 545–566

STONE Diane, « Learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines », *Politics*, vol.19, n°1, 1999, p. 51-59

SUREL Yves, *L'Etat et le livre. Les politiques publiques du livre en France (1957-1993)*, Paris, L'Harmattan, 1997

THATCHER Mark, *The Politics of Telecommunications, National Institutions, Convergence and Change in Britain and France*, Oxford, New York, Oxford University Press, 1999

THATCHER Mark, « Varieties of Capitalism in an Internationalized World : Domestic Institutional Change in European Telecommunications », *Comparative Political Studies*, vol. 37, n° 7, 2004, p. 751-780

THATCHER Mark, « Winners and Losers in Europeanisation : Reforming the National Regulation in Telecommunications », *West European Politics*, vol. 27, n° 2, mars 2004, p. 284-309

THATCHER Mark, *Internationalisation and Economic Institutions, Comparing European Experiences*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2007

THOENIG Jean-Claude, *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, L'Harmattan, 1987

THOENIG Jean-Claude, « L'usage analytique du concept de régulation », *in* COMMAILLE Jacques, JOBERT Bruno (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, 1998, p. 35-53

TOPALOV Christian, *La naissance du chômeur. 1880-1910*, Paris, Albin Michel, 1994

VARONE Frédéric, GENOUD Christophe, « Libéralisation des services de réseau et responsabilité publique : le cas de l'électricité », *Politiques et management public*, vol. 19, n° 3, 2001, p. 191-212

VAUCHEZ Antoine, « Le prisme circulatoire. Retour sur un leitmotiv académique », *Critique internationale*, n°59, 2013/2, p. 9-16

VERDIER Eric, « L'usage politique des idées floues : l'éducation et la formation tout au long de la vie », *in* GIRAUD, Olivier, WARIN, Philippe (dir.), *Politiques publiques et démocratie*. Paris, La Découverte, 2008, p. 109-135

VLASSOPOULOU Chloé Anne, « "Ideas matter too" : éléments d'une analyse post-positiviste de la lutte contre la pollution de l'air en France et en Grèce », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 7, n°1, 2000

WEAVER R.K., « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, vol. 6, n°4, 1986, p. 371-398

WEISZ Jean-Daniel, « Aux fondements du modèle économique allemand : l'ordolibéralisme, l'économie sociale de marché et la légitimation de l'activité économique de l'État en Allemagne », in LE GLOANNEC Anne-Marie (dir.), 2001, *op.cit.*, p. 185-211

ZITTOUN Philippe, « Quand la permanence fait le changement. Coalitions et transformations de la politique du logement », *Politiques et management public*, vol. 18, n° 2, 2000, p. 123-147

ZITTOUN Philippe, *La politique du logement, 1981-1995*, Paris, L'Harmattan, 2001

- **Approches discursives et interprétatives ; Récits de politique publique**

Symposium : Discourse Analysis and Political Science, *European Political Science*, vol. 2, n° 1, 2002

BHATIA Vandna, COLEMAN William D., « Ideas and Discourse : Reform and Resistance in the Canadian and German Health Systems », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 36, n° 4, septembre 2003, p. 715-739

BHATIA Vandna, ORSINI Michael, « 'Sustainability' Narratives in Canadian Health Policy Debates », Communication présentée à la 1ère conférence internationale sur les politiques publiques (ICPP), 26-28 juin 2013, Grenoble

BIEGELBAUER Peter, GRIESSLER Erich, « Political Practices of Ministry Civil Servants in the Context of the Austrian Law-Making Process », communication présentée au 4ème colloque IPA, Kassel, 25-27 juin 2009

BLÄTTE Andreas, « Transformative Policy Change and Non-heroic Entrepreneurship, Agency in Transitions of Configurations of Policy Fields », communication présentée à la 6ème conference générale ECPR, Août 2011, Reykjavik

ČADA Karel, « Let's Talk about Drugs : Dynamic Categories in Discussions about Pharmaceutical Policy in the Czech Republic », Communication présentée à la 1ère conférence internationale sur les politiques publiques (ICPP), 26-28 juin 2013, Grenoble

CLÉMENT Florent, « Un concept peut-il changer une politique publique ? L'administration française des routes à l'épreuve du développement durable », *Pyramides*, n° 17, 2009, p. 219-240

CZARNIAWSKA Barbara, *Narratives in Social Science Research*, London, Sage Publications, 2004

D'ALBERGO Ernesto, « The construction and use of policy success and failure between cognitive and political arenas. The cases of two national area-based urban policies », communication au colloque IPA, 23-25 juin 2010

DELORI Mathias, ZITTOUN Philippe, « Policy Arguments and Coalition Building », communication présentée à l'ECPR, Potsdam, 10-12 septembre 2009

DEMONGEOT, *Discuter, politiser, imposer une solution d'action publique, l'exemple du tramway,* Thèse de science politique, Université Pierre Mendès-France, 2011

DRYZEK John S., *The Politics of the Earth*, New York, Oxford University Press, 1997

DRYZEK John S., « Transnational Democracy », *The Journal of Political Philosophy*, vol. 7, n° 1, 1999, p. 30-51

DURNOVÀ Anna, ZITTOUN Philippe, « Introduction: Interpretive policy analysis in a French setting. The Fifth Interpretative Policy Analysis Conference, Grenoble, June 2010 », *Critical Policy Studies*, vol. 5, n° 2, juillet 2011, p. 103-105

FAURE Alain, GRIFFITHS Jeremy, « Shortcomings and Difficulties in Transcoding Public Policies in Metropolitan Areas », communication présentée à la 1ère conférence internationale sur les politiques publiques (ICPP), 26-28 juin 2013, Grenoble

FISCHER Frank, « Beyond Empiricism : Policy Inquiry in Postpositivist Perspective », *Policy Studies Journal*, vol. 26, n° 1, 1998, p. 129-146

FISCHER Frank, *Citizens, Experts, and the Environment : The Politics of Local Knowledge*, Durham and London, Duke university Press, 2000

FISCHER Frank, *Reframing Public Policy, Discursive Politics and Deliberative Practices*, New York, Oxford University Press, 2003

FISCHER Frank, BLACK Michael (ed.), *Greening Environmental Policy. The Politics of a Sustainable Future*, London, Paul Chapman, 1995

FISCHER Frank, FORESTER John (ed.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham and London, Duke University Press, 1993

FISCHER Frank, GOTTWEIS Herbert (ed.), *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice*, Durham and London, Duke University Press, 2012

FEINDT Peter, « Policy narratives, policy change and policy entrenchment: The global controversy over biopatents in agriculture as a structural wicked problem », Communication présentée à la 1ère conférence internationale sur les politiques publiques (ICPP), 26-28 juin 2013, Grenoble

HAJER Maarten A., « Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: the Case of Acid Rain in Britain », *in* FISCHER Frank, FORESTER John, *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham and London, Duke University Press, 1993, p. 43-76

HAJER Maarten A., *The Politics of Environmental Discourse, Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford, New York, Oxford University Press, 1995

HAJER Maarten A., « Doing discourse analysis : coalitions, practices, meaning », *in* van den BRINK Margo, METZE Tamara (ed.), *Words Matter in Policy and Planning*, Utrecht, Netherland Geographical Studies, 2006, p.65-74

HAJER Maarten A., LAWS David, « Ordering through discourse », *in* GOODIN Robert E. (ed.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2006, p. 251-268

HAJER Maarten A., VERSTEEG Wytske, « A decade of discourse analysis of environmental politics: Achievements, challenges, perspectives », *Journal of Environmental Policy and Planning*, vol. 7, n°3, septembre 2005, p. 175-184

HAJER Maarten A., VERSTEEG Wytske, « Performing Governance through Networks », *European Political Science*, vol. 4, 2005

HAJER Maarten A., WAGENAAR Hendrik, *Deliberative Policy Analysis, Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press, 2003

HOWARTH David, « Power, discourse, and policy: articulating a hegemony approach to critical policy studies », *Critical Policy Studies*, vol. 3, n° 3-4, 2010

HOWARTH David, GRIGGS Steven, « Metaphor, Catachresis and Equivalence: The Rhetoric of Freedom to Fly in the Struggle over Aviation Policy in the United Kingdom », *Policy and Society*, Vol. 25, n° 2, 2006, p. 23-46

KELLER Reiner, *Müll – Die gesellschaftliche Konstruktion des Wertvollen*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 1998

KELLER Reiner, « L'analyse de discours du point de vue de la sociologie de la connaissance. Une perspective nouvelle pour les méthodes qualitatives », Actes du colloque Bilan et Prospectives de la recherche qualitative, *Recherches Qualitatives*, hors-série n°3, 2007, p. 287-304

LAMOTHE Patrice, « Comprendre le changement comme un processus de discussion. L'exemple de la réforme des retraites 2003 », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 4, 2006, p. 593-618

LUCAS Barbara, « Politiques publiques et analyse de discours, le chaînon manquant. L'exemple de la lutte anti-alcoolique », communication présentée au 10ème Congrès AFSP, Grenoble, 2009

MILLER Hugh T., *Governing Narratives, Symbolic Politics and Policy Change*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press, 2012

MIROWSKI Philip, PLEHWE Dieter (dir.), *The Road From Mont-Pèlerin, The Making of the Neoliberal Thought Collective*, Cambridge, London, Harvard University Press, 2009

PERSSON Monika, « Reframing unsafety – An unsuccessful endeavor? », Communication présentée à la 1ère conférence internationale sur les politiques publiques (ICPP), 26-28 juin 2013, Grenoble

RADAELLI Claudio M., « Logiques de pouvoirs et récits dans les politiques publiques de l'Union Européenne », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, avril 2000, p.255-275

ROE Emery, *Narrative Policy Analysis*, Durham, Duke University Press, 1994

RUMPALA Yannick, « La quête du sens, Repenser la question de l'interprétation dans l'analyse des politiques publiques », *Articulo*, n° 4, 2008

SCHMIDT Vivien A., « La France entre l'Europe et le monde. Le cas des politiques économiques nationales », *Revue française de science politique*, 1999, vol. 49, n° 1, 1999, p. 51-78

SCHMIDT Vivien A., « Les beaux restes du capitalisme d'Etat à la française », *Critique internationale*, n°8, juillet 2000, p.163-176

SCHMIDT Vivien A., « Values and discourse on the politics of adjustment », *in* SCHMIDT Vivien A., SCHARPF Friedrich (dir.), *Welfare and work in open democracy*, Oxford University Press, 2000

SCHMIDT Vivien A., « Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse », *Annual Review of Political Science*, vol. 11, juin 2008, p. 303-326

SCHMIDT Vivien A., *La démocratie en Europe, L'Union européenne et les politiques nationales*, Paris, La Découverte, 2010

SCHMIDT Vivien A., « Speaking of change: why discourse is key to the dynamics of policy transformation », *Critical Policy Studies*, vol. 5, n° 2, juillet 2011, p. 106-126

SCHMIDT Vivien A., RADAELLI Claudio M., « Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues », *West European Politics*, vol. 27, n° 2, mars 2004, p.183–210

STONE Deborah, *Policy Paradox and Political Reason*, Glenview, Scott Foresman, 1988

STONE Deborah, « Causal Stories and the Formation of Policy Agendas », *Political Science Quarterly*, vol. 104, n° 2, 1989, p. 281-300

WAGENAAR Hendrik, *Meaning in Action : Interpretation and Dialogue in Policy Analysis*, M. E. Sharpe, 2011

WINKEL Georg, GLEISSNER Johanna, PISTORIUS Till, SOTIROV Metodi, STORCH « The sustainably managed forest heats up: discursive struggles over forest management and climate change in Germany », *Critical Policy Studies*, vol. 5, n° 4, 2011, p. 361-390

ZITTOUN Philippe, « La carte parisienne du bruit, la fabrique d'un nouvel énoncé de politique publique », *Politix*, vol. 2, n° 78, 2007, p. 157-178

ZITTOUN Philippe, « Référentiels et énoncés de politiques publiques : les idées en action », *in* GIRAUD Olivier, WARIN Philippe, JOBERT Bruno (dir.), *Politiques publiques et démocratie*. Paris, La Découverte, 2008, p. 73-92

ZITTOUN Philippe, « Understanding Policy Change as a Discursive Problem », *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 11, n° 1, mars 2009, p.65–82

ZITTOUN Philippe, *Des indicateurs pour gouverner : boussoles ou miroirs déformants ?*, Paris La Défense, Plan urbanisme construction architecture, 2009

ZITTOUN Philippe, *La fabrique des politiques publiques*, Habilitation à Diriger des Recherches, Université Pierre Mendès France, 2011

ZITTOUN Philippe, DEMONGEOT Benoît, « Debates in French policy studies : from cognitive to discursive approaches », *Critical Policy Studies*, vol. 3, n° 3-4, oct-déc 2009, p. 391-406

TRANSPORTS ET CHEMINS DE FER

BANDELOW Nils, KUNDOLF Stefan, "Governance of Transport Policy : an Introduction to the Special Issue", *German Policy Studies*, vol. 7, n° 2, 2011, p. 1-5

BAVOUX Jean-Jacques, BEAUCIRE Francis, CHAPELON Laurent, ZEMBRI Pierre, *Géographie des transports*, Paris, Armand Colin, 2005

BERNADET Maurice, LASSERRE Jean-Claude, *Le secteur des transports*, Paris, Economica, 1985

BEYER Antoine, CHABALIER Delphine, « La réforme ferroviaire », *in* SAVY Michel (dir.), *Questions clés pour le transport en Europe*, Conseil National des Transports, Observatoire des politiques et stratégies de transport en Europe, La Documentation Française, 2009, p. 97-116

BONNAFOUS Alain, « Infrastructures publiques et financement privé : la logique de la rentabilité financière », *Revue d'économie financière*, vol. 51, n° 51, 1999, p. 157-166

CANIAUX Michel, *Rail-route : la clé de l'avenir, Vers une nouvelle politique du transport en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1995

CHABALIER Delphine, *Réformes des économies politiques ferroviaires : les avantages comparatifs de la Deutsche Bahn et de la SNCF*, Contribution à l'école thématique sur les changements institutionnels, SPLOT-INRETS, août 2005

CHABALIER Delphine, « Intégration européenne et européanisation du secteur ferroviaire : stratégies des entreprises ferroviaires », *Politique européenne*, vol. 1, n° 18, 2006, p. 195-198

CHABALIER Delphine, *Libéralisation des frets ferroviaires français et allemand : entre changement et rémanence du passé*, contribution aux séminaires du LET, février 2008

CHABALIER Delphine, « Libéralisation des frets ferroviaires français et allemand : entre rémanence institutionnelle et contingence temporelle des réformes », *in* PALIER Bruno,

SUREL Yves (dir.), *Quand les politiques changent : temporalités et niveaux de l'action publique*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 113-144

CHABALIER Delphine, ROGISSART Jacques, « Histoire de la politique européenne du rail et implication des entreprises ferroviaires dans son élaboration », *Flux*, vol. 1, n° 59, 2005, p. 59-65

CHAMPIN Hervé, « Des règles européennes pour étayer les régulations nationales : retour sur la négociation d'un accord européen dans le secteur des chemins de fer », *L'Homme et la société*, vol. 4, n° 182, 2011, p. 163-195

CHARRIER Philippe, *Sociologie des imaginaires professionnels : le cas des cheminots*, Paris, Editions Zagros, 2004

CHEVALLIER Jacques, *Service public*, Paris, PUF (coll. « Que sais-je ? »), 2012, 9ème éd. mise à jour (1ère éd. 1987)

CHEVANDIER Christophe, *Cheminots en grève ou la construction d'une identité*, Paris, Maisonneuve & Larose, 2002

CROZET Yves, *Les réformes ferroviaires européennes : à la recherche des « bonnes pratiques »*, Paris, Institut de l'Entreprise, 2004

DABLANC Laetitia (coord.), *Quel fret ferroviaire local ? Réalités françaises, éclairages allemands*, Paris, La Documentation Française, 2009

DAMIEN Marie-Madeleine, *La politique européenne des transports*, Paris, PUF (coll. « Que sais-je ? »), 1999

DEBRIE Jean, *Contribution à une géographie de l'action publique : le transport entre réseaux et territoires*, Dossier de candidature pour une Habilitation à Diriger des Recherches, soutenu le 16 juin 2010

DECOSTER François, VERSINI Frédéric, *UE : la politique des transports, Vers une mobilité durable*, Paris, La Documentation Française, 2009

DEHORNOY Julien, « La politique des transports suit-elle les recommandations des économistes ? », *Tracés*, vol. 3, Hors-série n° 11, 2011, p. 199-211

DEHOUSSE Franklin, GALER Benoît, « La politique européenne du rail », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1544, 1996

DOBBIN Frank, *Forging Industrial Policy. The United States, Britain and France in the Railway Age*, New York, Cambridge University Press, 1994

DÖRRENBÄCHER Christoph, VESCOVI Stefano, « Logistik aus politischer Sicht : Zum Zusammenhang von verlagerten Entscheidungskompetenzen, veränderte Unternehmensstrukturen und Interessenpolitik im europäischen (Schienen-)Güterverkehr », *in* INDERFURTH Karl, SCHENK Michael, ZIEMS Dietrich, *Logistik 2000plus – Herausforderungen, Trends, Konzepte*, actes de colloque, 6. Magdeburger Logistik-Tagung, 16-17 novembre 2000, Magdeburg, 2000

DRESSEN Marnix, « Ouverture du marché du fret ferroviaire. Du statut de cheminot à son refoulement ? », *in* HAZOUARD Solène, LASSÈRE René, UTERWEDDE Henrik (dir.), *Relations sociales dans les services d'intérêt général : une comparaison France / Allemagne*, Cergy-Pontoise, CIRAC, 2011, p. 171-194

EISENKOPF Alexander, KNORR Andreas (dir.), *Neue Entwicklungen in der Eisenbahnpolitik*, Berlin, Duncker & Humboldt, 2008

FILLEUL Jean-Jacques, « Le développement du fret ferroviaire en France et en Europe », *Annales des Mines*, avril 2001

FINEZ Jean, « Les économistes font-ils l'économie ferroviaire ? » Maurice Allais, la « théorie du rendement social » et les premières restructurations de la SNCF », *Revue Française de Socio-Économie*, vol. 1, n° 11, 2013, p. 15-34

FLONNEAU Matthieu, GUIGUENO Vincent (dir.), *De l'histoire des transports à l'histoire de la mobilité ?*, Presses Universitaires de Rennes, 2009

FOURNIER Jacques, *Le train, l'Europe et le service public*, Paris, Odile Jacob, 1993

HENRY Claude, QUINET Emile (dir.), *Concurrence et service public*, Paris, L'Harmattan, 2003

HEY Christian, *Nachhaltige Mobilität in Europa. Akteure, Institutionen und politische Prozesse*, Opladen, Westdeustcher Verlag, 1998

HEY Christian, « Why Does Environmental Policy Integration Fail ? the Case of Environmental Taxation for Heavy Goods Vehicles », *in* LENSCHOW Andrea, *Environmental Policy Integration. Greening Sectoral Policies in Europe*, London, Earthscan, 2002, p.127-152

HILAL Nadia, *L'eurosyndicalisme par l'action. Cheminots et routiers en Europe*, Paris, L'Harmattan, 2007

HILAL Nadia, « Les réactions syndicales à la libéralisation du rail entre 1991 et 1996 : une comparaison franco-allemande », *Revue d'histoire des chemins de fer*, n° 36-37, 2007, p. 368-385

KERWER Dieter, TEUTSCH Michael, « Transport Policy in the European Union », *in* HERITIER Adrienne (dir.), *Differential Europe: the European Union Impact on National Policy Making*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2001, p. 23-56

LÉVÊQUE Julien, *Réguler les chemins de fer sur une proposition de la nouvelle économie de la réglementation : « la concurrence par comparaison » (yardstick competition)*, Thèse de Sciences Economiques, mention Economie des transports, Université Lumière Lyon 2, 2005

MEUNIER Corinne, ZEROUAL Thomas, « Transport durable et développement économique », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 8, 2006

OFFNER Jean-Marc, « Les « effets structurants » du transport : mythe politique, mystification scientifique », *L'espace géographique*, tome 22, n°3, 1993, p. 233-242

PLEHWE Dieter, *Nachhaltigkeit und Integration: Leit- oder Ergänzungsbilder? Über Zielkonflikte, gesellschaftliche Kräfteverhältnisse und Prozessdynamiken als Hintergrund der begrenzten Wirksamkeit von Nachhaltigkeits- und Integrationsdiskursen in der Europäischen Güterverkehrspolitik*, Beitrag zum WZB-Forschungsprojekt « Mobilität im Wettbewerb », Berlin, 2004

PLEHWE Dieter, « Güterverkehr », *in* SCHÖLLER Oliver, CANZLER Weert, KNIE Andreas (Hrsg), *Handbuch Verkehrspolitik*, Wiesbaden, VS Verlag, 2007, p. 348-375

PLEHWE Dieter (mit WALTHER Katja), « Transformation Europäischer Governance: (Europa) Rechtliche Dimensionen, Eine vergleichende quantitative Analyse heterogener Europäisierungsprozesse im Politikfeld Verkehr », Discussion paper SP III 2007-201, Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 2007

SAVY Michel, *Le rail et la route : le commerce ou la dispute ?, Le transport intermodal en Europe*, Paris, Paris, Presses des Ponts et Chaussées, 1997

SAVY Michel, *Le transport de marchandises*, Paris, Eyrolles, 2006

SAVY Michel (dir.), *Questions clés pour le transport en Europe*, Conseil National des Transports, Observatoire des politiques et stratégies de transport en Europe, La Documentation Française, 2009

SCHÖLLER Oliver, CANZLER Weert, KNIE Andreas (Hrsg), *Handbuch Verkehrspolitik*, Wiesbaden, VS Verlag, 2007

SOPPÉ Martin, GUILBAULT Michèle, « Partage modal et intermodalité. Évolutions structurelles de l'économie », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n° 4, novembre 2009, p. 781-805

VAN DE VELDE Didier (dir.), *Changing Trains. Railway Reform and the Role of Competition : The experience of Six Countries*, Aldershot, Ashgate, 1999

WACKERMANN Gabriel, *Le transport des marchandises dans l'Europe de demain. Le défi de l'équilibre*, Paris, Le cherche midi, 1995

- **Terrain français**

ANDOLFATTO Dominique, DRESSEN Marnix, « Nouvelles règles de représentativité syndicale et de négociation collective à la SNCF », *Travail et Emploi*, n° 131, 2012, p. 75-88

BARONE Sylvain, *Le Train des régions : régionalisation des transports collectifs et recompositions de l'action publique*, Thèse de science politique, Université de Montpellier I, 2008

BEAU Nicolas, DEQUAY Laurence, FRESSOZ Marc, *SNCF : la machine infernale*, Paris, Le cherche midi, 2004

BECKER Jean-Jacques, « La gauche plurielle (1995-2002) », *in* BECKER Jean-Jacques, CANDAR Gilles (dir.), *Histoire des gauches en France, Volume 2. XX^{ème} siècle : à l'épreuve de l'histoire*, Paris, La Découverte, 2004, p. 295-310

BECKER Jean-Jacques, CANDAR Gilles (dir.), *Histoire des gauches en France, Volume 2. XX^{ème} siècle : à l'épreuve de l'histoire*, Paris, La Découverte, 2004

BELTRAN Alain, GRISET Pascal, *La croissance économique de la France, 1815-1914*, Paris, Armand Colin / Masson, 1994 (2ème édition)

BOURG Dominique, PAPAUX Alain, « Ecologie, 1980-2010 : de l'exception française à la normalisation », *Le Débat*, n° 160, mai-août 2010, p. 94-114

BROSSIER Christian, OLLIVIER-TRIGALO Marianne, « Le comité des directeurs Transport, ou comment l'administration de l'Équipement institut la planification multimodale», *Flux*, n° 51, janvier-mars 2003, p. 64-74

CARON François, *Histoire des chemins de fer en France. Tome premier, 1740-1883*, Paris, Fayard, 1997

CARON François, *Histoire des chemins de fer en France. Tome second, 1883-1937*, Paris, Fayard, 2005

CARRÈRE Gilbert, *Le transport en France*, Paris, PUF, 1997

CHATZIS Konstantinos, RIBEILL Georges, « L'espace des carrières des ingénieurs de l'équipement dans le public et le privé (1800-2000) », *Revue française d'administration publique*, vol. 4, n° 116, 2005, p. 651-670

DABLANC Laetitia, « Le fret vu par les régions », in OLLIVIER-TRIGALO Marianne (dir.), *Six régions à l'épreuve des politiques de transport, décentralisation, régionalisation ferroviaire et différenciation territoriale*, Arcueil, INRETS, 2007, p. 179-192

DELPIERRE Jean-Luc, « Place de la puissance publique dans l'organisation des transports », *in* QUINET Emile (dir.), *Les transports en France*, Paris, La Documentation Française, 1982, p. 201-212

DOUILLET Anne-Cécile, LEHMKUHL Dirk, « Strengthening the Opposition and Pushing Change: The Paradoxical Impact of Europe on the Reform of French Transport », *in* HERITIER Adrienne (dir.), *Differential Europe: the European Union Impact on National Policy Making*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2001, p. 99-131

ESPIRAT Clément, *Les mutations du fret ferroviaire en France : Les impacts socio-économiques de la libéralisation*, Mémoire de maîtrise, Université Jean Moulin Lyon III, juin 2009

ETIEN Robert, SOREL Jean-Marc, *SNCF, histoire, organisation, perspectives*, Université Paris XIII, Centre d'Etudes et de Recherches Juridiques et Politiques, LycoFac Editions, 1991

FINEZ Jean, « Aux origines de la préoccupation marchande à la SNCF (1960-2011) », *La nouvelle revue du travail* [En ligne], 2013, n° 2

GERONDEAU Christian, *Les danseuses de la République, SNCF, Transports publics et autres*, Paris, L'Harmattan, 2004

GOERGEN Marie-Louise (dir.), *Cheminots et militants. Un siècle de syndicalisme ferroviaire*, Paris, Les éditions de l'Atelier, 2003

LECLERQ Yves, « Les transferts financiers État-compagnies privées de chemin de fer d'intérêt général (1833-1908) », *Revue économique*, vol. 33, n° 5, 1982, p. 896-924

LE DUC Michel, *Services publics de réseau en France*, Paris, La Documentation française, 1995

LEMOINE Maurice, RIBEILL Georges, MALAN Anna, *Les cheminots, Que reste-t-il de la grande famille ?*, Paris, Syros, 1993

Ministère de l'équipement, des transports et du logement, *1997-2002, 5 années au Ministère de l'équipement, des transports et du logement*, Paris, Ministère de l'équipement, des transports et du logement, avril 2002

MISCHI Julian, « Gérer la distance à la « base ». Les permanents CGT d'un atelier SNCF », *Sociétés contemporaines*, n° 84, 2011, p. 53-77

NEIERTZ Nicolas, *La coordination des transports en France, De 1918 à nos jours*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1999

OLLIVIER-TRIGALO Marianne, « Les grands projets de transport transeuropéens : multiplicité des acteurs, conflits et coordination de l'action », *Cahiers scientifiques du transport*, n°37, 2000, p. 3-30

OLLIVIER-TRIGALO Marianne, *Instituer la multimodalité avec les schémas de services de transport* Arcueil, INRETS, 2002

OLLIVIER-TRIGALO Marianne (dir.), *Six régions à l'épreuve des politiques de transport, décentralisation, régionalisation ferroviaire et différenciation territoriale*, Arcueil, INRETS, 2007

OLLIVIER-TRIGALO Marianne, *L'instauration d'une écotaxe sur les poids lourds en France : la fabrique d'une politique routière ?*, Rapport produit dans le cadre du PREDIT 4, GO n° 6 « Politiques de transport », janvier 2012

OLLIVIER-TRIGALO Marianne, ZEMBRI Pierre, « Nouveaux enjeux et nouvelles formes de la planification des grands réseaux : les services, le marché et les territoires », *Flux*, vol. 4, n° 54, 2003, p. 4-5

PINEAU Emile, *Légitimités en errance et émergence d'acteurs locaux. Etude sur l'asymétrie entre acteurs dans la défense de leurs intérêts au sein de la concertation préalable à la réalisation ferroviaire transalpine*, mémoire de DEA de science politique, IEP Grenoble, 2004

QUINET Emile (dir.), *Les transports en France, Situation au début des années 80 et politique nouvelle*, Paris, La Documentation Française, 1982

RIBEILL Georges, « L'hiver de grève des cheminots », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, vol. 16, n° 16, 1987, p. 21-30

RIBEILL Georges, *La révolution ferroviaire : la formation des compagnies de chemin de fer en France (1823-1870)*, Paris, Belin, 1993

SULEIMAN Ezra, COURTY Guillaume, *L'âge d'or de l'Etat. Une métamorphose annoncée*, Paris, Seuil, 1997

VERDEROSA Ariane, *Trains de vie : enquête sur la SNCF d'aujourd'hui*, Paris, Autrement, 2004

VIEILLARD-COFFRE Sylvie, « Les Verts et le pouvoir. Regards géopolitiques sur les écologistes français : stratégies et représentations », *Hérodote*, n° 100, 2001, p. 120-150

ZEMBRI Pierre, « Pourquoi le fret ferroviaire va-t-il si mal en France ? Autour du Plan Véron (Fret 2006) », *Flux*, vol. 2, n° 56-57, 2004, p. 106-111

- **Terrain allemand**

BOURGEOIS Isabelle, « Années Schröder : les 'recentrages' successifs de la politique économique et sociale », *Regards sur l'économie allemande*, n° 73, 2005, p. 7-18

BOURGEOIS Isabelle, « Fret ferroviaire en RFA : une dynamique à optimiser », *Regards sur l'économie allemande*, n° 86, 2008, p. 5-18

DETTMERS Sebastian, *Unternehmenskommunikation bei Privatisierungen öffentlicher Unternehmen: Ein Beitrag zur Analyse der Akzeptanz des Privatisierungsvorhabens der Deutschen Bahn AG*, Wiesbaden, Gabler, 2008

DIENEL Hans-Liudger, « Das Bundesverkehrsministerium », *in* SCHÖLLER Oliver, CANZLER Weert, KNIE Andreas (dir.), *Handbuch Verkehrspolitik*, Wiesbaden, VS Verlag, 2007, p. 200-233

DRAPATZ Christoph, *Die Zukunft der Deutschen Bahn. Alternative Wettbewerbs- und Privatisierungsszenarien zur Eisenbahnreform*, Baden-Baden, Nomos, 2008

ENGARTNER Tim, *Die Privatisierung der deutschen Bahn : Über die Implementierung marktorientierter Verkehrspolitik*, Wiesbaden, VS Verlag, 2008

GALL Lothar, POHL Manfred (dir.), *Die Eisenbahn in Deutschland, Von den Anfängen bis zur Gegenwart*, München, Beck, 1999

GOUJON Sonia, « Les réformes récentes du secteur ferroviaire en Allemagne », *Notes de synthèse du SES*, n° 151, janvier-février 2004

HASCHER Michael, *Politikberatung durch Experten. Das Beispiel der deutschen Verkehrspolitik im 19. und 20. Jahrhundert*, Frankfurt/Main, Campus Verlag, 2006

HÖLZINGER Michael, « Strategische Bedeutung von Lobbyarbeit im Spiegel der historischen Entwicklung der verkehrspolitischen Rahmenbedingungen in Deutschland », Thèse de géographie, Université de Trier, soutenue le 12 décembre 2001

KNORR Andreas, « Der Liberalisierungsindex Bahn 2004 », *in* EISENKOPF Alexander, KNORR Andreas (dir.), *Neue Entwicklungen in der Eisenbahnpolitik*, Berlin, Duncker und Humblot, 2008, p. 229-255

KOPPER Christopher, « Die Deutsche Reichsbahn 1949-1989 », *in* GALL Lothar, POHL Manfred (dir.), *Die Eisenbahn in Deutschland, Von den Anfängen bis zur Gegenwart*, München, Beck, 1999, p. 281-316

KOPPER Christopher, *Die Bahn im Wirtschaftswunder. Deutsche Bundesbahn und Verkehrspolitik in der Nachkriegsgesellschaft*, Frankfurt/Main, Campus Verlag, 2007

LEHMANN Carsten, « Germany », in VAN DE VELDE Didier (ed.), *Changing Trains, Railway Reform and the Role of Competition : The Experience of 6 Countries*, Aldershot, Ashgate, 1999, p. 143-190

LEHMKUHL Dirk, « Privatizing to Keep it Public ? The Reorganization of German Railways », in BENZ Arthur, GOETZ Klaus H. (dir.), *A New German Public Sector? Reform, Adaptation and Stability*, Aldershot, Dartmouth, 1996

LODGE Martin, *On Different Tracks. Designing Railway Regulation in Britain and Germany*, London, Praeger, 2002

MÜLLER Eda, « Environmental Policy Integration as a Political Principle : The German Case and the Implications of European Policy », *in* LENSCHOW Andrea, *Environmental Policy Integration. Greening Sectoral Policies in Europe*, London, Earthscan, 2002, p.57-100

MÜLLER Hans-Peter, WILKE Manfred, *"Gestaltend Einfluss nehmen". Bahngewerkschaft und Bahnreform 1993-2005*, Berlin, Sigma, 2006

NICHOLLS, Anthony James, « Zusammenbruch und Wiederaufbau : Die Reichsbahn während der Besatzungszeit », *in* GALL Lothar, POHL Manfred (dir.), 1999, *op.cit.*, p. 245-279

REINKE Niklas, *Bahnstrukturreform. Politische Entscheidungsprozesse zur Deregulierung und Privatisierung der Deutschen Bahnen*, Bonn, Pro Universitate, 2001

SACK Detlef, *Lokale Netzwerke im Stress, Güterverkehrszentren zwischen Kombiniertem Verkehr und Standortkonkurrenz*, Berlin, Sigma, 2002

SCHÖLLER Oliver, *Mobilität im Wettbewerb*, Düsseldorf, Hans Böckler Stiftung, 2006

SCHULZ Günther, « Die Deutsche Bundesbahn 1949-1989 », *in* GALL Lothar, POHL Manfred (dir.), 1999, *op.cit.*, p. 317-376

SCHWARZ Hans-Peter, « Wiedervereinigung und Bahnreform 1989-1994 », *in* GALL Lothar, POHL Manfred (dir.), *op.cit.*, p. 377-418

TEUTSCH Michael, « Regulatory Reforms in the German Transport Sector : How to Overcome Multiple Veto Points », *in* HERITIER Adrienne (dir.), *Differential Europe: the European Union Impact on National Policy Making*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2001, p. 133-171

TILS Ralf, « The German Sustainable Development Strategy : Facing Policy, Management and Political Strategy Assessments », *European Environment*, vol. 17, n° 3, 2007, p. 164-176

WOLF Winfried, *In den letzten Zügen, Bürgerbahn statt Börsenbahn*, Hamburg, VSA Verlag, 2006

ZIEGLER Dieter, *Eisenbahnen und Staat im Zeitalter der Industrialisierung*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 1996

SOURCES

Articles parus dans les revues et magazines spécialisés en transport et chemins de fer (par ordre chronologique)

HUET Jean, « Histoire de la politique commerciale marchandises des chemins de fer français », *Revue d'Histoire des Chemins de Fer*, n°9, 1993, p. 8-36

DEHOUSSE François, GALER B., « La politique européenne du rail », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1544, 1996

BARRÈRE Christian, DEBATISSE Daniel, « Fret SNCF : to be or not to be ? », *Transports*, n° 376, mars-avril 1996, p. 94-107

SAVY Michel, « Les temps du fret. Croissance et fluctuations du transport de marchandises », *Transports*, n° 376, mars-avril 1996, p. 89-93

MITCHELL Allan, « Les chemins de fer français et allemands au XIXe siècle », *Revue d'histoire des chemins de fer*, n°16-17, 1997, p. 265-273

THOMPSON Louis S., « World Bank Support for Developing Railways of the World », *Japan Railway and Transport Review*, Juin 1997, p. 4-15

« Evolution du ferroviaire en France », *Revue Générale des Chemins de Fer*, n°2, février 1998

Revue Générale des Chemins de fer, n° 11-12, novembre-décembre 1998

JOMARD Jean-Michel, « Les états généraux du fret ferroviaire », *Revue Générale des Chemins de Fer*, mars 2001

Transports.Europe, juin 2001, n°3

Actes du Congrès Mondial Ferroviaire (AICCF.UIC.CEMT), 25-28 septembre 2001, Vienne, in *Rail international – Schienen der Welt* (édition française), juin-juillet 2001

BONNAFOUS Alain, « Les conditions du renouveau du fret ferroviaire », *Rail International – Schienen der Welt*, juin-juillet 2001, p. 16-23

THOMPSON Louis S., BUDIN Karim-Jacques, « Les orientations de la réforme ferroviaire », Actes du Congrès ferroviaire mondial de Vienne (25-28 septembre 2001), *Rail international - Schienen der Welt*, juin.juillet 2001, p. 30-45

Dossier sur le livre blanc de la Commission Européenne, *Transports*, n° 410, nov-déc 2001

BATISSE François, « Etats-Unis: 30 ans pour doubler le fret ferroviaire, après la disparition des services voyageurs », *Transports*, n° 411, janv-fév 2002, p. 33-45

« Le transport ferroviaire suisse des marchandises », *Rail International, Schienen der Welt*, février 2002, p. 15-19

Interview de D. Bussereau, « Il n'y a pas d'idéologie dans notre démarche », Propos recueillis par G. Dansart et F. Dumont, *Rail et Transports*, 10 juillet 2002

DOBIAS Georges, « Perspectives d'évolution du transport ferroviaire de fret », *TEC*, n°174, nov-déc 2002, p. 8-12

SIVARDIÈRE Jean, « L'avenir menacé du rail », *Le Rail*, n°100, avril.mai 2003, p. 16-17

GRASSART Pascal, « Le plan Fret 2006. Les trois ans de la dernière chance », *La Vie du Rail*, novembre 2003

« 2005-2006 seront des années difficiles », entretien avec Denis Douté, Propos recueillis par Christian Scasso, *Le Rail*, n° 118, juillet 2005

« Plaidoyer pour une véritable politique ferroviaire », Rencontre avec Hubert Haenel, Propos recueillis par Sylvain Meillasson, *Le Rail*, n° 121, novembre 2005

DANCRE Jean-François, « Le fret ferroviaire français s'ouvre totalement à la concurrence », *Le Rail*, n° 126, mai 2006, p. 38-41

GIRARD Didier, « Les compétences ferroviaires de l'Union européenne », *Le Rail*, n° 126, mai 2006, p.50

« Pourquoi les Suisses réussissent », *Ville et Transport Magazine*, n°404, juillet 2006, p. 28-32

« Fret SNCF doit sortir d'une spirale infernale : la conflictualité », entretien avec Claude Solard, Propos recueillis par Christian Scasso, *Le Rail*, n° 128, juillet août 2006, p. 15-17

GIRARD Didier, « Le fret, l'Europe et l'avenir », *Le Rail*, n° 128, juillet août 2006, p. 42

Dossier « Images de cheminots. Entre représentations et identités », *Revue d'histoire des chemins de fer*, n° 36-37, 2007

CHAUVINEAU Jacques, METGE Olivier, « Fret ferroviaire et développement durable ! », *Le Rail*, n°141, 2007, p. 22-24

SÉGURET Sylvain, LÉVÊQUE Julien, « Les contributions publiques au financement des systèmes ferroviaires en France et en Allemagne », *Transports*, n° 444, 2007, p. 221-231

« L'appel au privé n'est pas une solution miracle », Interview de Christian Philip, président de la FIF, *La Vie du Rail*, 26 septembre 2007, p. 24-25

KOPECKY Maurice, « Les autoroutes ferroviaires, un exemple de co-modalité », *Transports*, n° 445, septembre-octobre 2007

VASSALLO Jose Manuel, FAGAN Mark, « Nature or nurture : why do railroads carry greater freight share in the United States than in Europe ? », *Transportation*, n° 34, 2007, p. 177-193

SALINI Patrice, « La parole et les actes : pour une politique du plus », *Transports* n° 445, septembre-octobre 2007

« Il faut régler les détails pratiques d'ici au 1er semestre 2008 », Entretien avec Jacques Chauvineau, Propos recueillis par Jean-François Dancre, *Le Rail*, n° 141, novembre 2007, p. 30-31

DABLANC Laetitia, « Les dessertes locales du fret ferroviaire ont-elles un intérêt ? », *Revue R&E*, décembre 2007, p. 20

CHAUVINEAU Jacques, METGE Olivier, « Les opérateurs ferroviaires de proximité, porte d'entrée dans le développement durable », *Transports*, n°447, 2008, p. 21-27

« Mais où en est la stratégie de la SNCF à Bruxelles ? », *Ville et Transports Magazine*, 23.04.2008

DUMONT François, « RFF.SNCF La cour des comptes conteste la réforme », *Ville et Transports Magazine*, 23.04.2008, p. 26-29

ORY Isabelle, « Europe : Les priorités transports de la présidence française », *Ville et Transports Magazine*, 23.04.2008, p. 22-25

DUMONT François, KEMPF Guy, « SNCF-Geodis : 10 questions sur une opération choc », *Ville et Transports Magazine*, 23.04.2008, p. 42-46

RAYNARD Christine, « DB Schenker : du redressement à l'international », *Le Rail*, n° 146.147, mai.juin 2008, p. 16-20

« Les poids lourds financent les infrastructures de transport », *Transport public*, n°1022, juin 2008

« Gestion du réseau ferroviaire. Les pouvoirs publics face à leurs contradictions », *Transport public*, n° 1085, novembre 2008

POINGT Marie-Hélène, « DB-SNCF : tous les fronts d'une bataille », *Ville, Rail et Transports*, 07.01.2009

CHLASTACZ Michel, « Marché du fret : le « modèle allemand » », *Transport Public*, n° 1089, mars 2009, p. 60-61

DAHM Christian, « Anlastung des Staukosten steht auf Messers Schneide », *Internationales Verkehrswesen* (61), mars 2009, p. 81

« DB. La fin des années Mehdorn », *Ville, Rail et Transports*, 08.04.2009, p.27-29

« L'autoroute ferroviaire est un « passeur » », Entretien avec Yves Laufer, propos recueillis par S. Le Hénaff, *L'Officiel des transporteurs*, 17.04.2009

DAHM Christian, « 25-m-Lkw drängen auf die Strasse », *Internationales Verkehrswesen* (61), avril 2009, p. 125

Numéro spécial sur les 25 ans du *Deutsches Verkehrsforum*, *Internationales Verkehrswesen* (61), mai 2009

DAHM Christian, « Europäische Verbände setzen auf gemeinsame Stärke », *Internationales Verkehrswesen* (61), mai 2009, p. 173

HIRTE Georg, « Führt das Verursacherprinzip zu einer Mehrbelastung für den Strassenverkehr ? », *Internationales Verkehrswesen* (61), mai 2009, p. 149-154

HEULARD Antoine, « Les opérateurs privés allemands déplorent une bataille du rail biaisée », *Ville, Rail et Transport*, 03.06.2009

POINGT Marie-Hélène, « CFR premier opérateur ferroviaire de proximité dans le Morvan », *Ville, Rail et Transport*, 01.07.2009

« Fret SNCF : Pierre Blayau prépare « une mutation de l'entreprise », *Ville, Rail et Transport*, 15.07.2009

HIRTE Georg, « Externe Staukosten existieren und sind relevant ! », *Internationales Verkehrswesen* (61), novembre 2009, p. 438-439

CUNY Vincent, « Engagement national pour le « fret ferroviaire de l'avenir » », *Revue Générale des Chemins de Fer*, décembre 2009, p. 45-46

« Politiker: „Ziel der Verkehrsverlagerung nicht gefährden" », *DVZ*, 10.12.2009

« "Gigaliner" verschwinden von Thüringens Straßen », *DVZ*, 21.12.2009

« Ramsauer will investieren statt streichen », *DVZ*, 22.01.2010

HEINRICI Timon, ROESER Matthias, « Ramsauer und der Kampf um das liebe Geld », *DVZ*, 26.01.2010

DOMERGUE Philippe, « Le droit européen des transports ferroviaires », *Transports*, n° 459, janv-fév. 2010, p. 11-22

« Ramsauer bemängelt "Qualitätsmonopol" der Bahn », *DVZ*, 12.03.2010

« Den Güterverkehr „schienentauglich gestalten“ », *DVZ*, 17.03.2010

« „Wir haben nicht vor, den Einzelwagen aufzugeben“ », entretien avec Pierre Blayau et Sylvie Charles, *DVZ*, 18.03.2010

POINGT Marie-Hélène, « Wagon isolé : Fret SNCF ne répond plus », *Ville, Rail et Transports*, 24.03.2010

« Notre priorité est de réussir notre nouvelle offre de wagons isolés », Entretien avec Sylvie Charles, Propos recueillis par Marie-Hélène Poingt, *La Vie du Rail*, 21 avril 2010, p. 8-9

HELMKE Björn, « Longliner-Feldversuch bekommt Priorität », *DVZ*, 25.05.2010

Dossier « Bruxelles. La DB tire à boulets rouges sur la France », *La Vie du Rail*, 23 juin 2010, p. 6-11

« Guillaume Pépy : « La SNCF a changé de position sur l'Europe » », Entretien avec Guillaume Pépy, *Ville, Rail et Transports*, 28.06.2010

REIMANN Sebastian, « Güterverkehr wächst bis 2025 um zwei Drittel », *DVZ*, 30.06.2010

SALINI Patrice, « De la rationalité émotionnelle et de la politique des transports », *Transports*, n° 462, juillet-août 2010, p. 221-228

DAHM Christian, HEINRICI Timon, « Ko-Modalität weckt Befürchtungen bei Bahnen », *DVZ*, 13.07.2010

DAHM Christian, « Kallas wirft Bahnen "Heuchelei" vor », *DVZ*, 15.07.2010

HELMKE Björn, « Mengeneinbruch löst Insolvenzlawine aus », *DVZ*, 19.07.2010

« Bahnverbände kritisieren „Neujustierung“ des Masterplans Güterverkehr », *DVZ*, 04.08.2010

« Gigaliner-Gegner: „25-m-Lkw nur für wenige Großunternehmen interessant“ », *DVZ*, 06.08.2010

« Gipfeltreffen in Sachen Bahnwettbewerb », *DVZ*, 06.08.2010

HEINRICI Timon, « DB Schenker Rail strafft Betrieb und Organisation », *DVZ*, 17.08.2010

GRIMM Claus, « Verlagerungswille bleibt oft auf der Strecke », *DVZ*, 25.08.2010

LAUENROTH Lutz, « Transportbranche will längere Lastzüge », *DVZ*, 07.09.2010

« MAN-Chef: Längere Lastwagen nützen dem Klimaschutz », *DVZ*, 13.09.2010

« „Deutschland darf nicht im Stau steckenbleiben“ », *DVZ*, 15.09.2010

« Regierung will Gigaliner-Feldversuch ungeachtet aller Kritik durchdrücken », *DVZ*, 16.09.2010

POINGT Marie-Hélène, « 16 % de parts modales en 2020 serait déjà un beau succès », *Ville, Rail et Transports*, 06.10.2010, p. 60

« "Gigaliner" wird zum Spaltpilz der Verkehrsminister », *DVZ*, 06.10.2010

« Deutschland.Frankreich: Erstes Bahnertreffen in Berlin – Bussereau heizt Streit weiter an », *Eurailpress.de*, 20.10.2010

« „Verkehrsprobleme sind nur durch Ko-Modalität und Grüne Logistik zu lösen“ », *DVZ*, 27.10.2010

« Ramsauer will keine Politik gegen den Lkw machen », *DVZ*, 22.11.2010

CHLASTACZ Michel, « Le Sénat se préoccupe de l'avenir du fret ferroviaire », *Transport public*, n° 1108, décembre 2010, p. 46

HEINRICI Timon, « Bund stützt DB-Expansion », *DVZ*, 08.12.2010

GILLE Alain, « Le fret ferroviaire. Le grand écart entre les lois du marché et les exigences de l'avenir », *Transports*, n° 465, janvier-février 2011

« Europäisches Parlament: DB-Holdingstruktur gerät unter Druck », *Eurailpress.de*, 28.01.2011

« Ramsauer erwartet drastischen Anstieg des Güterverkehrs », *DVZ*, 14.02.2011

« Lokführer privater Güterbahnen überfahren häufiger rote Signale », *DVZ*, 14.02.2011

« Feldversuch mit Lang-Lkw auch auf Landstraßen », *DVZ*, 25.02.2011

« SNCF. Nicolas Sarkozy « réoriente » les missions de Guillaume Pepy », *La Vie du Rail*, 02.03.2011, p. 7

« EU will mehr Verkehr auf Schiene verlagern », *DVZ*, 28.03.2011

« "Klarheit schaffen" über Lang-Lkw », *DVZ*, 31.03.2011

« Umstrukturierung der Generaldirektion Verkehr geplant », *DVZ*, 21.04.2011

« Feldversuch mit Lang-Lkw könnte scheitern », *DVZ*, 29.04.2011

« Linke fordert Absage des Feldversuchs mit 25-m-Lkw », *DVZ*, 06.05.2011

« EU-Parlamentarier geben grünes Licht für Eurovignette », *DVZ*, 07.06.2011

« Verkehrsforum kritisiert Weissbuch », *DVZ*, 11.08.2011

« Verkehrsminister machen Weg frei für den Feldversuch », *DVZ*, 11.08.2011

« Verbände zum Feldversuch: "Es wird Zeit, dass es endlich losgeht" », *DVZ*, 18.08.2011

« Gutachten: Klage kann Feldversuch stoppen », *DVZ*, 02.09.2011

« Sachsen bleibt beim "Ja" zum Lang-Lkw-Test », *DVZ*, 13.09.2011

« Kommission bemängelt fehlenden Wettbewerb bei der Bahn », *DVZ*, 20.09.2011

« BGA: "Dem Güterverkehrswachstum mit Innovationen und intelligenten Lösungen begegnen" », *DVZ*, 06.10.2011

BORGMANN Max-Morten, « Lang-Lkw werden ab Frühjahr auf deutschen Straßen getestet », *DVZ*, 09.11.2011

« Beschlossener Feldversuch spaltet die Geister », *DVZ*, 10.11.2011

HEINRICI Timon, « „Lang-Lkw gefährdet KV-und Einzelwagenverkehr“ », *DVZ*, 16.11.2011

« SPD und Grüne wollen gegen Feldversuch klagen », *DVZ*, 12.12.2011

« Ramsauer: Auf absehbare Zeit kein Bahn-Börsengang », *DVZ*, 16.01.2012

DAHM Christian, « An Trennung von Netz und Betrieb führt für die Kommission kein Weg vorbei », *DVZ*, 23.01.2012

« Ein neuer Mann für DB Schenker Logistics », *DVZ*, 30.01.2012

« Frachttransport in Deutschland boomt », *DVZ*, 02.02.2012

KLINGSIECK Ralf, « Operateur Novatrans droht das endgültige Aus », *DVZ*, 09.02.2012

« Gigaliner sind verkehrstauglich », *Focus*, 11.02.2012

« Bahnlobby warnt vor Lang-Lkw an Bahnübergängen », *DVZ*, 21.02.2012

BALSEN Werner, DAHM Christian, « EP bremst Kommissar Kallas bei Lang-Lkw », *DVZ*, 01.03.2012

« Kallas : "Lang-Lkw dürfen grenzüberschreitend eingesetzt werden" », DVZ, 27.03.2012

BALSEN Werner, « DB-Holdingmodell steht auf dem Prüfstand », *DVZ*, 25.05.2012

« Bund hält an Lang-Lkw fest », *DVZ*, 07.06.2012

« EU eröffnet Kartellverfahren gegen Deutsche Bahn », *DVZ*, 13.06.2012

ROESER Matthias, « Was bauen, und mit welchem Geld ? », *DVZ*, 29.06.2012

« Ramsauer fordert europaweite Bahnmärkte », *DVZ*, 19.09.2012

- **Chroniques de Georges Ribeill dans *Le Rail* (par ordre chronologique)**

« Le nouveau visage du groupe SNCF », *Le Rail*, n° 78, décembre 1999-janvier 2000, p. 27-28

« Le chemin de fer de l'an 2000 : pronostics d'hier et réalités d'aujourd'hui", *Le Rail*, n° 79, février-mars 2000, p. 46-47

« Rail et ports français : un divorce permanent ? », *Le Rail*, n° 80, avril-mai 2000, p. 46-47

« Des tunnels dans le collimateur des politiques », *Le Rail*, n° 82, septembre-octobre 2000, p. 40-41

« SNCF : les nouvelles tendances de la recherche », *Le Rail*, n° 83, novembre-décembre 2000, p. 38-39

« Etats généraux du fret ferroviaire : doléances ou promesses ? », *Le Rail*, n° 84, décembre 2000-janvier 2001, p. 38-39

« Séisme à la SNCF », *Le Rail*, n° 86, avril-mai 2001, pp. 38-39

« Un observatoire en marge de la SNCF et de RFF, le CSSPF », *Le Rail*, n° 89, octobre-novembre 2001, p. 36-37

« D'Astrée à l'ERTMS : un long parcours », *Le Rail*, n° 90, décembre 2001, p. 40-41

« Vifs débats à la SNCF : Service public, quel avenir ? », *Le Rail*, n° 93, mai 2002, p. 38-39

« De Gayssot à Bussereau, l'étrange cours de la politique », *Le Rail*, n° 94, juin-juillet 2002, p. 40-41

« De la grève comme moteur identitaire des cheminots ? », *Le Rail*, n° 95, septembre 2002, p. 44-45

« Cheminots “ nouvelle vague ”, cheminots authentiques ? », *Le Rail*, n° 98, janvier 2003, p. 40-41

« VFLI Cargo : l’art de recycler les vieux restes ferroviaires ? », *Le Rail*, n° 99, février-mars 2003, p. 40-41

« SNCF : un régime de retraites sur la sellette », *Le Rail*, n° 100, avril-mai 2003, p. 40-41

« SNCF : grèves sans raisons autour d’une non-réforme ? », *Le Rail*, n° 101, juin-juillet 2003, p. 40-41

« Un examen de conscience de l'Etat-patron », *Le Rail*, n° 102, août-septembre 2003, p. 40-41

« Le Plan Véron : vers une « socratisation » du fret ? », *Le Rail*, n° 106, décembre 2003, p. 44-46

« Aux prises avec le droit de grève : d’un président de la République à l’autre », *Le Rail*, n° 107, février 2004, p. 44-46

« Des batailles du rail… très médiatiques ! », *Le Rail*, n° 108, avril 2004, p. 44-45

« Anciens et nouveaux agents SNCF : le conflit des cultures », *Le Rail*, n° 110, août 2004, p. 40-41

« Un « train de réformes » », *Le Rail*, n° 111-112, octobre 2004, p. 74-76

« Cheminots et SNCF : un état de grâce précaire ? », *Le Rail*, n° 113, novembre 2004, p. 40-42

« SNCF « new look » : « des idées d’avance » ou simple fuite en avant ? », *Le Rail*, n° 116, avril-mai 2005, p. 36-38

« La loi du 5 janvier 2006, rampe d’envol pour de nouveaux opérateurs privés ferroviaires », *Le Rail*, n° 124, février-mars 2006, p. 37-39

« Sarkozy.Pépy : un attelage inédit pour conduire la SNCF ? », *Le Rail*, n° 145, avril 2008, p. 40-42

Articles de presse généraliste allemande

(par ordre chronologique)

Michael Machatschke, « Deutsche Bahn bricht im Güterverkehr ein », *Die Welt*, 03.03.1999

« Umstrukturierung: Bahn bekommt "keine zweite Chance" », *Spiegel Online*, 09.03.2000

Petra Bornhöft, Frank Hornig, « Deutsche Bahn. Die Milliarden-Katastrophe », *Der Spiegel*, 06.11.2000

Klaus-Peter Schmid, « Auf der schiefen Bahn », *Die Zeit*, [date précise manquante]2000

« Bahn will mit neuem Cargo-Konzept mehr verdienen », *Reuters*, 01.03.2001

Ulf Brychey, « Deutsche Bahn will 1000 Güterstationen shlieβen », *Süddeutsche Zeitung*, 02.03.2001

« Bahn gibt 1000 Güterbahnhöfe auf », *FAZ*, 02.03.2001

« Bahn stellt Weichen im Gütertransport neu », *Frankfurter Rundschau*, 02.03.2001

Robert Vernier, Olaf Wilke, « Reformfinale im Richtungsstreit », *Focus*, 25.06.2001

Petra Bornhöft, « Deutsche Bahn. Mehdorn behält Schienennetz », *Der Spiegel*, 27.09.2001

Marcus Gatzke, « SPD-Verkehrsexperte fordert von Mehdorn neue Wachstumsstrategie », *Netzeitung.de*, 01.12.2004

« Koalition einig über Trassenagentur für Bahn », *Netzeitung.de*, 01.12.2004
« Konzernumbau bei der Bahn erfordert Gesetzesänderung », *Netzeitung.de*, 02.12.2004
« Grüne und Union gegen Umbaupläne der Bahn », *Netzeitung.de*, 03.12.2004
« Bahn könnte Güterverkehrsangebot beschneiden », *Netzeitung.de*, 21.12.2004
Peter Kirnich, « Bahnbeirat empfiehlt Börsengang mit Netz », *Berliner Zeitung*, 15.09.2005
Helge Zobel, « "Bahn-Privatisierung verfassungswidrig" », *Tagesschau.de*, 24.05.2007
« Bundestag. Abgeordnete streiten über Bahn-Privatisierung », *Der Spiegel*, 21.09.2007
« Eigene Mitarbeiter stellen Tiefensee schlechtes Zeugnis aus », *Der Spiegel*, 04.11.2007
Kljia Rudzio, Marlies Uken, « Des Schaden wird schnell groß », *Die Zeit*, 08.11.2007
Holger Stelzner, « Die Bahn für den globalen Wettbewerb », *FAZ*, 12.11.2007
« Transnet-Chef Hansen in der Zwickmühle », *FAZ*, 15.11.2007
Cerstin Gammelin, « Rotes Signal für Steinbrück », *Die Zeit*, 06.12.2007
David Furch, « Die Geschichte einer Privatisierung », *Forum*, 1.2008, Ebert Stiftung, p. 37
Michael Kläsgen, « Machtkampf bei SNCF », *Süddeutsche Zeitung*, 21.02.2008
« Frankreichs Schienen bald offen für Wettbewerb », *FAZ*, 13.10.2009
« Was die schwarz-gelbe Regierung plant », *Focus*, 24.10.2009
« Regierungspläne bei Verkehrspolitik stoßen auf geteiltes Echo », *Focus*, 27.10.2009
« Der Zeitpunkt für eine Privatisierung wird wieder kommen », Gespräch mit Rüdiger Grube, *FAZ*, 07.11.2009
Thomas Wüpper, « Die geheime Streichliste der Bahn », *Frankfurter Rundschau*, 18.01.2010
« Verkehrsminister rechnet mit Ex-Bahnchef ab », *Focus*, 12.03.2010
Peter Kirnich, « Bahn setzt Manager vor die Tür », *Berliner Zeitung*, 08.07.2010

Articles de presse généraliste française
(par ordre chronologique)

Philippe Moreau, « La SNCF rejette les conclusions de la commission d'enquête parlementaire », *Les Echos*, 23 juin 1994
Nathalie Bensahel, Isabelle Mandraud, « Cinq scénarios mettent en émoi la SNCF. Les syndicats s'inquiètent des travaux sur le contrat de plan de l'an 2000 », *Libération*, 15.09.1995
Isabelle Mandraud, « SNCF : 20 milliards contre 2000 emplois. Jean-Claude Gayssot ne remet pas en cause la réforme. Et l'Etat allégera la dette contre des embauches. », *Libération*, 11.07.1997
Isabelle Mandraud, « A la SNCF, Gayssot fait du Juppé sans le dire. Le ministre rétablit le contrat de plan mais conserve la réforme de son prédécesseur », *Libération*, 09.10.1997
« Dominique Voynet relance le débat », *La Dépêche*, 10.10.1998
Georges Dupuy, « SNCF, le sac de nœuds ferroviaire », *L'Express*, 26.11.1998
Claude Barjonet, « Gayssot : la présidence allemande doit retirer son projet de libéralisation des chemins de fer », Entretien avec J.-C. Gayssot, *Les Echos*, 16.06.1999

« En 2002, du ferroutage dans les Alpes », *Le Nouvel Observateur*, 13.12.2000

Catherine Coroller, « Gayssot met les camions sur les rails », *Libération*, 13.12.2000

Cédric Mathiot, « Un train de retard sur le ferroutage », *Libération*, 01.09.2001

Anne Denis, « Fret SNCF se sépare de son directeur général sur fond de grève », *Les Echos*, 18.03.2003

« La SNCF reporte la présentation de son plan de sauvetage du Fret », *Les Echos*, 22.10.2003

Anne Denis, « Le patron de Fret SNCF vise l'assainissement de l'activité en 2006 », *Les Echos*, 10.11.2003

Cédric Mathiot, « Un nouvel objectif - la rentabilité », *Libération*, 20.11.2003

« L'échec de notre plan signifierait la mort du fret SNCF », entretien avec Marc Véron, propos recueillis par Marc Lomazzi, *La Tribune*, 13.05.2004

« Les syndicats de la SNCF plombent le fret », Entretien avec Patrick Ollier, Propos recueillis par Jean-Marc Plantade, *Aujourd'hui en France*, 03.07.2004

« Le fret SNCF renfloué sous conditions », *Libération*, 03.03.2005

Natacha Tatu, « Plus de camions, moins de wagons », *Le nouvel Observateur*, 19.05.2005

Thierry Gadault, Edouard Laugier, « Le fret, bombe à retardement de la SNCF », *Le nouvel économiste*, 27.05.2005

Entretien avec Eric Ferron, Propos recueillis par Thierry Gadault, *Le nouvel économiste*, 27.05.2005

« La fermeture de gares de fret menace l'environnement », Interview de Michel Bodin, Association des régions de France, par Mourad Guichard, *Libération*, 30.08.2007

Catherine Maussion, « Syndicalistes et écologistes sur les rails du fret », *Libération*, 15.09.2007

Dominique Buffier, « La SNCF ne parvient pas à enrayer le déclin du fret », *Le Monde*, 18.10.2007

Hélène Pommier, « En Limousin, les industriels sont contraints de reprendre la route », *Le Monde*, 18.10.2007

Béatrice Gurrey, « Guillaume Pépy, directeur à grande vitesse », *Le Monde*, 18.10.2007

Olivier Mirguet, « Philippe Mangeard, chantre du ferroutage pour Modalohr », *La Tribune*, 28.12.2007

Lucile Chevallard, « La SNCF veut boucler la réorganisation du fret pour la fin mars », *Les Echos*, 10.01.2008

François Bostnavaron, « Les cheminots acceptent mal la réforme du fret à la SNCF », *Le Monde*, 12.03.2008

Laurence Caramel, « Grenelle de l'environnement : le gouvernement précise son calendrier », *Le Monde*, 27.03.2008

« Fret SNCF : Pépy refuse « l'épreuve de force », les syndicats sur le pied de guerre », *AFP*, 23.05.2008

Eric de la Chesnais, « L'épreuve de vérité pour le fret SNCF », *Le Figaro*, 26.05.2008

Eric de la Chesnais, « Les négociations du fret SNCF sur le fil du rasoir », *Le Figaro*, 27.05.2008

François Bostnavaron, « La direction de la SNCF veut mettre les syndicats face à leurs responsabilités », *Le Monde*, 28.05.2008

François Bostnavaron, « Le fret SNCF sur une voie de garage ? », *Le Monde*, 30.05.2008

Jean-Luc Barberi, Marc Michaux, « Attention, le train de fret veut repartir », *L'Expansion*, 01.06.2008

Christian Delporte, « La crise électrise la loi Grenelle 1», *Libération*, 10.10.2008

Patrick Roger, « Les députés de l'UMP "encadrent" le Grenelle », *Le Monde*, 11.10.2008

Guillaume Launay, « Le Grenelle 1 emballé et voté », *Libération*, 18.10.2008

« La SNCF veut rapprocher les conditions de travail des conducteurs de trains de celles des routiers », Tchat avec Didier Le Reste, secrétaire général de la fédération CGT des cheminots, Libération.fr, 06.11.2008

Catherine Maussion, « Le fond de la grève est fret », *Libération*, 07.11.2008

Alexandra Schwartzbrod, « Le premier Grenelle bouclé, Borloo prompt au bilan », *Libération*, 11.11.2008

« Des cheminots européens à Paris contre la libéralisation », *Libération*, 13.11.2008

« L'entreprise française s'inspire de l'Allemagne », Le Figaro, 27.12.2008

« Un coup de pouce au fret ferroviaire en préparation », *Libération*, 15.09.2009

« Plus de 7 milliards pour le fret ferroviaire d'ici 2020 », *Libération*, 16.09.2009

Catherine Maussion, « Le fret à grands frais », *Libération*, 17.09.2009

« La SNCF va ouvrir le bras de fer du fret », *Libération*, 19.09.2009

Catherine Maussion, « Nouveau train de mesures pour le fret », *Libération*, 24.09.2009

Hervé Kempf, « Un mois après Copenhague, les Vingt-Sept restent divisés sur le climat », *Le Monde*, 19.01.2010

Gaëlle Dupont, « Le Grenelle de l'environnement est-il enlisé ? », *Le Monde*, 22.01.2010

Laurence Caramel, Claire Guélaud, « Nicolas Sarkozy instille le doute sur la création de la taxe carbone », *Le Monde*, 13.03.2010

« Abandon de la taxe carbone: «Une grave occasion manquée » », interview de Yannick Jadot, député européen Europe Ecologie, par Philippe Brochen, *Libération*, 23.03.2010

« SNCF: «Avec la notion de grève reconductible, la difficulté pour les usagers, c'est la visibilité » », Interview de Jean Lenoir, vice-président de la Fnaut, *Libération*, 07.04.2010

« Il y a une montée de l'écoloscepticisme à droite», interview de Bertrand Pancher, rapporteur UMP de la loi Grenelle 2, par Guillaume Launay, *Libération*, 08.04.2010

« SNCF: 7ème jour de grève malgré une proposition de table ronde sociale le 21 avril », *Libération*, 13.04.2010

« Jean-Louis Borloo : « Sur l'environnement, il n'y a aucun recul politique » », *Les Echos*, 03.05.2010

Gaëlle Dupont, « Le sort du Grenelle de l'environnement entre les mains des députés », *Le Monde*, 04.05.2010

« Grenelle 2 de l'environnement: « avancées » ou « astre mort »? », *Libération*, 04.05.2010

Guillaume Launay, Laure Noualhat, « Sarkozy met de l'eau dans son vert », *Libération*, 04.05.2010

Laure Noualhat, Eliane Patriarca, Guillaume Launay, « Grenelle : cinq éco-dossiers plantés ou en friche », *Libération*, 04.05.2010

Guillaume Launay, « Sentant le vent tourner, Borloo démine à tout va », *Libération*, 05.05.2010

Jean-Michel Normand, « La fronde contre la réforme du fret s'amplifie », *Le Monde*, 08.07.2010

« Le gouvernement donne la priorité au rail à l'horizon 2030 », *Le Monde*, 13.07.2010

Gilles Bridier, « SNCF : le fret étendard de la grève », *Slate.fr*, 03.09.2010

«Si le film peut rapprocher les cheminots du reste de la société…», Tchat avec Sébastien Jousse, l'un des réalisateurs du documentaire « Cheminots », *Libération.fr*, 22.11.2010

Pierre-Henri Lab, « La bataille du fret fait étape gare de Lyon », *L'Humanité*, 22.02.2011

Valérie Collet, « Les « sauveurs du fret » interpellent la SNCF », *Le Figaro*, 09.03.2011

Mathieu Mollard, « Fret SNCF, l'envers du décor qui accuse la mise en concurrence », *L'Humanité*, 02.05.2011

Gilles Bridier, « La longue desserte aux enfers », *Slate.fr*, 08.08.2012

RAPPORTS – LITTÉRATURE GRISE

La Revue du CGDD, « La tarification, un instrument économique pour des transports durables », novembre 2009

Projekt « Langstreckenverkehre optimieren », rapport réalisé pour le comte du Ministère Fédéral des transports, février 2011

AUXIETTE Jacques, *Un nouveau destin pour le service public ferroviaire français : les propositions des Régions*, Rapport remis au Premier Ministre et au Ministre délégué des Transports, de la Mer et de la Pêche, avril 2013

BIANCO Jean-Louis, SARDAIS Claude, *Réussir la réforme du système ferroviaire*, Recommandations, avril 2013

BMVBS, *Sachstandsbericht Verkehrsprojekte Deutsche Einheit*, mai 2012

BRUNDTLAND Gro Harlem, *Notre Avenir à Tous*, rapport de la commission mondiale sur l'Environnement et le Développement, Paris, Les Editions du Fleuve, 1989 (traduction française de *Our Common Future*, 1987)

BURSAUX Daniel, *Rapport aux Ministres de préfiguration de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer DGITM*, 06/03/2008 [document interne]

Commissariat Général du Plan, *Transports 2010*, Rapport du Groupe présidé par le Commissaire au Plan, juin 1992

Commissariat Général du Plan, *Transports : pour une cohérence stratégique*, Atelier sur les orientations stratégiques de la politique des transports et leurs implications à moyen terme, présidé par Alain Bonnafous, septembre 1993

Conseil d'Analyse Stratégique, *Le fret mondial et le changement climatique*, Rapport du groupe de travail présidé par Michel Savy, septembre 2010

CEMT, *Le transport de marchandises et l'environnement*, Paris, CEMT, OCDE, 1991

CEMT, *Transport et développement économique*, Rapport de la 119ème table ronde d'économie des transports tenue à Paris les 29 et 30 mars 2001, Paris, CEMT, OCDE, 2002

CEMT, *Evolution des transports 1970-2001*, ¨Paris, CEMT, OCDE, 2003

CGEDD, *Evolution du Fret terrestre à l'horizon de 10 ans*, MEEDDAT, juillet 2010

CHAUVINEAU Jacques, *Transport ferroviaire de fret et développement territorial*, Rapport de mission confiée par le Ministre des Transports de l'Equipement et de l'Aménagement du territoire et le Secrétaire d'Etat aux Transports et à la Mer, octobre 2005

CHAUVINEAU Jacques, *Transport ferroviaire de fret et développement territorial*, Rapport de mission confiée par le Ministre des Transports de l'Equipement et de l'Aménagement du territoire et le Secrétaire d'Etat aux Transports et à la Mer, septembre 2006

CNT, *Les transports en 1986, Analyse des forces et faiblesses*, Rapport au Ministre, 16 juillet 1986

CNT, Observatoire des politiques et des stratégies de transport en Europe, *Le fret ferroviaire en Europe*, Les Dossiers de l'Observatoire Transports-Europe, octobre 2001

CNT, Observatoire des politiques et des stratégies de transport en Europe, *Bulletin de l'OPSTE*, n°3, juin 2001

COMITE INTERMINISTERIEL DES ENTREPRISES PUBLIQUES, *Rapport sur les entreprises publiques*, [rapport Nora], La Documentation française, 1967

CGPC, Rapport sur la recomposition des organismes consultatifs du secteur des transports terrestres, établi par Chantal Lecomte et Daniel Benadon, rapport n° 005625-01, avril 2008, 59 p.

Conseil National de l'Evaluation, Commissariat Général au Plan, *Evaluation des politiques publiques en faveur du transport combiné rail-route*, Rapport réalisé par TN Sofres Consulting, Comité de pilotage présidé par M. Mathieu, La Documentation Française, 2003

COUR DES COMPTES, « Le réseau ferroviaire. Une réforme inachevée, une stratégie incertaine », avril 2008

COUR DES COMPTES, « L'AFITF : une agence de financement aux ambitions limitées, privée de ses moyens, désormais inutile », *in Rapport annuel 2009*

COUR DES COMPTES, « Les autoroutes ferroviaires », *in Rapport public annuel 2012*, février 2012

CSSPF, *Evaluation de la réforme du secteur du transport ferroviaire*, Rapport du groupe présidé par Jean-Jacques Filleul, présenté en novembre 2001, La Documentation Française

DABLANC Laetitia *et al*., Rapport final d'EvalOFP, recherche financée dans le cadre du PREDIT GO5, convention ADEME- INRETS, octobre 2010

DATAR, *La France en Europe : quelle ambition pour la politique des transports ?*, Etude prospective de la DATAR, La Documentation Française, avril 2003

GALENSON Alice C., THOMPSON Louis S., *The Evolving of the World Bank's Railway Lending*, World Bank Discussion Papers, 172, 1994

IBM, en collaboration avec le Pr. Kirchner, *Liberalisierungsindex Bahn 2002*, décembre 2002

IBM, en collaboration avec le Pr. Kirchner, *Liberalisierungsindex Bahn 2004*, mai 2004

IBM Global Business Services, en collaboration avec le Pr. Kirchner, *Liberalisierungsindex Bahn 2007*, octobre 2007

IGF, CGPC, *Rapport d'enquête sur l'évaluation de l'autoroute ferroviaire alpine*, mai 2006

IGF, CGPC, *Rapport sur la tarification du réseau ferré*, juillet 2007

ITP.BVU, *Prognose der deutschlandweiten Verkehrsverflechtungen 2025*, 14 novembre 2007

KESSIDES I. N., WILLIG R. D., *Restructuring Regulation of the Rail Industry for the Public Interest*, Washington DC, World Bank, 1995

MARTINAND Claude, *Débat national sur l'avenir du transport ferroviaire : rapport introductif*, rapport pour le Ministère de l'Equipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, remis le 29 février 1996

MINISTERE DES TRANSPORTS, [Rapport Guillaumat], *Orientations pour les transports terrestres*, La Documentation française, 1978

Ministère des Transports, de l'Equipement, du Tourisme et de la Mer, *Direction Générale de la Mer et de Transports*, janvier 2006

MONOPOLKOMMISSION, *Die Privatisierung der Deutschen Bahn AG. Wettbewerbs- und Regulierungsversuche im Eisenbahnverkehr*, Sondergutachten 46 und 48, Baden-Baden, Nomos, 2007

RAYNARD Christine, « Le fret ferroviaire en Allemagne : du redressement à la stratégie continentale », *Note de Veille du Conseil d'Analyse Stratégique*, n°95, avril 2008, p. 1-6

SCI VERKEHR, *Leistungsanalyse des Schienenverkehrs in Europa, Kurzgutachten zur Attraktivität und Effizienz ausgewählter europäischer Bahnen,* April 2008

WAHL Thierry, *Trajectoire de la France à la suite du Grenelle Environnement : indicateurs de résultats*, Rapport pour la conférence environnementale des 14 et 15 septembre 2012

WORLD BANK, *The Railways Problem*, Washington DC, 1982

SOURCES STATISTIQUES

« L'évolution des transports depuis 40 ans », *INSEE Première*, n°522, juin 1997

INSEE Première : parutions annuelles sur l'évolution des transports, numéros de 1995 à 2004

MEDTL, *Chiffres clés du transport. Edition 2012*, MEDTL, mars 2012

MEEDDAT (CGDD, SOeS), CAISSE DES DÉPÔTS (Missions Climat), *Chiffres clés, CO2 et énergie, France et Monde, Repères*, édition 2009

http://www.insee.fr

https://www.destatis.de

http://epp.eurostat.ec.europa.eu

http://www.uic.org

TEXTES LÉGISLATIFS ; TEXTES OFFICIELS ; TRAVAUX PARLEMENTAIRES

- UE

Commission Européenne, DG TREN, *Preparatory study for an impact assessment on a EU freight logistics action plan*, Freight Logistics Action Plan's consultation phase: stakeholders' demand for policy measures, contribution pour la discussion en conférence publique, 16 avril 2007

Annotated agenda for the action plan discussions, Logistics Conference, 8 mai 2007, document servant à la discussion lors de la Conférence, http:..collections.europarchive.org.dnb.20070703083321.http:..ec.europa.eu.transport.logistics.consultations.2006_04_26.doc.2007_05_08.conference_logistics_action_plan_discussion_paper_en.pdf, consulté le 20.01.2013

Directive 91/440/CEE du Conseil du 29 juillet 1991, relative au développement de chemins de fer communautaires (Journal officiel du 24.8.1991)

Directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (Journal officiel du 20.07.1999)

Directive 2001/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires (Journal officiel du 15.03.2001)

Directive 2004/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 (directive sur la sécurité ferroviaire)

Livre vert relatif à l'impact des transports sur l'environnement: une stratégie communautaire pour le développement des transports respectueux de l'environnement, COM(92) 46, février 1992

Livre vert, *Vers une tarification équitable et efficace dans les transports - Options en matière d'internalisation des coûts externes des transports dans l'Union européenne,* COM(95) 691, décembre 1995

Livre Blanc sur le développement futur de la politique commune des transports, adopté le 2 décembre 1992

Livre Blanc, *Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires*, COM(96) 421, 30 juillet 1996

Livre Blanc, *Redevances équitables pour l'utilisation des infrastructures: une approche par étapes pour l'établissement d'un cadre commun en matière de tarification des infrastructures de transport dans l'UE*, COM(98) 466, juillet 1998

Livre Blanc, *La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix*, COM(2001) 370, septembre 2001

Pour une Europe en mouvement - Mobilité durable pour notre continent, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'examen à mi-parcours du livre blanc sur les transports publié en 2001, COM(2006) 314, 22 juin 2006

Livre Blanc, *Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources*, COM(2011) 144, mars 2011

- *Stratégie européenne de développement durable*

Développement durable en Europe pour un monde meilleur: stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable, Communication de la Commission (Proposition de la Commission en vue du Conseil européen de Göteborg), COM(2001) 264 final, 15 mai 2001 (Non publié au Journal officiel)

Une plate-forme pour l'action, Communication de la Commission sur la révision de la stratégie pour le développement durable, COM(2005) 658 final, 13 décembre 2005 (Non publiée au Journal officiel)

- **France**

Ouvrir, rénover, équilibrer, Contrat de performance signé entre l'Etat et RFF le 3 novembre 2008

Contrat de Plan Etat-Région Rhône-Alpes 2007-2013, Volet ferroviaire

Décret n°99-221 du 19 mars 1999 relatif au Conseil supérieur du service public ferroviaire (J.O n° 69 du 23 mars 1999 page 4354) modifié par le décret n°2003-374 du 15 avril 2003 (J.O n° 96 du 24 avril 2003 page 7321)

Loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs

Loi n°95-115 du 4 février 1995, dite Loi Pasqua, Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire

Loi n° 99-533 du 25 juin 1999, dite Loi Voynet, Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire

Loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports

Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République

Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires

Stratégie nationale de développement durable 2003-2008, adoptée le 3 juin 2003 en Comité interministériel pour le développement durable

Stratégie nationale de développement durable 2010-2013. Vers une économie verte et équitable, adoptée le 27 juillet 2010 en Comité interministériel pour le développement durable

ASSEMBLEE NATIONALE, Rapport d'information sur les propositions de directives relatives aux chemins de fer communautaires, déposé par la Délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union Européenne, enregistré le 27 mai 1999, présenté par Didier Boulaud

ASSEMBLEE NATIONALE, Rapport d'information n° 358 sur le deuxième paquet ferroviaire, déposé par la Délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union Européenne, enregistré le 20 novembre 2002, présenté par Christian Philip

ASSEMBLEE NATIONALE, Actes des « Tables Rondes sur le Grenelle de l'Environnement », 24 janvier 2008

ASSEMBLEE NATIONALE, « Remettre le fret sur les rails : un défi économique, social et environnemental », Rapport d'information déposé le 17 juin 2009, présenté par Y. Paternotte, en conclusion des travaux du comité de suivi sur les questions ferroviaires présidé par P. Ollier

ASSEMBLEE NATIONALE, Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur « la situation de l'industrie ferroviaire française : production de matériels roulants « voyageurs » et fret », déposé le 8 juin 2011, Président : Alain Bocquet, rapporteur : Y. Paternotte

BELOT Claude, HAENEL Hubert, *Evolution de la situation financière de la SNCF, les conditions dans lesquelles cette société remplit ses missions de service public, les relations*

qu'elle entretient avec les collectivités locales et son rôle en matière d'aménagement du territoire, Rapport de la commission d'enquête, Paris, Sénat, 1993

CHOLLET Paul, *Le Transport des marchandises en Europe : sortir de l'impasse*, Paris, Assemblée Nationale, 1994

CUQ Henri, BUSSEREAU Dominique, *Une nouvelle donne pour la SNCF. Rapport de la commission d'enquête sur la situation de la SNCF*, 1994

HAENEL Hubert, GERBAUD François, *Fret ferroviaire français : la nouvelle bataille du rail*, Rapport au Premier Ministre, La Documentation Française, 2003

HAENEL Hubert, *Rapport relatif à l'avenir de la SNCF*, Rapport d'information, n°335, Sénat, Rapport de la commission d'enquête sur la SNCF, 1993

- **Allemagne**

BMVBS, *Masterplan Güterverkehr und Logistik*, adopté le 16 juillet 2008

BMVBS, *Aktionsplan Güterverkehr und Logistik – Logistikinitiative für Deutschland*, 22 novembre 2010

DEUTSCHER BUNDESTAG, Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Tagesordnung : Information zur Entwicklung und Zukunft des Deutschen Bahn AG durch Herrn Dr. Johannes Ludewig, 14. Sitzung, 02.06.1999

DEUTSCHER BUNDESTAG, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bundesverkehrswegeplan 2003, Drucksache 15.2050, 17.11.2003

DEUTSCHER BUNDESTAG, Antrag der Abgeordneten Horst Friedrich *et al.*, *Masterplan Güterverkehr und Logistik grundlegend überarbeiten*, Drucksache 16.9460, 04.06.2008

DEUTSCHER BUNDESTAG, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zu dem Antrag der Abgeordneten Horst Friedrich, Drucksache 16.14077, 23.09.2009

Décision de la Conférence des Ministres des Transports, Merseburg, 9 et 10 octobre 2007

Nachhaltigkeitsstragtegie. Perpektiven für Deutschland, adoptée par le Gouvernement en 2002

- *Contrats de coalition*

« Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert », contrat de coalition 2002-2006 signé entre le SPD et *Bündnis 90.Die Grünen*, Bonn, 20 octobre 1998

« Erneuerung – Gerechitigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologishes Deutscheland. Für eine lebendige Demokratie », contrat de coalition 2002-2006 signé entre le SPD et *Bündnis 90.Die Grünen*, automne 2002

« Gemeinsam für Deutschland – Mit Mut und Menschlichkeit », contrat de coalition signé entre la CDU, la CSU et le SPD, 11 novembre 2005

« Wachstum, Bildung, Zusammenhalt », contrat de coalition signé entre la CDU, la CSU et le FDP, 17ème législature, 26 octobre 2009

AUTRES SOURCES (communiqués ; documents internes ; documents d'acteurs)

- **France**

Avenir Transports, *L'Europe des transports : slogan ou réalité ?*, Actes du colloque du 6 mai 1999

Bulletin de liaison de l'Union Interfédérale des Transports (UIT CGT), n° 55, juin 2008

CGT-Cheminots, *Pour un fret SNCF répondant aux exigences de la société*, tract présentant les propositions de la CGT, produit à l'occasion des élections au CA de la SNCF du 5 février 2008

FNTR, « Révision du Livre Blanc de 2001 sur les transports : La Commission Européenne dans le bon sens », communiqué de presse, 23 juin 2006

FNTR, *Le livre blanc du transport routier de marchandises 2007*

GÜNTHER Stéphanie, RFF, *Le développement du fret ferroviaire en Allemagne. Enseignements à tirer pour RFF*, Rapport sur le voyage d'information du 4 et 5 octobre 2006 [document interne]

HERMES, Club parlementaire sur la mobilité et le transport durables présidé par Yanick Paternotte et Jean Gaubert, *La contribution du fret ferroviaire à la mobilité des marchandises en France et en Europe*, Fiche de synthèse n° 2, 10 février 2010

HERMES, *La contribution du fret ferroviaire à la mobilité des marchandises en France et en Europe*, Points de vue de Yves Crozet et Hervé de Tréglodé, Compte-rendu n° 2, 10 février 2010

Ministère des Transports, de l'Equipement, du Tourisme et de la Mer, *Dominique Perben présente la politique ferroviaire du Ministère des Transports, de l'Equipement, du Tourisme et de la Mer*, Dossier de presse, 28 février 2007

TDIE, « Le fret ferroviaire a-t-il un avenir en France ? », Intervention de Pierre Blayau, Compte-rendu du petit-déjeuner-conférence, 1er juillet 2009

« Réflexions à propos d'une politique des transports au regard des exigences d'un développement durable », *La lettre du CNT*, supplément au n° 90, septembre 2007, p. 1-6

Communiqué de presse présentant l'Engagement national pour le fret ferroviaire, Cabinet du Ministre d'Etat Jean-Louis Borloo, 16 septembre 2009

Tracts de fédérations syndicales de cheminots, récupérés les jours de grève [version papier - souvent disponibles sur leurs sites internet]

- *RFF*

Lignes d'avenir (magazine de RFF) :

Lignes d'avenir, n°1, oct-déc 2007

Lignes d'avenir, n°4, oct 2008

Lignes d'avenir, n°7, oct 2009

- *SNCF*

Centre d'archives historiques de la SNCF, *Série des annuaires organigrammes du personnel des anciennes compagnies de chemins de fer et de la SNCF 1853-1997*

CCE SNCF, Colloque Fret du 15.06.2010, Compte-rendu des interventions et débats

SNCF, Direction de la Stratégie, *Annales 2004-2005*

SNCF, *La SNCF dans la concurrence*, [non daté], récupéré au service des archives de la SNCF

Fret SNCF, *Politique industrielle et de services de Fret SNCF*, Contribution de la Direction Générale du Fret au livre blanc, [non daté- 2008 ?]

Lettre de mission de Nicolas Sarkozy à Guillaume Pépy, 27 février 2008

Interview de Guillaume Pépy sur France Inter, 04.02.2009 [prise de notes]

Lettre de mission de Nicolas Sarkozy à Guillaume Pépy, 14 février 2011

Organigrammes généraux de la SNCF 1988-2009

Organigrammes de la Direction du Fret 2008

Rapport Bain, « Pertinence du fret ferroviaire », diagnostic, SNCF, avril-mai 2009

Rapport Le Bris, « De la pertinence du fret ferroviaire à la pérennité de FRET SNCF », réalisé à la demande du CCE de la SNCF en accord avec la Direction de l'Entreprise [et faisant directement écho au rapport Bain], juin 2009

- *Documents du Grenelle et autour du Grenelle*

Rapport du Groupe 1 « Lutter contre le changement climatique et maîtriser l'énergie », non daté. Disponible sur le site du Grenelle Environnement : http://www.legrenelle-environnement.fr.spip.php?article214

Intersyndicale (CGT, CFDT, FO, CFE-CGC) et associations environnementales, « Front uni Associations-Syndicats. Pour un fret ferroviaire au centre d'une politique durable des transports », Communique de presse Grenelle de l'environnement, 10 septembre 2007

Récapitulatif des tables rondes des 24 et 25 octobre 2007, 23 novembre 2007

Déclaration commune du collège des associations environnementales et du collège des organisations syndicales au sujet des transports, « Transports : une série de faux départs qui appelle à se ressaisir ! », 11 décembre 2007

Collège des associations environnementales et Collège des organisations syndicales, « Grenelle de l'environnement et transports : la SNCF aussi résiste ! », communiqué de presse, 24 janvier 2008

Cercle pour l'Optimodalité en Europe, *Les projets de l'Optimodalité repris dans le rapport du Groupe n°1 du Grenelle de l'environnement publié le 26 septembre 2007*, Bulletin d'information n° 5, 1er octobre 2007

Lettre de mission adressée à Jean Bergougnoux par le Ministre d'Etat, la Secrétaire d'Etat à l'Ecologie et le Secrétaire d'Etat aux Transports, concernant le pilotage du Comité opérationnel « Autoroutes ferroviaires, transport combiné, fret multimodal », 26 décembre 2007

Cercle pour l'Optimodalité en Europe, *Le Comité Opérationnel n° 5, Une nouvelle phase – celle de la mise en oeuvre des conclusions du Grenelle de l'Environnement- est désormais engagée*, Bulletin d'information n° 18, 8 février 2008

La Lettre du Hérisson, « Grenelle de l'Environnement, Premier bilan », Hors-série, 2008

Rapport du Comité Opérationnel sur le fret (COMOP 5), présidé par J. Bergougnoux, juin 2008

➢ *Autour des OFP*

« Fret ferroviaire et opérateurs de proximité », *La Lettre du CNT*, n° 90, septembre 2007, p.1-2

FIF, *Echange entre FIF et VDV sur les OPF, Berlin, 14 janvier 2009* [document interne]

Journée spécialisée ADEME-INRETS-SPLOTT « Quel fret ferroviaire local en Europe ? Récents résultats de recherches », Compte-rendu de la table ronde, 11 mars 2009

Le fret ferroviaire de proximité : perspectives en Midi-Pyrénées, Compte-rendu de la Conférence débat organisée par la CRCI Midi-Pyrénées le 16 avril 2009

CESR Champagne-Ardenne, Groupe de travail « Opérateurs Ferroviaires de Proximité », Note de travail, janvier 2010

CESR Auvergne, Commission « Aménagement du territoire - Environnement », *Le fret ferroviaire en Auvergne*, Note d'information, septembre 2010

DGITM, *Les opérateurs ferroviaires de proximité (OFP)*, mars 2012 [document explicatif de communication]

INRETS, *EvalOFP, Evaluation d'expérimentations d'opérateurs ferroviaires de proximité*, Rapport final, Prédit GO5, Convention ADEME-INRETS n°0866C0132, octobre 2010

▪ **Allemagne**

« Weiterführung der Bahnreform – Zukunft der Bahn », article sur le site official du BMVBS (http:..www.bmvbs.de), consulté le 30.07.2010

Gemeinsame Stellungnahme zu der geplanten Anhebung der Maut für schwere Nutzfahrzeuge zum 01.01.2009, Berlin, Bonn, Frankfurt am Main, Hattersheim, den 1. September 2008

BDI, *Nachhaltige Mobilität für Wachstum und Beschäftigung. Vorschläge des BDI für eine zukunftsfähige Verkehrspolitik*, 2004

Bundeskartellamt, « Trassenpreise der DB AG werden wettbewerbsgerecht umgestaltet », Pressemeldung,08.09.2000:
http:..www.bundeskartellamt.de.wDeutsch.archiv.PressemeldArchiv.2000.2000_09_08.php

Deutsches Verkehrsforum, Detthold Aden, Anrede auf dem Parlamentarischen Abend des Deutschen Verkehrsforums am 23. April 2008 in Berlin

Deutsches Verkhersforum, *Mobilität für Deutschland*, Report 2006-2007, avril 2007

DIFU, *Die Zulässigkeit eines bundesweiten Modellversuchs mit „Gigalinern" bzw. „Lang-Lkw", auf der Grundlage einer Bundesrechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrats*, Rechtsgutachten, Berlin, 13 septembre 2010

DIHK, *Verkherspolitik der Zukunft – Wachstum sichern durch Mobilität*, Resolution des DIHK-Vorstandes, juin 2007

DIHK, *Verkehrspolitische Agenda des DIHK zum neuen Legislaturperiode. Wirtschaftswachstum braucht Verkehrswachstum*, décembre 2009

MOFAIR/Netzwerk Privatbahnen, *Wettberwerber-Report Eisenbahn 2008/2009*, Rapport réalisé par KCW, mai 2009

MOFAIR/Netzwerk Privatbahnen, *Wettberwerber-Report Eisenbahn 2010/2011*, Rapport réalisé par KCW, mai 2011

Pro Mobilität, *Wege zu mehr Mobilität. Kernforderungen an die Verkehrsinfrastrukturpolitik in der 16. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages*, juillet 2005

VCD, *VCD Position Güterverkehr*, avril 2007

FROMM Günter, HEINZE Christian, VERKEHRSFORUM BAHN, *Deutsche Bundesbahn als Unternehmen : Gesetzentwurf mit Begründung*, Bonn,Verkehrsforum Bahn, 1988

- *Documents autour du Masterplan*

Öko-Institut, *Nachhaltige Mobilität durch innovative Güterverkehr*, Rapport final sur le projet de recherche commandée par le ministère fédéral de l'Environnement, 30 novembre 2007

Masterplan Güterverkehr und Logistik, Gemeinsame Forderungen von AMÖ, BDI, BGL, BWVL, DIHK, DSLV und Pro Mobilität, Berlin, Bonn, Frankfurt am Main, Hattersheim, den 03. August 2007

Deutsches Verkehrsforum, Lenkungskreis 'Güterverkehr' im Deutschen Verkehrsforum, *Stellungnahme zum Masterplan Güterverkehr und Logistik*, novembre 2007

BDI, *Stellungnahme, Masterplan Güterverkehr und Logistik*, 7. Januar 2008

Lettre de Andreas Scheuer, secrétaire parlementaire auprès du Ministre des Transports, à Dirk Flege, directeur de Allianz pro Schiene, « Betreff : Mobilität ermöglichen – ein Neuanfang in der Verkehrspolitik », 5 mars 2010

Réponse Dirk Flege, « Umsetzung Masterplan Güterverkehr und Logistik », 25 mars 2010

- *DB AG*

« Mehdorn : Réforme des chemins de fer, le contrat est rempli », Communiqué de presse DB AG, Francfort, 23 août 2007

DEUTSCHE BAHN AG, *Die Bahnreform*, Frankfurt am Main, Deutsche Bahn AG, 1994

DEUTSCHE BAHN AG, *MORA C, Fragen und Antworten*, document interne, 15.12.2000, 50 p., consulté sur le site des archives de la DB AG à Berlin

DEUTSCHE BAHN AG, *Wettbewerbsbericht 2002*

DEUTSCHE BAHN AG, *Netzwerk : Unternehmen Eisenbahn. Ideen für den Unterricht : Geschichte, Literatur, Kunst und Musik*, 2003

DEUTSCHE BAHN AG, Verkehrspolitik, « Effizienter Lärmschutz – Umrüstung von Güterwagen fördern », Positionspapier, August 2007, 6 p.

DEUTSCHE BAHN AG, *Geschäftsbericht 2007*

DEUTSCHE BAHN AG, *Wettbewerbsbericht 2008*

DEUTSCHE BAHN AG, *Bahnreform und Privatisierung*, mai 2009 (document Powerpoint, interne)

MÜLLER Manfred, NIELÄNDER Jochen, ROTHENPIELER Ulrich, „Der europäische Schienengüterverkehr", *Deine Bahn*, n° 3, 2004, p. 151-157

RAILION DEUTSCHLAND AG, *Geschäftsbericht*, 2005

Deutsche Bahn AG, „Kein Wirtschaftswunder ohne Transportwunder", encarts publicitaires parus dans les journeaux allemands (vus dans *Die Zeit* et *FAZ* de novembre 2007)

Organigrammes

- *Documents autour des camions longs*

Allianz pro Schiene, *Hintergrundpapier zur Debatte um die Zulassung überlanger und.oder überschwerer Lkw,* 1. März 2007

Initiative für innovative Nutzfahrzeuge, Gemeinsame Erklärung zum Feldversuch mit Lang-LKW, 7 octobre 2010

Vidéo sur les giga-camions, lien reçu par la voie des newsletters d'*Allianz pro Schiene* : « Gigagliners – Albtraum für Autofahrer » :

http:..www.youtube.com.watch?v=krKrT6nVlF4&feature=related. [consultée le 11.01.2012]

ETF, *Vers une vision syndicale d'un transport durable,* 2007

Organigrammes des Ministères (France et Allemagne)

DISCOURS PUBLICS

Déclarations de Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'Etat aux transports, et de M. Bernard Pons, ministre de l'équipement du logement des transports et du tourisme, sur la réforme de la SNCF, à l'Assemblée nationale le 11 juin 1996

Déclaration de Mme A.-M. Idrac, secrétaire d'Etat aux Transports, sur l'avenir du transport ferroviaire et de la SNCF, Débat sur l'avenir du transport ferroviaire au Sénat le 25 juin 1996

Intervention de Dominique Voynet au colloque sur la régionalisation du transport ferroviaire : bilan et perspectives en France et en Europe, 4 mars 1999

Discours de clôture des états généraux du fret ferroviaire de Jean-Claude Gayssot, Ministre de l'Equipement, des Transports et du Logement, 12 décembre 2000

Déclaration de M. Georges Sarre, président du Mouvement des citoyens, sur la campagne présidentielle et sur le bilan de la politique gouvernementale en matière de transports, Annecy le 11 mars 2002 (conférence de presse)

Discours de M. Gilles de Robien, ministre de l'Equipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, sur les fondations de la nouvelle politique de transport, au Sénat le 3 juin 2003 (Débat sur les conclusions de l'audit "Infrastructures de Transport")

Déclaration de M. Gilles de Robien sur les mesures envisagées dans le secteur des transports pour lutter contre le changement climatique annoncé, Intervention à la Semaine du développement durable à Paris, 17 juin 2004

Discours de Gilles de Robien sur le développement de modes de transports de marchandises complémentaires à la route par une politique active d'investissements dans les modes ferroviaires, fluviaux et maritimes, Paris le 26 mai 2005

Discours de Nicolas Sarkozy à l'occasion de la restitution des conclusions du Grenelle de l'Environnement, Paris, 25 Octobre 2007

Discours de clôture des assises du ferroviaire de Nathalie Kosciusko-Morizet, Ministre de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, 15 décembre 2011

SITES INTERNET (les plus régulièrement consultés)

http://www.whoswho.fr
http://www.developpement-durable.gouv.fr
http://www.legrenelle-environnement.fr
http://www.vie-publique.fr
http://www.bmvbs.de
https://www.destatis.de
http://fret.sncf.com
http://www.sncf.com
http://www.rff.fr
http://www.deutschebahn.com

FILMOGRAPHIE

Luc Joulé, Sébastien Jousse, *Cheminots*, 2009

Ken Loach, *The Navigators*, 2001

ENTRETIENS

France

Quelques premiers entretiens exploratoires ont d'abord été menés auprès de chercheurs (notamment du LET) travaillant sur les politiques ferroviaires; des entretiens téléphoniques ont été menés avec un chargé de communication de la SNCF (28.09.2007) puis avec la directrice de la communication de Fret SNCF (03.01.2008).

Membre du CGPC, ancien Directeur des Transports Terrestres, 02.01.2008, Paris, 1h

Consultant, ancien fonctionnaire de l'Equipement, 24.01.2008, Massy, 1h30

Cadre SNCF en région toulousaine, Toulouse, 13.02.2008, 1h50

Secrétaire général de Fret SNCF, Paris, siège de la SNCF, 28.03.2008, 1h

Représentant du Cercle pour l'Optimodalité en Europe, Lyon, 25.03.2008, 1h

Cadre à la Communication Fret zone Sud-Est, Lyon, 26.03.2008, 1h30

Cadre fret (liaison fret.direction régionale) zone sud-est, 27.05.2008, Lyon, 1h35

Représentant CGT Cheminots, 18.06.2008, Paris, 2h45

Responsable de la mission opérateurs de proximité, retraité SNCF, 02.07.2008, Paris, 1h30

Secrétaire fédéral FO Cheminots, 21.07.2008, Paris, 2h40

Représentant FNE, réseau transport, 09.09.2008, Paris, 1h30

Cadre SNCF, directeur développement de la zone Sud-Est, 10.09.2008, Lyon, 50 min

Directeur Programme à Fret SNCF, 19.09.2008, Paris, siège Fret SNCF, 2h

Ancien cadre Fret SNCF à la retraite, membre de la FNAUT, 29.09.2008, Paris, 2h20

MEEDDAT, DGITM, Chef du Bureau du Réseau ferré, 15.10.2008, Paris, 1h20

Ancien cadre (commercial) de Fret SNCF, 15.10.2008, Paris, siège Fret SNCF, 2h10

MEEDDAT, DGITM, responsable du schéma national des infrastructures, 16.10.2008, Paris, 1h05

MEEDDAT, DGITM, Mission Intermodalité Fret (MIF), 16.10.2008, Paris, 2h

Cadre Fret SNCF, chargé des relations sociales, 28.10.2008, Paris, siège de Fret SNCF, 2h

MEEDDAT, DGITM, chef de la MIF, 28.10.2008, Paris, 1h05

MEEDDAT, DGITM, DST, sous-directeur, sécurité des transports ferroviaires et collectifs et régulation ferroviaire, 30.10.2008, Paris, 1h40

MEEDDAT, DGITM, DST, chef du Bureau des services et des opérateurs ferroviaires + même Bureau, chargé du fret, détaché de la SNCF, 08.01.2009, Paris, 1h

Euro Cargo Rail, secrétaire général (+ une cadre), 08.01.2009, Paris

Ancien directeur de Fret SNCF 2003-2006, 21.01.2009, Paris, 1h

RFF, Direction de la stratégie, 30.01.2009, Paris, 1h05

Cadre de la Direction Stratégie de Fret SNCF, 30.01.2009, Paris, siège Fret SNCF, 1h40

Chargé de mission SNCF, spécialiste du concept des OFP, 11.02.2009, Lyon, 30 min

Cadre RFF, en charge du projet OFP, 30.04.2009, Paris, 2h

Agence des Participations de l'Etat (rattachée à la DGTPE), personne en charge de la SNCF, 04.05.2009, Paris, 1h

Cadre SNCF Participations, 04.05.2009, Paris, 1h40

Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, DGTPE, Direction des politiques publiques, Bureau Economie des réseaux, personne en charge du transport ferroviaire, 05.05.2009, Paris, 1h30

Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, Direction du Budget, 4ème sous-direction, Bureau des transports, personnes en charge des questions ferroviaires, 11.05.2009, Paris, 50 min

Directeur des affaires publiques, branche Transports et Logistique SNCF, 18.05.2009, Paris, siège SNCF, 1h15

FIF, conseiller technique, 19.05.2009, Paris, 1h30

Vice-président du CGPC, ancien Président de RFF, 15.06.2009, Paris, 1h15

Cadre Fret SNCF, 16.06.2009, Paris, siège Fret SNCF

Ancien Ministre des Transports 1997-2002, 24.06.2009, Montpellier, 2h

Ancien Directeur du Fret de décembre 2006 à fin mai 2008, 01.07.2009, Paris, siège SNCF, 50 min

Sénateur UMP, 22.07.2009, Paris, 1h

Ancien directeur de Fret SNCF de 2000 à 2003, ancien Directeur de cabinet du Ministre Gayssot, 11.08.2009, Paris, 2h

Entretiens de seconde main :

Entretien avec Claude Martinand réalisé par Jean-Pierre Williot le 5 avril 2007, disponible à l'adresse http:..www.memoire-orale.org.notice.php?id=52

Entretien avec Charles Fiterman réalisé par Alain Beltran et Jean-François Picard le 29 avril 1991, disponible à l'adresse http:..www.memoire-orale.org.notice.php?id=78

Allemagne

Quelques entretiens exploratoires ont été menés avec des chercheurs en science politique travaillant sur les transports.

Membre de *Allianz pro Schiene*, 25.02.2009, Berlin, 2h

Membre de *Allianz pro Schiene*, en charge de la politique des transports, avec la présence de l'interlocuteur précédent, 10.03.2009, Berlin, 2h

Membre de *Verkehrsclub Deutschland*, 11.03.2009, Berlin, 30 min

Membre du *BUND*, 18.03.2009, Berlin, 1h30

Représentant syndical *Ver.di* (en charge de la politique ferroviaire), 20.03.2009, Berlin, 1h

Secrétaire général du *Deutsches Verkehrsforum*, 23.03.2009, Berlin, 1h

Directeur de *InnoZ*[1163] et ancien cadre de la DB, 24.03.2009, Berlin, 1h

Ministère des Transports, *Grundsatzabteilung*, Bureau du transport de marchandises et logistique, 24.03.2009, Berlin, 1h30 (deux personnes dont le chef du Bureau)

Secrétaire général de *Netzwerk Privatbahnen*, 26.03.2009, Berlin, 1h

Secrétaire général de *Pro Mobilität*, 31.03.2009, Berlin, 1h

Représentant syndical *GDBA Berlin*, 31.03.2009, Berlin, 1h30

Chambre de commerce et d'industrie allemande (*DIHK*), personne en charge des transports, 01.04.2009, Berlin, 1h30

Représentant syndical *GDBA* (en charge du fret ferroviaire) à l'échelon fédéral, 28.09.2009, Francfort/Main, 2h10

Cadre SNCF Fret Deutschland, 28.09.2009, Francfort/Main, 50 min

Ministère de l'Environnement, membre du Bureau en charge des transports, 30.09.2009, Berlin, 1h50

Conseiller Transports (puis développement durable) à l'ambassade de France, en Allemagne, 02.10.2009, Berlin, 2h

DB AG, direction de la politique des transports, responsable Groupes d'intérêts et réseau scientifique, 13.10.2009, Berlin, 1h40

Député, porte-parole des *Grünen* pour la politique des transports, 21.10.2009, Berlin, 1h10

DB Schenker Rail, responsable Production, 26.10.2009, Berlin, 1h15

Ministère des Transports, *Grundsatzabteilung*, responsable du bureau « questions stratégiques du ministère », 26.10.09, Berlin, 1h05

Ministère des Transports, direction des chemins de fer, responsable du bureau « politique des transports », 27.10.2009, Bonn, 1h45

Représentant syndical *Transnet*, en charge du transport de marchandises, 28.10.2009, Francfort/Main, 2h10

DB AG, chargée des relations à Berlin (avec les députés notamment), 29.10.2009, Berlin, 45 min

Ministère des Finances, direction des questions d'économie nationale et de politique financière, membre du bureau s'occupant des questions financières du secteur des transports, 02.11.2009, Berlin, 1h15

Ministère de l'Economie et de l'Industrie, chef du bureau chargé des transports + personne plus spécifiquement en charge du transport ferroviaire, 11.11.2009, Berlin, 50 min

[1163] *InnoZ* est un centre de recherche né en 2006 de la collaboration principale entre la *DB* et le *WZB* (centre de recherche en sciences sociales de Berlin), qui produits des études qualitatives et quantitatives sur la mobilité.

Ministère des Transports, direction des chemins de fer, responsable des participations du Bund à l'entreprise DB AG + personne plus spécifiquement spécialisée sur le fret ferroviaire, 13.11.2009, Berlin, 1h

Ancien directeur *DB Schenker Rail* de 2002 à 2009, 17.11.2009, Mayence, 1h40

Représentant de *VDV*, responsable du transport ferroviaire, 18.11.2009, Cologne, 1h40

Expert politique des transports du groupe FDP au *Bundestag*, 19.11.2009, Berlin, 45 min

Ancien Ministre SPD des Transports (2005-2009), 08.12.2009, Berlin, 40 min

DB AG, directeur politique des transports, 10.12.2009, Berlin, 35 min

Observations lors de journées, colloques, réunion (impliquant des acteurs interviewés avant ou après):

Décembre 2007, décembre 2008, décembre 2009 : Paris, Maison de la Chimie, participation aux journées parlementaires sur les transports, organisées par le député H. Mariton

19.06.2008 : Paris, Palais d'Iéna (Conseil Economique et Social), participation au colloque organisé par les syndicats et les associations environnementales ayant participé au Grenelle : « Agir pour des transports écologiquement, socialement et économiquement durables »

30.06.2009 : Paris, participation à la réunion de lancement de l'observatoire de la conjoncture fret, présents : directrice de la Stratégie RFF, conseiller technique FIF, et un membre de la FNTR

29.10.2009 : Berlin, participation à un séminaire sur la mobilité (organisé par un universitaire) sur le thème : « quels défis pour la politique des transports après les élections législatives ? » présentation de Nils Bandelow (chercheur en science politique), commentée par l'expert politique des transports pour le groupe FDP à l'Assemblée.
Présence d'acteurs académiques et politiques.

ANNEXES

Annexe 1 - Chronologie sélective des chemins de fer en France, Allemagne, Union européenne (1920-2010)

Grades étapes des relations Etats-entreprises ferroviaires et des politiques ferroviaires nationales et européenne

France	« Allemagne »	Union Européenne
	1920 Création de la ***Deutsche Reichsbahn*** regroupement des grandes compagnies étatiques sous la République de Weimar	
1938 Création de la **SNCF** **société anonyme d'économie mixte**, avec participation majoritaire de l'Etat (51%), née du regroupement des différentes Compagnies privées		
	1949 création de la ***Bundesbahn*** en RFA (en RDA, les chemins de fer gardent le nom de *Reichsbahn*)	
	1951 La Loi établit la *Bundesbahn* comme *Sondervermögen* « propriété spéciale sans personnalité légale, avec ses propres moyens économiques et son indépendance comptable »	**1957** Titre IV du Traité de Rome consacre les transports comme un des piliers de la Communauté
Années 1970 Réformes de la SNCF Avenant (1971) à la convention de 1937 ; La SNCF devient responsable de son équilibre budgétaire. L'État ne verse plus à l'entreprise que des contributions à certaines charges spécifiques : charges sociales et charges de service public	(Evolution similaire pour la *Bundesbahn*)	
1983 **SNCF transformée en EPIC**		**1985** La cour de justice européenne établit l'existence d'une carence / encourage le Conseil à relancer la mise en œuvre de la politique commune des transports

1989/1994
Réforme des chemins de fer
1989 : *Regierungskommission Bundesbahn*
1991 : unification des chemins de fer de l'est et de l'ouest
1993 : modification de la Loi
1994 : création de la ***Deutsche Bahn AG*, société par actions** détenues à 100 % par l'Etat fédéral

1991 Directive 91-440
Premier acte de libéralisation des chemins de fer
Prévoit séparation au moins comptable des activités de gestion de d'exploitation des infrastructures ferroviaires

Libéralisation du fret ferroviaire

1997 : création de l'EPIC RFF

1998 : Gayssot veut doubler le trafic fret ferroviaire d'ici 2010 ; tripler le trafic combiné.
Entre 1998 et 2007, achat de 850 locomotives, embauches à Fret SNCF.

1999 Filialisation des activités de la holding DB AG

2000 Début du Plan Mora C au sein de la filiale fret de la DB

2001
Livre blanc
Promotion de l'intermodalité et du report modal

Adoption de la directive 2001/12
libéralisation des trafics internationaux de fret ferroviaire sur le RTEFF
Directive à adopter d'ici le 15 mars 2003

15 mars 2003
Libéralisation des transports internationaux de fret ferroviaire sur la partie française du RTEFF

2004-2006
Plan Véron à Fret SNCF

2004
Adoption de la directive 2004/51
libéralisation des trafics internationaux de fret ferroviaire sur tout le réseau ferré européen au 1er janvier 2006 et l'ouverture complète du marché du fret national à partir du 1er janvier 2007

Loi du 5 janvier 2006
création de l'EPSF
modification de la LOTI

31 mars 2006
ouverture totale du fret ferroviaire à la concurrence

Eté-automne 2007
Grenelle de l'Environnement
Objectif + 25 % de trafic non routier d'ici 2012

2006-2008
Débats sur la privatisation partielle de la DB AG
(échec avec crise financière)

2006
Révision à mi-parcours du Livre blanc
La co-modalité est promue

Plan Marembaud à Fret SNCF

Processus du *Masterplan GVL*
Limiter certains trafics ; report modal

Septembre 2009
Engagement national pour le fret ferroviaire

2010 Aktionsplan GVL

Annexe 3 - Les terrains d'enquête : accès au terrain et questions de langues

Si les mêmes méthodes de « recrutement » des enquêtés ont été utilisées sur l'un et l'autre terrain, c'est-à-dire une combinaison de la méthode de « la boule de neige » (demander aux interviewés de nous donner des contacts) et du repérage des acteurs clé (par nos propres recherches) qui ont compté dans certaines périodes ou qui ont manifestement un rôle important pour certains épisodes de la politique publique étudiée, les enquêtes ne se sont forcément pas déroulé d'une manière homogène sur les deux terrains. Des entrées sur le terrain au départ un peu différentes, une présence prolongée dans un cas contre deux périodes de présence contraintes dans le temps (six semaines puis trois mois) ont forcément eu un impact sur notre maîtrise et notre perception des cas.

1. L'accès au terrain

Nous avons expliqué en introduction générale que nos entrées sur les deux terrains avaient été différentes (entrée plutôt par la porte SNCF en France ; entrée par les associations environnementales et plus largement les groupes d'intérêt en Allemagne). Ceci explique en partie que nous ayons eu beaucoup plus d'entretiens avec des cadres de la SNCF en France et avec plus de représentants de groupes d'intérêt en Allemagne. En revanche, nous n'avons pas eu l'occasion de développer la façon dont nous nous sommes présentés à nos interlocuteurs (et les éventuels biais que cela a pu induire).

En France, nous avons souvent fait valoir la carte LET-ENTPE pour décrocher les entretiens : beaucoup d'acteurs du monde des transports, eux-mêmes souvent issus des filières formant des ingénieurs en transports, connaissent l'ENTPE, école d'ingénieurs formant une partie des futurs fonctionnaires de l'administration des transports, ou le LET, laboratoire de recherche reconnu pour ses études socio-économiques sur les transports et qui compte dans ses rangs des chercheurs reconnus qui composent des institutions telles que les CA de RFF, le CNT, conseillent la CEMT (et sont souvent des personnalités reconnues consultées lors de la production de rapports). Cette étiquette a probablement parfois facilité notre entrée sur le terrain, même si elle risquait parfois d'amener les interlocuteurs sur le terrain de l'économie des transports. L'appartenance institutionnelle au LET nous a aussi ouvert les portes pour l'accès aux organigrammes complets et aux contacts précis au sein du MEEDDAT grâce à l'intranet. Ce fût une aide précieuse.

En Allemagne en revanche, la carte LET-ENTPE ne nous aurait pas beaucoup aidés. En nous présentant comme jeune chercheuse (doctorante), nous avons cependant eu un accès qui nous a semblé relativement aisé sur le terrain. Le statut de chercheuse/

étudiante étrangère, semble avoir été plutôt une carte de visite favorable. Sachant la longue coopération / concurrence entre les deux systèmes ferroviaires, notre accueil sur le terrain allemand a probablement été composé de politesse (quant à la tradition de coopération entre les deux Etats, sur ce sujet et sur d'autres) et de façon moindre, d'intérêt (il est toujours bon d'avoir un regard extérieur[1164], notamment d'un pays voisin et qui plus est l'un des concurrents principaux en matière ferroviaire). Globalement, l'accès aux entretiens nous a semblé plutôt aisé et renforce plutôt l'idée selon laquelle le statut de chercheur étranger peut être un facteur favorable[1165].

2. Traductions

Si nous avons pu réaliser nos entretiens en allemand, nous ne maîtrisons pas la langue allemande au point de nous définir comme bilingue. Nous n'avons donc pas la prétention de comprendre toutes les subtilités de la langue, parmi lesquelles les jeux de mots, le cynisme, les allusions, qui sont indéniablement les éléments les plus difficiles à saisir pour un non natif.

Des auteurs ont bien pointé déjà les précautions cruciales à prendre concernant la traduction des concepts d'une langue à l'autre[1166], notamment pour le travail de comparaison. Les concepts sont imbriqués dans un ensemble culturel. D'autres points encore nous paraissent devoir être soulignés et peuvent servir à aiguiller des jeunes chercheurs dans les questionnements qu'ils peuvent avoir avant une recherche sur un terrain étranger.

- Quand on ne comprend pas un mot ou une idée pendant l'entretien…

Il nous est arrivé de profiter de notre statut de non natif, stratégiquement ou non, pour demander des explications sur un mot ou une idée. Ceci nous est apparu comme un avantage équilibrant quelque peu les inconvénients de la maîtrise approximative de la langue. Certes, ne pas maîtriser totalement une langue peut nous faire passer à côté de certains points importants, mais l'avantage est qu'on peut plus facilement interroger nos interlocuteurs sur des points qui paraissent peu clairs ou cruciaux. *A contrario* en effet, la même situation dans les entretiens en français est plus difficile à imaginer. Certes, on peut demander aux interlocuteurs de préciser leur pensée, d'éclaircir certains détails, mais lorsqu'on s'intéresse par exemple à l'investissement de l'ambiguïté de certains termes par les acteurs, il n'est pas évident de les interroger sur l'explicitation du sens des mots. Un langage commun entre personnes natives suppose souvent un « on se comprend » et postule une intersubjectivité facilitée, mais qui rend d'autant plus difficile parfois le travail d'explicitation du sens. Maîtriser la langue permet donc de saisir des subtilités, mais parfois aussi, ne pas la maîtriser parfaitement permet de poser des questions naïves qu'on n'aurait pas pu poser dans la langue maternelle.

[1164] Nous pensons notamment à un entretien réalisé avec le directeur de InnoZ centre de recherche sur la mobilité né en 2006 de la collaboration principale entre la *DB* et le *WZB*. Notre interlocuteur, ancien de la DB, nous a rapidement proposé des pistes de collaboration à la fois scientifique (en tant que directeur du centre de recherche) mais aussi « intéressées », au sens où il nous proposait de présenter nos travaux aux cadres dirigeants de la DB, en présentant cela comme un échange de bons procédés entre les informations que des membres de la DB pourraient nous donner sur la situation en Allemagne et chez l'opérateur en particulier et les informations que nous pourrions nous-mêmes apporter sur la situation en France et au sein de la SNCF en particulier.

[1165] Voir GENIEYS William, *Sociologie politique des élites*, Paris, Armand Colin, 2011, p. 34.

[1166] Voir notamment BARBIER Jean-Claude, « La précarité, une catégorie à l'épreuve de la comparaison internationale », Revue française de sociologie, vol. 46, n° 2, 2005 ; LALLEMENT Michel, SPURK Jan (dir.), *Stratégies de la comparaison internationale*, Paris, CNRS Edition, 2003.

- Les difficultés propres de la traduction

Le choix de la langue de retranscription des entretiens allemands a été une étape difficile : nous souhaitions au départ les retranscrire en allemand, pour garder la source en « version originale », afin d'éviter ce que nous percevions comme un risque de trahison lié à la traduction. Or, ceci s'est rapidement avéré impossible après la retranscription des premiers entretiens : une retranscription intégrale en allemand nous prenait trop de temps, car nous ne saisissions par exemple pas tous les petits mots de liaison. Il s'est avéré qu'une traduction directe serait beaucoup moins coûteuse en temps, et selon nous même plus fidèle, puisque nous comprenions parfois vraiment le sens d'une phrase (grâce au contexte notamment), mais nous n'étions pas toujours capables de la retranscrire fidèlement dans la langue originale (parce que la qualité du son par exemple nous empêchait de saisir quelques détails). Ce choix s'avérait aussi beaucoup plus pratique dans l'exploitation future des entretiens dans le corps de la thèse.

Enfin demeurent les difficultés classiques de la traduction, lorsque des mots équivalents n'existent pas vraiment dans l'autre langue, ou que l'on a l'impression de perdre dans la traduction un ensemble de représentations que le mot permet de véhiculer. Par exemple, de façon un peu anecdotique, nous avons choisi de ne pas traduire des expressions comme « umweltfreundlich », très utilisée par nos interlocuteurs, et qui désigne des organisations ou des actes « pro-environnement » ou tout simplement concernés par l'environnement (les germanophones verront bien que les nécessités de traduction perdent le côté « affectif » véhiculé par ce mot, puisque le terme « freundlich » signifie « amical » ou « bienveillant »).

D'autres mots très importants pour notre sujet, tels quel les concepts de limitation de la croissance des transports et de report modal, souvent utilisés en même temps, ont été laissés tels quels dans le corps du texte des entretiens (*Verkehrsvermeidung* et *Verkehrsverlagerung*), car ils ont fait l'objet de véritables batailles discursives entre coalitions d'acteurs lors du *Masterplan*, désignés comme les « deux mots en V » (« *V-Wörter* »), objet de toutes les attentions quant à leur présence finale dans le document officiel. Surtout, *Verkehrsvermeidung* est souvent rattaché aux mouvements environnementalistes des années 1970 qui prônaient une décroissance des transports, et est considéré quasiment comme un mot tabou par ses opposants (qui peuvent se regroupe dans une coalition faite des transporteurs, des représentants de l'industrie et de l'économie), qui soutiennent au contraire le terme de « mobilité », un terme important pour l'économie et le Gouvernement allemands, puisqu'il est régulièrement réaffirmé comme une valeur importante pour l'Allemagne dans tous les contrats de coalition depuis les années 1990. Dans le cadre du Masterplan, l'idée de limiter les transports s'appliquait à des transports bien particuliers (le trafic de transit).

Enfin, le *Masterplan* demeure utilisé dans sa version allemande, car, même s'il peut être traduit en français, il a acquis en quelque sorte le statut de nom propre désignant à la fois un événement mais aussi un processus de concertation, un peu comme le « Grenelle » [1167] (qu'il serait évidemment aussi très difficile de traduire en allemand, et que l'on garderait sans doute sous sa forme originale).

[1167] Voir BARBET Denis, *Grenelle. Histoire politique d'un mot*, Presses Universitaires de Rennes, 2009. En revanche, la puissance évocatrice du Grenelle (avec son ancrage historique lié aux accords de Grenelle,

Annexe 4 - Les entretiens « à trois »... ou la domination « en chaîne »

A six reprises[1168], nous nous sommes retrouvée devant le fait accompli : l'entretien en face-à-face se révélait être un entretien à trois, où, par conséquent, nous nous trouvions quelque peu en situation d' « infériorité » et de domination ressentie[1169].

Dans quatre cas, cette situation a eu lieu dans des administrations ministérielles, dans des bureaux ou des services où nous avions pris rendez-vous avec un fonctionnaire qui en général invitait en plus la personne de son bureau ou de son service spécifiquement en charge de la question du fret ferroviaire. Dans 3 cas sur 4, c'est le supérieur hiérarchique qui a invité l'un de ses collaborateurs. Ceci avait sans doute deux buts : faire venir la personne la plus compétente sur le sujet pour répondre à nos questions, mais aussi éviter peut-être de ne pas savoir répondre à certaines questions et passer ainsi pour incompétent. Les sous-directeurs des Ministères ont en effet souvent un certain nombre de sujets en charge, un regard souvent transversal et général, mais maîtrisent moins bien les sujets dans les détails. Une fois, c'est la situation inverse que nous avons connue : nous avions pris rendez-vous avec le fonctionnaire d'un bureau (en charge du transport de marchandises et de la logistique au BMVBS), qui nous a annoncé en cours d'entretien que son supérieur nous rejoindrait en cours d'entretien. Dans cette situation, on peut penser que le supérieur souhaitait avoir un certain contrôle sur les informations auxquelles nous aurions accès[1170].

Ces situations sont particulières : elles demandent une certaine capacité d'adaptation mais elles peuvent aussi donner à voir les relations hiérarchiques et les éventuels désaccords entre les employés d'un même service.

1. La parole contrainte par la présence du « chef »

Ces entretiens nous ont à chaque fois laissés une drôle d'impression. Ceci tenait probablement au fait que l' « inférieur » hiérarchique n'était jamais complètement à l'aise dans cette situation : il était convoqué pour sa compétence, dont il devait faire preuve devant une jeune chercheuse, sous la « surveillance » de son supérieur. Peut-être

mais aussi avec l'importance de ce processus pour l'action publique et la réorganisation du Ministère) est sans doute beaucoup plus forte.

[1168]Les deux entretiens du 08/01/2009 ; entretiens du 10/03/2009 ; du 24/03/2009, du 11/11/2009 ; du 13/11/2009.

[1169] Pourtant, il nous a semblé parfois que c'était notre interlocuteur qui ne souhaitait pas se retrouver en situation de domination (prise de poste récente, poste plus généraliste d'où une crainte de ne pas être capable de répondre précisément à des questions portant sur le fret ferroviaire, …).

[1170]Pour décrocher cet entretien, les « échanges » de fonctionnaires entre la France et l'Allemagne m'avaient été d'une grande aide : un fonctionnaire français, rencontré en entretien quelques mois plus tôt, m'avait recommandé auprès d'eux, puisqu'il venait de passer quelques années au sein du ministère allemand des Transports.

que cette impression est exagérée et que nous-mêmes avons traduit ainsi la situation. Mais certaines questions pouvaient tout de même mettre potentiellement l'interlocuteur mal à l'aise lorsque nous demandions de nous décrire son travail au quotidien, ou les sujets suivis depuis qu'il était en poste (cela pouvait ressembler à un état des lieux faits devant son supérieur), ou encore les questions liées à la formation et au parcours professionnel, qui pouvaient mettre en lumière des inégalités de prestige des écoles, des corps et des statuts. Encore une fois, nous exagérons peut-être l'effet de domination entre nos deux interlocuteurs dans ces situations, mais le fait est que ces entretiens ont rarement été aussi intéressants que les entretiens en face-à-face en termes de qualité du contenu recueilli, puisque nos propres questions devenaient contraintes. L'installation d'une relation de confiance, propre au face-à-face, était quasi-impossible.

2. Savoir gérer ce type de situation

Si chaque entretien est unique, ces entretiens « à trois » sont encore complètement différents des entretiens en face-à-face. Ils amènent en effet un tas de questionnements que vous n'avez pas à vous poser dans le face-à-face : à qui allez-vous adresser vos questions ? Aux deux interlocuteurs (en voyant qui répondra) ? A chacun à son tour ? Pouvez-vous poser les mêmes questions que si l'interlocuteur était seul ? Au-delà de tous ces questionnements qui surgissent de façon imprévue, il y a aussi un facteur nouveau à prendre en compte : tous nos entretiens étaient préparés par des recherches sur l'acteur en question (nous cherchions des informations sur sa carrière professionnelle, des documents produits, éventuellement son rôle dans la définition de la politique etc.), alors que surgissait un interlocuteur inconnu. Les informations pouvaient bien sûr être recueillies en cours d'entretien, mais les questions n'étaient pas préparées de la même manière.

Les effets de cette situation, qui touchent à des questions méthodologiques et de pratique d'enquête, nous paraîtraient dignes d'être approfondis dans la mesure où nous n'avons pas vraiment rencontré de littérature à ce sujet.

3. Les « bonnes surprises » de ces entretiens

Soulignons pour conclure que si ces entretiens n'ont pas toujours été les plus exploitables, ils ont montrés un intérêt pour l'étude de l'action publique en général, en révélant un type de données que l'on peut plus facilement recueillir dans des observations ou des entretiens collectifs. En effet, quelques entretiens ont été l'occasion d'échanges entre les deux interlocuteurs auxquels nous aurions difficilement eu accès par un autre moyen : par exemple, une cadre franco-anglaise expliquant la culture de la manifestation et de la grève des cheminots français et des Français en général à un cadre dirigeant allemand d'une entreprise ferroviaire privée[1171] ; ou encore ces deux fonctionnaires allemands se disputant presque sur l'historique de la mise en place et les objectifs de la taxe sur les poids lourds (*Lkw Maut*)[1172], ainsi que sur l'imputation budgétaire de la taxe recueillie, montrant ainsi quasiment en direct que les instruments d'action publique n'ont pas nécessairement le même sens pour les fonctionnaires d'un même Ministère (et d'un même bureau), et que le sens peut être modifié par ces acteurs entre le moment de son élaboration et sa mise en œuvre concrète.

[1171] Entretien du 08.01.2009
[1172] Entretien du 24/03/2009.

Ces entretiens, même s'ils ont été difficiles à gérer et nous ont donné souvent l'impression d'un moindre intérêt, ont donc tout de même permis de mettre à jour une partie de la « cuisine » interne et des conflits de sens qu'il peut y avoir derrière la position officielle d'une organisation, d'un service, d'une administration.

Annexe 5 - Qui sont les cheminots ?

Les interlocuteurs rencontrés ont souvent évoqué « les cheminots » comme groupe structuré, doté d'une identité professionnelle et sociale propre, guidé par des valeurs communes, des représentations partagées, des intérêts propres. « Le cheminot » ne serait ainsi pas « le routier », ni « le marin »[1173]. Nous présentons ici quelques recherches sociologiques et historiques visant à analyser le groupe des cheminots à la fois dans son unité et dans sa diversité. En effet, l'histoire des cheminots est marquée par l'appartenance à de grandes compagnies qui ont mis en place des politiques propres pour s'attacher une main d'œuvre. Cependant, l'univers cheminot est aussi marqué par une forte hétérogénéité des statuts et des métiers[1174], certes longtemps compensée par les possibilités de mobilité interne. Nous nous sommes principalement appuyés ici sur des études sur les cheminots français[1175].

La grande famille cheminote

L'univers cheminot est encore souvent associé à une « grande famille ». Ceci tient à son histoire, celle de la naissance d'une véritable corporation. Les effectifs cheminots ont connu une progression fulgurante au XIX^{ème} siècle : 47 000 en 1855, ils sont 237 000 en 1882[1176]. Les premières grandes compagnies privées de chemins de fer ont façonné leurs employés : G. Ribeill[1177] affirme que le chemin de fer a été durablement marqué par le régime d'économie mixte dans lequel il s'est inscrit. En effet, les compagnies ont dû assumer les obligations des cahiers des charges de leur administration de tutelle et assurer la population d'un minimum garanti de sécurité. Pour ce faire, elles ont mis en place des politiques du personnel adaptées en conséquence. Ainsi, les métiers du rail étant neufs et l'apprentissage professionnel étant acquis par l'expérience, les compagnies ont privilégié le recrutement d'agents jeunes et malléables aux exigences de ces métiers. Par ailleurs elles cherchaient également à s'attacher ce précieux capital humain de personnel formé. Par conséquent

[1173] Entendu à plusieurs reprises en entretien, voir aussi SAVY Michel, *Le transport de marchandises*, Paris, Eyrolles, 2006.

[1174] Sur les quatre grands services des compagnies ferroviaires françaises, voir les encadrés de Georges Ribeill, « L'organisation fonctionnelle des réseaux : les quatre grands services » (p. 205-206) et « Les structures de la SNCF » (p. 376), in GOERGEN Marie-Louise (dir.), *Cheminots et militants. Un siècle de syndicalisme ferroviaire*, Paris, Les éditions de l'Atelier, 2003.

[1175] Ayant eu du mal à avoir accès à des études sociologiques sur les cheminots allemands. Il existe bien sûr des travaux sur les syndicats cheminots allemands, sur l'histoire des chemins de fer allemands, mais nous avons rarement trouvé des éléments suffisants pour parler des caractéristiques de ce groupe social.

[1176] CARON François, *Histoire des chemins de fer en France. Tome premier, 1740-1883*, Fayard, 1997, p. 636.

[1177] RIBEILL Georges, in LEMOINE Maurice, RIBEILL Georges, MALAN Anna, *Les cheminots, Que reste-t-il de la grande famille ?*, Syros, 1993

elles ont mis en place des statuts protecteurs et des politiques sociales avantageuses. Leur politique d'encadrement s'est de plus en plus étendue à la sphère privée. Les compagnies auraient réalisé finalement qu'elles avaient intérêt à recruter parmi les enfants de cheminots (« recrutement héréditaire »[1178]), afin de « rentabiliser » ces investissements lourds dans les institutions sociales.

> *« Finalement, l'isolement géographique du quartier cheminot derrière la gare, ou de la commune-cité cheminote (…), l'endogamie et l'hérédité professionnelles conjuguent leurs effets sociaux, pour accoucher de la « famille cheminote » (…).*
>
> *Ainsi naquit une nouvelle corporation, dont le corporatisme social et culturel fut fécondé, puis cultivé par les compagnies elles-mêmes. »[1179]*

Les cheminots ont souvent une longue carrière au sein de la SNCF qui se caractérise par une forte mobilité professionnelle, à la fois transversale (diversité des métiers et des activités) et ascendante (formation interne et évolution professionnelle).

Beaucoup des interlocuteurs rencontrés ont insisté sur le fait qu'ils devaient beaucoup à l'entreprise : nombreux sont ceux qui y sont entrés avec peu de bagage scolaire, peu de formation, et ont pu évoluer dans différents métiers et gravir les échelons. La mobilité sociale permise par la SNCF est une des grandes caractéristiques qui structurent l'univers cheminot. C'est aussi ce qui fait qu'on ne peut opposer trop simplement des cheminots de la base aux cheminots des directions. Beaucoup de cadres cheminots sont en effet passés par différents postes et ont petit à petit gravi les échelons. Certes, en fonction de la formation initiale (ingénieur ou sans diplôme par exemple), le niveau de départ diffère, mais pour tous, les postes et les branches d'activité changent régulièrement.

« Alors moi, j'ai été recruté donc en 94, et… j'ai un parcours… assez classique dans le… jusqu'à présent, on va dire, euh… d'Exploitation et de Traction, donc j'ai… toujours travaillé on va dire sur le terrain, […] c'est la première fois que je travaille en Direction hein donc depuis trois ans je suis en Direction, mais j'ai tenu des postes… en gare, et à la Traction, […] mon précédent poste avant de… avant la Direction du Fret, c'était directeur d'établissement »[1180]

Pour beaucoup de cheminots devenus cadres, à divers niveaux de responsabilité, l'entreprise leur a permis de se former tout au long de leur vie professionnelle. L'un d'entre eux, interrogé sur son parcours, raconte :

« Je suis un pur produit de l'entreprise, je suis… Après une jeunesse mouvementée, […] je suis revenu à la vie de… ordinaire et donc j'ai passé un concours, et donc je suis rentré comme apprenti à la SNCF, l'ancien CAP, et puis euh… l'entreprise a ceci d'intéressant, qui nous permet d'avancer, j'avais pas envie de faire tout le temps la même chose donc je m'étais dit que je changerais tous les trois-quatre ans de métier. C'est ce que j'ai fait, donc après une multitude d'emplois… divers et variés euh… dans tous les domaines de l'entreprise. […] Parce que ce qui fait aussi le… le plaisir d'être dans cette entreprise, l'intérêt c'est aussi ça. Y a 250 métiers, y a 4 activités, y a tellement de possibilités d'évoluer et de faire des choses que… »[1181]

[1178] Les cas de cheminots ayant des parents cheminots (pères, oncles, grand-pères etc.) sont souvent rapportés dans les études sur les cheminots. Voir par exemple VERDEROSA Ariane, *Trains de vie : enquête sur la SNCF d'aujourd'hui*, Editions Autrement, 2004 ; MISCHI Julian, « Gérer la distance à la « base ». Les permanents CGT d'un atelier SNCF », *Sociétés contemporaines*, n° 84, 2011/4, p. 53-77 (pour la description de trajectoires familiales de cheminots). Nous n'avons pas cherché à retracer précisément ces trajectoires dans nos entretiens. Aussi, nous avons peu d'éléments là-dessus. Remarquons tout de même qu'un interlocuteur, X-Ponts, a rappelé au détour d'une phrase qu'il était petit-fils de cheminot.

[1179] RIBEILL Georges, in LEMOINE Maurice, RIBEILL Georges, MALAN Anna, *Les cheminots, Que reste-t-il de la grande famille ?*, Syros, 1993, p. 133.

[1180] Entretien avec un cadre dirigeant de Fret SNCF, 19/09/2008.

[1181] Entretien avec un cadre régional (responsable de la communication dans une région Fret), 15/05/2008.

Tous nos interlocuteurs qui ont eu un parcours de mobilité professionnelle ascendante en interne ont valorisé les possibilités offertes par l'entreprise.

G. Ribeill s'interroge en 1993 sur ce qui reste de cette grande famille, qui de toute façon a toujours été très diversifiée, ne serait-ce qu'avec la diversité des métiers, des activités et des statuts, mais qui a longtemps partagé certaines valeurs. L'univers cheminot ne peut probablement plus être décrit comme une grande corporation ou une grande famille intégratrice, dans la mesure où G. Ribeill et A. Malan décrivaient déjà à la fin des années 1980 des changements dans la sociologie des personnes recrutées, puis dans leur intégration et socialisation au sein de l'entreprise SNCF[1182].

Logiques et figures de l'univers organisationnel des cheminots

Les auteurs étudiés[1183] s'accordent à dire que l'univers cheminot a connu des mutations continues depuis les années 1950, notamment avec les difficultés des chemins de fer récurrentes, l'arrivée de jeunes et de femmes ne partageant pas nécessairement les mêmes valeurs que les « anciens », par une volonté des directions successives à recruter des managers plutôt que des ingénieurs pour l'encadrement.

Cependant, comme le souligne Charrier, il existe des constantes dans la gestion du travail et des relations sociales, constantes qui forment une structure imaginaire de l'univers ferroviaire.

> *« Il existe des logiques qui sous-tendent les figures dans l'univers organisationnel des cheminots et les structurent. Il s'agit d'un mécanisme cohérent porteur de significations et de connaissances,* ***moteur de l'action et du discours***[1184]*. Ces structurations que nous nommons « logiques » sont des constructions issues de la recherche (…). »*[1185]

L'auteur s'est interrogé sur les effets de l'organisation de la SNCF sur les représentations des cheminots. Il remarque que la prégnance des distinctions entre les trois principaux services de la SNCF (Equipement (lié à l'infrastructure ferroviaire), Matériel et Traction (lié à la conduite et à l'entretien des matériels) et Exploitation (lié à la gestion de la circulation et aux services commerciaux), permet d'émettre l'hypothèse qu'il existe un lien entre l'univers organisationnel concret et les représentations décelables chez les cheminots[1186]. Il a ainsi identifié quatre logiques qui sous-tendent quatre figures observées :

[1182] Voir aussi les chroniques de Georges Ribeill sur des évolutions plus récentes liées à la politique de recrutement: « Cheminots " nouvelle vague ", cheminots authentiques ? », *Le Rail*, n° 98, janvier 2003, p. 40-41 ; « Anciens et nouveaux agents SNCF : le conflit des cultures », *Le Rail*, n° 110, août 2004, p. 40-41.

[1183] LEMOINE Maurice, RIBEILL Georges, MALAN Anna, 1993, op. cit. ; CHARRIER Philippe, *Sociologie des imaginaires professionnels : le cas des cheminots*, Paris, Editions Zagros, 2004.

[1184] Souligné par nous.

[1185] CHARRIER Philippe, *Sociologie des imaginaires professionnels : le cas des cheminots*, Paris, Editions Zagros, 2004, p. 44.

[1186] François Caron soulevait déjà l'idée à propos des cheminots du XIX^{ème} siècle (Caron, *op. cit.) :* selon lui leur identité professionnelle était façonnée principalement par la double exigence de sécurité et de régularité vis-à-vis des compagnies ferroviaires. Plus précisément, cette identité cheminote était influencée par l'expérience commune de la gestion d'un réseau, un travail souvent vécu comme dangereux et exigeant, un régime social original reposant sur un ensemble de règles constituant un pré-statut et enfin un paternalisme exacerbé.

- La logique de la relation homme / machine à travers la figure omniprésente de la sécurité
- La logique de l'interdépendance des services, des métiers, de chaque agent par rapport à l'autre, à travers la figure du réseau
- La logique de la rationalité et de la primauté de la technique comme preuve et vérité, à travers la figure du technicisme
- La logique du rapport entre les notions de clients et d'usagers, à travers la figure du service

Un autre spécialiste des chemins de fer, F. Caron, suggérait que la diversité des métiers, qui semble a priori interdire de penser l'unité d'un monde professionnel cheminot, a été très tôt compensée par la « culture de réseau » :

> *« La diversité des cultures professionnelles semble donc interdire de parler d'un monde des cheminots. Il trouve en fait son unité et sa cohérence grâce à un ensemble d'institutions et d'expériences communes. La plus importante d'entre elles est liée à l'exploitation d'un grand système technique inscrit dans l'espace. Elle fit naître une « culture de réseau » dont les caractéristiques étaient facilement identifiables dès le Second Empire. […]*
>
> *La diversité des métiers s'estompe si l'on considère qu'ils s'intègrent dans un système, celui du réseau, dont l'exploitation repose sur la coordination des efforts de chacun. »*[1187]

Nous avons retrouvé certaines de ces figures dans les argumentations mobilisées par les syndicats cheminots notamment, ce qui tend à confirmer que ces logiques peuvent être motrices de l'action et du discours.

Cette littérature nous a aidés à identifier quelques constantes dans les entretiens réalisés avec des membres de la SNCF ; notamment la prégnance de la culture technique et ingénieure.

Quelques extraits d'entretiens sont éclairants sur la prégnance de la figure du technicisme dans les chemins de fer. L'extrait le plus intéressant selon nous concerne directement la description que fait un encadrant, lui-même ayant bâti sa carrière depuis la base dans l'entreprise, des cheminots de terrain :

« Chacun voudrait prendre des manettes pour dire « regarde ce qu'on sait faire ». C'est des très très bons techniciens, c'est une entreprise technique »[1188]

Mais la figure du technicisme ne renvoie pas seulement à ces actes techniques. Il fait encore plus référence à la place prégnante des ingénieurs (issus souvent de grandes écoles et membres de grands corps).

Un ancien de la SNCF sorti de Polytechnique et évoquant les commentaires de ses collègues à la SNCF dans les années 1960 sur ses choix de carrière montre également quelle est (ou a été ?) la place de la technique à la SNCF :

« On m'a dit « attends, tu vas pas dévaloriser ton diplôme… tu vas au voyageur bon c'est bien, mais pas longtemps quand même, le vrai sujet c'est le fret. Et puis tu vas quand même pas faire du commercial trop

[1187] CARON, 1997, *op. cit.*, p. 650.

[1188] Entretien avec un cadre régional de Fret SNCF du 15/05/2008.

longtemps parce que… le vrai sujet c'est la technique ». Bon. Le cœur de la SNCF, c'était la technique… et le fret. »[1189]

On notera ici l'utilisation du passé, attestant d'une certaine évolution depuis les années 1980, faisant de plus en plus de place à la valorisation des activités commerciales, évolution qui s'est aussi traduite par une diversification du recrutement.

Il faut aussi faire une distinction importante entre des catégories d'employés. Parlant de la prégnance des solutions techniques, on parle surtout de la culture des ingénieurs. Mais parler de l'importance donnée aux gestes techniques, c'est alors viser plutôt le travail d'exécution sur le terrain, dans la manipulation des matériels ou dans la conduite par exemple. On voit bien qu'on vise alors différentes catégories de cheminots. Or, il est probable qu'on assiste ces dernières années à une évolution divergente entre ces deux grandes catégories que seraient les encadrants et les exécutants. En effet, cette figure du technicisme imprègne encore probablement fortement les cheminots en général, mais certains encadrants et surtout ceux qui sont haut placés et ont été recrutés récemment, avec d'autres parcours universitaires et professionnels, se sont détournés de cette voie du technicisme, comme en témoignent les extraits suivants où l'on voit que les solutions techniques ne sont plus privilégiées.

Un ancien directeur de Fret SNCF, se souvenant de discours dans l'entreprise vis-à-vis du fret :

« A partir de là, je me souviens dans les années 80, le discours-type c'était : il faudrait le TGV du Fret, c'est-à-dire il faudrait la nouvelle idée, innovante… […] qui… permette de rompre avec, bon qu'on n'a jamais trouvé, donc j'sais pas d'ailleurs enfin, moi j'pense que l'innovation elle aurait dû être commerciale, ou technico-commerciale plutôt que technologique, alors bon. »[1190]

Un cadre dirigeant de Fret SNCF, évoquant la réforme du haut débit ferroviaire :

« c'est pas un projet technico-technique [sur un ton un peu méprisant] »[1191]

Cette évolution est sans doute liée à la diversification du recrutement des cadres dirigeants à la SNCF. Ainsi, venant d'autres univers de formation (écoles de commerce notamment), les représentations peuvent être différentes[1192]. Cependant le lien n'est pas aussi direct qu'il y paraît : certains des cadres qui tiennent un discours aujourd'hui à l'opposé du technicisme sont des cadres ayant effectué une bonne partie de leur parcours professionnel dans l'entreprise, et sortent parfois eux-mêmes de cette grande filière ayant fourni tant de cadres à la SNCF : Polytechnique-Ponts. C'est probablement l'ensemble du monde cheminot, mais aussi des écoles d'ingénieurs (notamment à travers les formations) qui est en mutation. Il semble en tout cas exister une évolution

[1189] Entretien avec un ancien de la SNCF du 02/07/2008.

[1190] Entretien avec un ancien directeur de Fret SNCF du 01/07/2009.

[1191] Entretien avec un cadre dirigeant de Fret SNCF du 19/09/2008.

[1192] Nous pensons notamment ici à un ancien secrétaire général de Fret SNCF, fonctionnaire européen détaché, qui sous-entendait qu'une partie des difficultés de Fret SNCF tenait au fait que ce soit « une boîte d'ingénieurs », avec une « vision d'ingénieur » qui entretient un « mythe du système d'information » qui pourrait gérer les contraintes du fret ferroviaire (optimisation des locomotives/conducteurs/wagons/sillons), alors que les incidents sont le lot de cette activité. L'important selon lui étant donc de soigner la relation avec le client plutôt que de chercher à trouver une solution technologique optimale. Le cas de cet interlocuteur était aussi intéressant du fait que lui-même ne s'incluait pas dans la catégorie des cheminots (: « Les cheminots le comprennent mal » (on voit qu'il s'exclut de ce groupe) ; « Il faut sortir des conservatismes. Les cheminots doivent en sortir, en haut comme en bas, c'est-à-dire aussi bien les technocrates que les autres ». (Entretien du 28.03.2008)

s'éloignant du raisonnement techniciste, c'est-à-dire privilégiant les solutions techniques à d'autres types de solutions.

Il reste que l'histoire des chemins de fer français est profondément liée au Corps des Ponts et Chaussées. F. Caron a montré la domination des Polytechniciens, et parmi eux des membres du corps des Ponts et Chaussées, qui était bien établie en 1870[1193]. Même si nous n'avons pas procédé à une étude quantitative, leur place demeure importante encore aujourd'hui.

Et les cheminots allemands ?

Nous n'avons pas trouvé de sources facilement exploitables pour développer la question d'une identité professionnelle des cheminots allemands. En revanche, les lectures sur l'histoire des chemins de fer allemands – même si nous n'avons pas de données et d'analyses sociologiques à proprement parler – laissent supposer que les cheminots allemands ont sans doute en commun avec les cheminots français la socialisation caractéristique des grandes entreprises, mais aussi la prégnance de la place de la technique.

Cet extrait d'entretien avec un cadre dirigeant de DB Schenker Rail, l'équivalent allemand de Fret SNCF, nous permet de dire un mot d'une culture cheminote structurant aussi l'univers cheminot allemand. Il montre aussi cependant que le recrutement des dirigeants s'est largement ouvert ces dernières années.

Interrogé sur son parcours professionnel, notre interlocuteur commence par dire « je suis l'un des rares cheminots [sous-entendu encore aujourd'hui à un poste de direction], qui après ses études, est entré à la *Bahn* » avant de détailler son parcours au sein de l'opérateur historique allemand. Nous lui demandons alors de revenir sur cette façon de se présenter :

« - Il n'y en a plus tant que ça. Dans des positions de direction, il n'y a plus tellement de cheminots, qui ont eu cette formation de cheminot et qui sont depuis aussi longtemps dans cette entreprise. Au niveau de la direction vous ne trouvez pas de gens qui ont eu un tel parcours dans l'entreprise.

- Et est-ce que c'était un but clair […] pour la direction, de ne pas avoir des gens qui ont la culture cheminote ? Parce qu'il y a une tendance similaire en France.

- Euhm… un mix sain des deux est bon, il fallait de toute façon trouver des forces à l'extérieur, qui ont des expériences dans le privé, dans l'industrie, dans le management, cela combiné avec des cheminots expérimentés fait que ça fait bien fonctionner ce système, c'est bien comme ça. Le système des chemins de fer, et ça fonctionne comme ça en France, comme en Italie, en Suisse, en Allemagne, mais partout à travers les mêmes règles, qu'on doit… ressentir [« im Gespür haben »], et celui qui ne le ressent pas, ne peut pas … correctement manager un tel appareil. Le mieux c'est de prendre un exemple. Je pense que c'est pareil en France comme en Allemagne, le chemin de fer est une entreprise couvrant le territoire en réseau [« flächend »]. Ça veut dire que ça fonctionne à Paris comme à Hendaye. […] ça veut dire que ces chemins de fer… ils sont construits de façon militaire. Et c'est pourquoi ils fonctionnent. Et quand on le vit, et bien jusqu'au bout de la chaîne, jusqu'au dernier technicien, on peut lui faire confiance, et savoir qu'il fait exactement ce qu'on veut. […] C'est la particularité des chemins de fer. »[1194]

Il est assez frappant dans cet entretien de retrouver des éléments qui font tant écho aux éléments évoqués précédemment sur les cheminots français : l'interlocuteur se

[1193] CARON, *op. cit.*

[1194] Entretien avec un cadre dirigeant de DB Schenker Rail du 26/03/2009.

définit avant tout comme « cheminot », posant une frontière virtuelle entre le monde des cheminots et ses collègues de la direction qui n'en font pas partie (venant « de l'extérieur »). L'identité cheminote est présentée comme quasiment instinctive, et profondément liée là encore au réseau, à la sécurité, à l'idée qu'il faut que tout le monde respecte strictement les règles pour assurer le bon fonctionnement du système et pour que les acteurs de l'ensemble de la chaîne puissent se faire confiance.

Le Fret : activité historiquement noble mais progressivement dévalorisée en France

Nous n'avons malheureusement pas suffisamment d'éléments concernant le terrain allemand pour développer ce point au sein de la *Bundesbahn* et de la *Deutsche Bahn*.

Cependant, ce que nous avons pu observer sur le terrain allemand et les témoignages que nous avons recueillis laissent penser que le transport de marchandises est globalement plus valorisé en Allemagne qu'en France, pour ainsi dire culturellement et historiquement. Non pas que le transport de marchandises intéresse tout un chacun, mais la tradition industrielle ainsi que le niveau toujours important de l'exportation allemande cultivent une certaine sensibilité des acteurs économiques allemands pour le transport et notamment la logistique. Certains acteurs (français et allemands) faisaient remarquer que la notion de logistique était présente depuis plus longtemps sur le terrain allemand (dans le milieu économique puis dans le milieu politique), et relativement absente en France dans les milieux politico-administratifs notamment. Nous ne pouvons pas trop nous avancer sur ce sujet, puisque nous n'avons pas trop creusé cette dimension sur nos terrains, mais il semble au moins qu'il y ait certains éléments culturels différents sur les deux terrains concernant la valorisation et la médiatisation du transport de marchandises et de la logistique.

Nous avons par exemple remarqué la place qu'avaient ces notions dans les programmes de gouvernement allemands depuis 2005, alors que les partis politiques français se saisissent assez peu de ces sujets. En effet, depuis 2005, une notion a fait son entrée dans les programmes des coalitions (d'abord celui de 2005 entre CDU, CSU et SPD, puis celui de 2009 entre CDU, CSU et FDP) : celle de « Logistikstandort » (qu'on pourrait traduire par « haut-lieu de la logistique », véhiculant l'idée que l'Allemagne doit être un pays moteur dans ce secteur ; non seulement être un lieu de transit, mais organiser les chaînes de transport et développer ces métiers du transport et de la logistique pour être un des leaders mondiaux dans ce domaine). Ceci pourrait témoigner de la prégnance plus forte de la logistique et des transports en Allemagne, mais également d'un lobby puissant représentant ces métiers, et ayant réussi à se faire entendre auprès notamment de la CDU.

En tout cas, si le fret de la Deutsche Bundesbahn puis de la Deutsche Bahn a sans doute aussi en partie souffert dans son image du déclin de cette activité, on constate sur le terrain que cette activité est aujourd'hui largement valorisée en Allemagne, que ce soit chez les acteurs politiques, au sein de la Deutsche Bahn AG. Il y a sans doute une certaine fierté aujourd'hui en Allemagne à avoir une entreprise leader pour le fret et la logistique en Europe.

En France, l'activité fret a longtemps été une activité noble pour les cheminots. Au déclin du transport ferroviaire de marchandises a correspondu un certain déclin de son image au sein de l'opérateur. Ce déclin a été aussi aidé par l'apparition de nouvelles technologies dans le transport voyageurs et d'une relance de cette activité, le transport de voyageurs regagnant ainsi des galons dans l'échelle de valeurs cheminote[1195]. Ceci est très clair en France, avec l'invention puis le développement du TGV dans les années 1970 et 1980[1196], innovation technologique qui a visiblement redoré l'image du transport de voyageurs à la SNCF, s'appuyant sur une valeur forte dans l'entreprise (l'innovation technologique). Ensuite, la place du voyageur a été encore renforcée par le succès des TER dans les années 1990 puis 2000. En effet, alors qu'avant la relance du transport régional, l'imaginaire cheminot était imprégné de l'image des anciennes Micheline (image à la fois nostalgique, celle d'une belle pièce technique du passé, mais aussi potentiellement dévalorisante car rappelant un âge reculé du transport de voyageurs, dans une époque où le transport individuel automobile est fortement valorisé et associé à un confort bien supérieur), le lancement des TER (avec de nouveaux matériels), puis l'appui et le financement des Régions lorsqu'elles sont devenues autorités organisatrices ont permis au transport régional de voyageurs d'être revalorisé (aussi bien chez les cheminots que pour le grand public).

Cependant, nombre des personnes rencontrées ont rappelé que pour beaucoup de cheminots, conduire un train de fret est plus valorisant que de conduire un autre train (car plus exigeant à manier, nécessitant plus d'autonomie et de responsabilité puisque faisant moins appel à l'électronique).

Ce long extrait d'un entretien mené avec un responsable de la Communication d'une zone fret régionale contient selon nous un certain nombre de pistes sur ce qui structure l'imaginaire professionnel des cheminots. L'interviewé évoque avoir été invité à un repas par des conducteurs de train de fret, en fin de carrière – il s'en étonne et leur demande pour rire s'ils ont été punis pour rester au fret, voici leur supposée[1197] réponse, qu'il nous a relaté :

« « Non, on a choisi. […] « Parce que nous on a voulu conduire des trains pour conduire… Et le TGV on le conduit pas. On est assisté partout, là on a des locomotives différentes, faut qu'on en connaisse plein, on a des modes de circulation, des modes de production, et du coup on préfère être au fret. » Donc ça existe, ça existe, j'en ai rencontré. Et j'pense que c'est pas les seuls. Mais c'est pas… ils en sont pas fiers quoi. Ils sont contents de conduire mais ils vont pas dire « moi j'conduis des trains de fret ». Voilà c'est tout. C'est euh… c'est une joie profonde, c'est un plaisir profond d'un… ouvrier, qui produit quelque chose qui lui plaît. Mais il en n'est pas forcément fier. Mais en tout cas il est content de le faire… parce que c'est des vrais gestes techniques. Donc ça ça existe. Pour ce qui est des agents au sol, ils font moins la différence entre le fret et le voyageur. J'm'explique : un gars qui doit faire euh… qui doit organiser une rame de voyageurs, il fait le même boulot qui doit organiser un train de wagons, donc finalement il est… il a les mêmes gants avec du cambouis

[1195] On peut penser à une évolution similaire en Allemagne, dans la mesure où là aussi le transport de voyageurs, aussi bien à longue distance que de proximité, a été relancé à partir des années 1970 (SCHULZ, 1999). Le train à grande vitesse (ICE) fut cependant développé plus tard que son « équivalent » français : la décision de le développer fut actée en 1984 par le gouvernement et sa première mise en service date de 1991 (le premier TGV en France fut inauguré en 1981). Cependant, le TGV s'inscrit beaucoup plus dans l'ambition de la performance (record de vitesse par exemple), tandis que l'ICE est pensé comme un accélérateur d'une desserte maillée du territoire.

[1196] Pour une réflexion stimulante sur l' « innovation mineure » qu'est le TGV : KLEIN Olivier, « La genèse du TGV, une innovation contemporaine de l'épuisement du fordisme », *Innovations*, vol 1, n° 13, 2001, p. 111-132.

[1197] Rien ne nous permet en effet de croire en la véracité de cette anecdote rapportée. Mais ayant entendu ce types de réflexion à plusieurs reprises, l'anecdote est plausible. D'autant qu'il n'y a rien de très étonnant à ce que des salariés en appellent à des dimensions valorisant leur activité lorsqu'on les interpelle de manière à présenter leur fin de carrière comme un échec ou une punition !

dessus, il a le même bleu de travail, enfin bon, lui ça change pas grand-chose. Les gens qui organisent les circulations sur les, dans les… entreprises ferroviaires, qu'ils fassent du voyageur ou – y a pas vraiment de différence. »[1198]

Les syndicats cheminots[1199]

On peut difficilement évoquer les trains, les cheminots et la SNCF sans évoquer les syndicats cheminots… Pour Chevandier[1200], l'identité des cheminots s'est en partie construite à travers les grands mouvements de grève (1986 et surtout 1995) dans lesquels ils ont été de véritables initiateurs du mouvement social.

Quand il est question de la SNCF, les syndicats sont souvent présentés comme une force qui compte dans la détermination des choix et des orientations. Le taux de syndicalisation des cheminots est supérieur à la moyenne. Il se situait aux alentours de 30 % et est tombé récemment à 14 %[1201], ce qui est encore largement supérieur à la moyenne dans le salariat[1202]. L'évolution de la syndicalisation à la SNCF suit elle aussi la tendance lourde de baisse des effectifs syndicaux en France, notamment depuis les années 1970.

La CGT demeure la première force syndicale (37 %)[1203], même si ses résultats baissent régulièrement aux élections professionnelles. Les autres forces syndicales (montantes) sont l'UNSA (21 %) et la CFDT (14 %) tandis que SUD-Rail, formé après les grèves de 1995, est stable depuis quelques années à 17 %, ce qui en fait une force syndicale qui compte dans le paysage de la SNCF. Les syndicats n'atteignant pas la barre des 10 % ne sont plus considérés comme syndicats représentatifs depuis la réforme de 2008[1204]. LA FGAAC, Fédération Générale Autonome des Agents de Conduite, occupe une place particulière dans le paysage syndical ferroviaire, dans la mesure où elle constitue un syndicat catégoriel[1205]. Ces évolutions entérinent l'existence de deux grands pôles, dont les forces tendent de plus en plus à s'équilibrer : le pôle « réformiste » (UNSA et CFDT) et le pôle « contestataire » (CGT et SUD-Rail)[1206]. Le graphique ci-dessous, tiré d'un article rédigé par Dominique Andolfatto et Marnix Dressen[1207], permet de visualiser l'évolution des poids relatifs des forces syndicales à la SNCF entre 1981 et 2011:

[1198] Entretien du 15/05/2008.

[1199] Pour un aperçu historique de la création des syndicats cheminots, voir l'encadré de Georges Ribeill « Généalogie des organisations syndicales », in GOERGEN Marie-Louise (dir.), *Cheminots et militants. Un siècle de syndicalisme ferroviaire*, Paris, Les éditions de l'Atelier, 2003, p. 215-219.

[1200] CHEVANDIER Christophe, *Cheminots en grève ou la construction d'une identité*, Maisonneuve & Larose, 2002.

[1201] En 2007 (ANDOLFATTO Dominique, LABBÉ Dominique, *Les syndiqués en France*, 2007, p. 153).

[1203] Lors des dernières élections professionnelles de mars 2011 (taux de participation : 73 %).

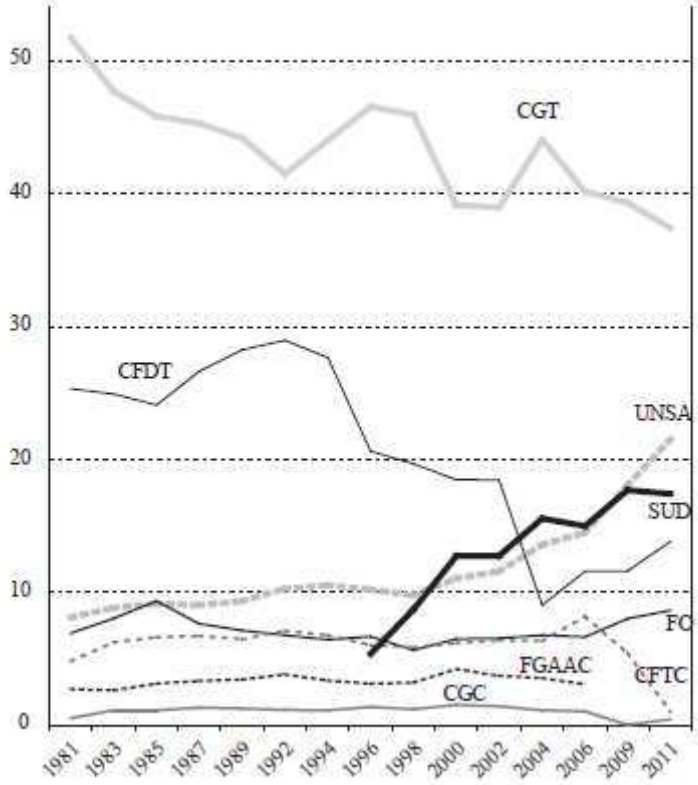
[1204] Loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail (JORF du 21 août 2008).

[1205] La réforme de la représentativité l'a conduite à s'allier à la CFDT lors des élections professionnelles

[1206] Ce pôle « contestataire » est théoriquement plus fort, mais les relations difficiles entre ces deux syndicats rendent les négociations souvent difficiles en vue de porter une position commune.

[1207] ANDOLFATTO Dominique, DRESSEN Marnix, « Nouvelles règles de représentativité syndicale et de négociation collective à la SNCF », *Travail et Emploi*, n° 131, 2012, p. 77.

Graphique 1 : Évolution des audiences syndicales réelles à la SNCF (en % des électeurs exprimés)



Source : SNCF, DRH. Graphique réalisé par nos soins.

On peut ajouter que si la CGT a longtemps été la force syndicale majeure à la SNCF[1208], la fédération des cheminots au sein de la CGT est puissante. Bernard Thibault, qui a été à la tête de la CGT de 1999 à 2013, est issu de la fédération des cheminots.

Concernant les syndicats cheminots allemands, l'un des principaux syndicats historiquement a été *GDeD*, syndicat industriel. *GDBA* était le syndicat des fonctionnaires de la Bahn. Ces deux syndicats n'étaient pas rattachés à la même centrale syndicale – le premier étant rattaché à la fédération des syndicats (DGB), le second étant rattaché à la fédération des fonctionnaires (DBB). *GDeD* est devenu *Transnet* en 2000. Récemment (2010), Transnet et le *GDBA,* ont finalement fusionné dans un syndicat cheminot unique : *EVG (*un syndicat de DBB fusionnant avec un syndicat rattaché à DGB étant un événement dans le paysage syndical allemand). En 2010, ce syndicat « unique » du ferroviaire revendiquait 240 000 adhérents. Le taux de syndicalisation en Allemagne est considérablement plus élevé qu'en France[1209].

[1208] Pour l'anecdote, si on devait évaluer les ressources matérielles et humaines à l'aune de la qualité de la communication et du site internet d'une fédération syndicale, la CGT-Cheminots serait largement en tête devant les autres ! Campagnes choc, site interactif, la CGT-Cheminots soigne sa communication.

[1209] Voir HILAL Nadia, *L'eurosyndicalisme par l'action. Cheminots et routiers en Europe*, Paris, L'Harmattan, 2007.

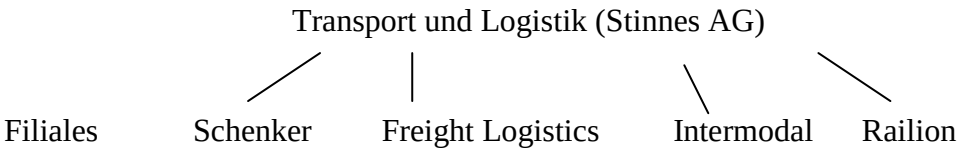
Annexe 6 - De DB Cargo à DB Schenker Rail

De la filiale fret ferroviaire de la DB AG à la filiale fret ferroviaire de DB Mobility and Logistics AG

1999 DB Cargo (société anonyme, filiale de la DB AG)

2000 Joint venture Railion = DB Cargo + NS Groep (branche fret des chemins de fer hollandais)
DB Cargo devient alors Railion Deutschland

2003 Création de la branche Transport et Logistique de la DB, dirigée par Stinnes AG et qui regroupe les filiales Schenker, Freight Logistics, Intermodal et Railion



Fin 2007 Transport und Logistik => DB Schenker

2008 DB Mobility and Logistics AG regroupe l'ensemble des activités de services de la DB AG.
La séparation entre DB AG et DB Mobility and Logistics AG devait préparer l'entrée en bourse des activités de services de la DB AG, en distinguant les activités de services des infrastructures, détenues à 100 % par l'Etat fédéral au sein de la DB AG.

2009 "DB Schenker Rail" regroupe toutes les activités de fret ferroviaire du groupe en Europe.
C'est une filiale du groupe DB Mobility and Logistics AG

Annexe 9 - Allianz pro Schiene : un acteur à la jonction des intérêts ferroviaires et environnementaux

Allianz pro Schiene est née en juin 2000 sous l'impulsion conjointe des trois principaux syndicats de cheminots, d'associations environnementalistes telles que le BUND, d'associations d'usagers du train, ainsi que du VCD[1210]. Ces organisations sont les membres fondateurs de cette nouvelle organisation, dont le responsable devient dès décembre 2001 Dirk Flege[1211], ancien responsable fédéral de VCD. Parmi les financeurs de cette organisation, on trouve au départ la DB AG, le VDV[1212] ainsi que quelques autres acteurs privés. Aujourd'hui, l'organisation est financée par un nombre important d'entreprises diverses qui ont des intérêts dans le développement du fer (entreprises ferroviaires, entreprises de construction type Eiffage, constructeurs de matériel ferroviaire type Bombardier etc.).

Là où cette organisation paraît originale, c'est qu'elle met en dialogue ou mêle les intérêts divers d'acteurs parfois en opposition (les associations environnementales et les constructeurs d'infrastructures ; les syndicats et les directions d'entreprise). Cette organisation semble assumer un rôle dans une sorte de division du travail argumentatif. Réputée proche des associations environnementales, elle peut assumer des propositions plus radicales en faveur du fer, tandis que le VDV par exemple tiendra un argumentaire plus technique, correspondant à son rôle d'organisation professionnelle. C'est du moins ce que laissaient entendre les acteurs du VDV ou de la DB AG, qui « laissaient » en quelque sorte la défense des points les plus environnementalistes et les positions les plus tranchées à *Allianz pro Schiene* :

« Il y a des positions qui sont consensuelles entre tous les transporteurs, donc par exemple le Deutsches Verkehrsforum, ils défendent la politique des transports dans tout le contexte politique. Et après y a Allianz pro Schiene, qui a des positions souvent très marquées, que nous ne pourrions pas avoir. » [1213]

« Nous utilisons actuellement l'Allianz pro Schiene [contre les mégacamions], nous sommes un groupement d'entrepreneurs et nous ne nous exprimons que lorsque c'est nécessaire de façon polémique. Mais l'Allianz pro Schiene est un… peut plus le faire et est bien sûr un autre groupement que nous le sommes. Nous sommes une association d'entrepreneurs et nous sommes une organisation sectorielle. L'Allianz pro Schiene est un pur lobby – nous faisons aussi du lobbying – mais l'Allianz pro Schiene ne fait ***que*** *du lobbying et elle est, elle a d'autres racines, elle regroupe des associations environnementales, elle regroupe des syndicats, elle regroupe des représentants d'intérêts politiques et des clients. C'est très différent de nous. Elle peut aussi mieux s'articuler avec la vox populi. Elle le fait bien et nous l'aidons très fortement dans ce sens. Donc ce que nous ne pouvons pas dire, c'est l'Allianz pro Schiene qui le dit, et parfois l'inverse. Pour les questions sectorielles (techniques, professionnelles), elle n'est pas bien placée… »* [1214]

[1210] *Verkehrsclub Deutschland* : cette association pro-environnementale s'intéresse particulièrement aux problématiques de transport.

[1211] Toujours en place en 2012.

[1212] L'organisation professionnelle des entreprises ferroviaires et de transport urbain.

[1213] Entretien avec un cadre de la DB AG chargé des relations avec le monde universitaire et associatif, 13.10.2009.

[1214] Entretien avec un cadre du VDV, 18.11.2009.

Allianz pro Schiene, dont les membres actifs sont sans doute conscients de l'image quelque peu contradictoire qu'elle peut renvoyer (de qui se fait-elle le porte-parole entre entreprises ferroviaires, syndicats de cheminots, associations environnementales ?), assume en quelque sorte d'une part son image diversifiée (entre lobby environnementaliste et lobby au service de l'un de ses financeurs qu'est la *Deutsche Bahn*) et son rôle complexe (allant du défenseur de l'environnement au défenseur de l'industrie ferroviaire). Le texte de présentation de l'organisation, présent sur son site, joue avec cette image multiple. *Allianz pro Schiene* a choisi de reprendre les expressions présentes dans les médias à son sujet pour refléter les multiples rôles qu'elle joue, tout en essayant d'expliciter les raisons de cette image multiple :

« De l' « alliance écologiste » (Spiegel Online du 8.4.2009), en passant par "un lobby proche de la Deutsche Bahn» (Die Welt, 02.06.2006), au « critique du ferroviaire» (Hessische / NiedersächsischeAllgemeine, 24.4.2009), à la "Fédération d'usagers "(WDR 2 le 24.4.2009) et à la "fédération industrielle" (Deutsche Verkehrszeitung, 29.10.2009) les étiquettes se multiplient. Elles sonnent de façon contradictoire, mais sont en fait appropriées. Comment est-ce possible ?
Le fait est qu'Allianz pro Schiene Deutschland est une association de transport non conventionnelle. »[1215]

Et d'expliquer que l'organisation regroupe un large spectre d'organisations à but non lucratif et « qu'aucune organisation ne lie aussi fortement la société civile et l'économie »[1216]. Dans le dernier paragraphe de ce texte de présentation, les auteurs assument que l'objectif commun autour duquel tout le monde se rassemble est la promotion du mode de transport ferroviaire, tout en revendiquant la particularité de cette organisation :

« Reconnu par l'administration fiscale comme d'utilité publique pour la promotion de la protection de l'environnement, financé par des contributions des acteurs de l'économie - et le tout dans le long terme pour accroître la part de marché du transport ferroviaire, ce mode écologique. Il n'y a pas d'autre alliance aussi hétérogène en Allemagne - pas même dans un autre domaine politique. Pour les acteurs scientifiques, nous faisons déjà sensation en tant que «vitrine d'une alliance stratégique ». Dans le travail quotidien de lobbying, cette structure associative complexe nous aide à garder une vue générale des transports et du chemin de fer. Car la voie étroite, c'est du passé. »[1217]

Tout le monde se rassemble donc autour de la promotion du fer ; les uns pour défendre leur activité (comme les opérateurs ferroviaires et l'industrie ferroviaire), leur pourvoyeur d'emploi (les syndicats cheminots), d'autres parce que ce mode de transport est écologique (les associations environnementales).

La DB AG s'est appuyée sur la montée en puissance des groupes d'intérêt environnementaux dans les années 1990[1218] et sa participation à la création de ce nouvel acteur dans le monde ferroviaire comme l'importance qu'elle accorde aux liens avec les représentants du monde associatif[1219] semble le confirmer.

[1215] Traduction du texte de présentation (onglet « qui sommes-nous ?») : http://www.allianz-pro-schiene.de/ueber-uns/, page consultée le 11/01/2012

[1216] Idem.

[1217] idem

[1218] HEY Christian, BRENDLE U., *Umweltverbände und EG. Strategien, politische Kulturen und Organisationsformen*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1994.

[1219] Entretien du 13.10.2009 à la DB avec le chargé des relations avec les groupes d'intérêts et les acteurs universitaires.

Annexe 10 - Extraits du rapport Haenel/Gerbaud paru en 2003

HAENEL Hubert, GERBAUD François, *Fret ferroviaire français : la nouvelle bataille du rail*, Rapport au Premier Ministre, La Documentation Française, 2003

PREFACE

Supportable ? Le déferlement, sans cesse croissant, des camions dans nos vallées vosgiennes, alpines, pyrénéennes et du massif central, sur nos routes, dans la traversée de nos villages, dans nos agglomérations. Supportable et pour combien de temps ? Déjà les routes et les cols sont régulièrement bloqués. L'exaspération est à son comble.
Admissibles ? Ces accidents spectaculaires à l'ampleur et aux conséquences catastrophiques dans nos tunnels et sur nos routes.
Admissibles ? Ces caravanes de camions qui traversent notre pays de part en part, engorgeant et saturant tout notre réseau routier pour éviter les péages et ralentissent sans vergogne la circulation en se doublant pendant de longues minutes sans respecter l'intervalle entre véhicule.
Admissible ? Cette pollution atmosphérique et ses conséquences sur la santé.
Admissible ? Pour l'instant, peut-être mais pour combien de temps encore et à quel prix ?
Alors que c'est la nation tout entière qui subit et qu'il n'y a jamais eu de débat national sur ces questions vitales.
Compréhensible ? Cette carence des pouvoirs publics européens et nationaux, cet aveuglement, cette incapacité à décider face aux causes et conséquences de cet état de fait alarmant.
Combien faudra-t-il encore de morts et de souffrances ? Combien faudra-t-il encore d'alertes à la pollution, combien faudra-t-il encore de nuisances de toutes sortes pour que des mesures draconiennes soient prises afin de réglementer équitablement chaque mode de transport et de réguler la concurrence entre eux, d'imposer sur certaines traversées, pour certaines marchandises un mode de transport déterminé.
Comment atteindre les objectifs de Kyoto sans renouveau du chemin de fer ?
De projets prioritaires aux belles cartes en couleur, de livre vert en livre blanc, l'Union européenne ne parvient pas à définir une véritable politique des transports et à dégager les moyens nécessaires pour atteindre d'ambitieux mais légitimes objectifs.
Ne faut-il pas par exemple, renoncer à une certaine orthodoxie communautaire en instituant une redevance d'usage des camions sur une zone, taxer par exemple les camions qui franchissent les Alpes, pour alimenter un fonds destiné au financement du Lyon – Turin ? Ce sont ces questions lourdes qu'il faut avoir le courage de poser publiquement.
Côté français, le transport se caractérise par l'existence de lobbies menaçants et paralysants pour les pouvoirs publics et de secteurs juxtaposés et cloisonnés, obstacles à toute évolution. Par exemple, sujet « tabou », faut-il faire en sorte que les conditions de la concurrence entre mode deviennent équitables par la prise en considération des coûts externes supportés par la collectivité en matière d'infrastructure, de sécurité, de nuisances de toutes sortes, pollution, effet de serre. Le

prix des transports doit-il refléter la réalité de ces coûts ? La question doit être posée et traitée objectivement et sereinement.
Autre sujet tabou, la SNCF, pour se préparer à l'ouverture européenne complète, doit reconsidérer son organisation, ses modes de production, ses carrières, peut-être pour le fret s'interroger sur la nécessaire identification au sein de l'entreprise de cette activité. Et pourquoi pas sa filialisation, si celle-ci s'avère nécessaire, pour lui permettre d'être demain l'un des grands opérateurs européens. La question doit être abordée sans parti pris d'aucune sorte.
Plus généralement, faut-il « civiliser » le transport international de marchandises pour mettre fin « à la jungle » qui y règne comme le préconisait récemment un grand journal national ?
Est-il exact que dans le domaine du transport routier, on a assisté à un phénomène voisin de celui constaté dans le domaine maritime qui a conduit à un effondrement du coût du transport au point qu'il est devenu économiquement intéressant de délocaliser la production de nombreux biens vers des pays au faible coût de main d'œuvre ?
Si le consommateur sort gagnant du point de vue de la baisse conséquente des prix de vente, les coûts collectifs sont extrêmement lourds et le citoyen est toujours perdant.
Pourquoi en est-on arrivé là ? Pour de multiples raisons.
Parce que trop souvent, les décideurs ne font pas preuve de vision et d'anticipation, le nez collé à la vitre, ils ne prennent en compte les dossiers qu'en fonction de l'ordre qu'impose l'urgence. Alors, ce sont les circonstances qui dictent les choix. Quand, le corps social tout entier est en jeu, qu'il s'agit en quelque sorte d'éduquer les gens, au besoin en introduisant une réforme contre leur gré, les inerties sont telles que le temps long est nécessaire, ce temps qui donne sens et cohérence aux mesures nécessaires à court terme.
Dégager un véritable projet de société, dans le domaine du transport, doit permettre une mobilisation positive de l'ensemble des acteurs et des partenaires. Faute de quoi, ces inerties et ces rigidités peuvent engendrer des réactions négatives violentes aux conséquences imprévisibles.
Oui, des ruptures salutaires engendrant les révolutions institutionnelles, administratives, organisationnelles, culturelles et techniques sont nécessaires.
Oui, passons du « il était une fois » à « un jour viendra », c'est le devoir de l'Europe et des Etats que de planifier, d'anticiper les échéances projetées et les évolutions prévisibles, c'est notre responsabilité collective et individuelle de concevoir, de manière prospective l'avenir qui se dessine.
Il est de notre responsabilité pour ne pas subir, de préparer l'avenir. Tels sont les enjeux de ce dossier.

« L'urgence tue petit à petit le futur ». (Latri Laïdl)

CONCLUSION

Alors, le fret ferroviaire peut-il être relancé ?

Oui ! Si l'on cesse d'empiler des idées reçues en les confrontant aux réalités.

Oui ! Si l'on cesse d'entonner des couplets rassurants pour ne pas « désespérer Billancourt ».

Oui ! Si l'Union met en place une véritable politique de transport et cesse de confondre, avec le dogme de la libéralisation du secteur ferroviaire, moyens et objectifs.

Oui ! Si l'Etat actionnaire, développeur, régulateur, remplit ses missions et si le Parlement l'y incite et y veille.

Oui ! Si les collectivités locales sont associées à la définition d'une nouvelle politique en matière d'aménagement du territoire et de transport.

Oui ! Si Réseau Ferré de France peut investir et toiletter les sillons.

Oui ! Si la SNCF est en mesure de mettre en place les réformes profondes nécessaires et retrouve la fierté de ses ambitions.

Oui ! Si la SNCF, sous l'impulsion de l'Etat, transforme fret SNCF et le groupe en une société européenne « Euro-Fret ».

Oui ! Si les cheminots cessent de ressentir l'Europe comme une contrainte, voire un danger, mais saisissent celle-ci comme une chance, un enjeu et un défi à relever.

Oui ! Si l'ensemble des partenaires et acteurs du développement du fret ferroviaire se mobilisent.

Oui ! Si nous engageons tous ensemble, résolument, la nouvelle bataille du rail.

Annexe 11 - Le transport combiné

Le transport combiné s'est développé à partir des années 1960, grâce au développement des conteneurs. Développé d'abord pour le transport maritime, il impacte aussi les techniques de transport terrestres. Dès 1949, la SNCF avait créé une filiale, la CNC (initialement Compagnie Nationale de Cadres) qui développe une caisse (« cadre ») et constitue à ce titre l'une des premières sociétés de transport combiné. Novatrans, société française de transport combiné, est créée en 1967 (la FNTR possède alors plus de 50 % du capital, la SNCF 30 %)[1220]. Dans les années 1970, les opérateurs de transport misent de manière croissante sur la technique du transport combiné. Les opérateurs de transport combiné sont alors des sociétés où le capital est partagé entre routiers et SNCF, mais où la participation routière est souvent majoritaire (sauf pour la CNC, filiale de la SNCF).

Kombiverkehr, société allemande de transport combiné, est créée en 1969, sous le Ministère Leber, par le regroupement de transporteurs routiers.

Le transport combiné, en tant que mode privilégiant des modes alternatifs à la route, a bénéficié d'aides publiques européennes et nationales. Le premier programme européen PACT (Pilot Actions in Combined Transport) est lancé en 1992. Les mesures en France dans les années 1990 visent principalement la subvention à la construction de terminaux rail-route (1994), des subventions à la SNCF (1995), des aides à l'équipement et aux pré- et post-acheminements par la réduction de 75 % de la taxe à l'essieu pour les poids lourds dédiés au transport combiné (1998). En Allemagne, des aides semblables ont été mises en place, elles s'orientent principalement vers l'aide à la construction de terminaux.

M. Savy montre que le transport combiné s'est fortement développé entre 1985 et 1995 dans un contexte de déclin des parts de marché, voire en termes de volume absolu du trafic ferroviaire[1221]. Le développement du transport combiné fait alors un peu remonter la pente à l'activité ferroviaire[1222]. Pourtant, à la fin des années 2000, les évaluations concluent à un développement insuffisant de ce transport et à un modèle économique problématique[1223].

[1220] Sur les rapports entre la CNC, Novatrans et la SNCF, voir NEIERTZ Nicolas, *La coordination des transports en France, De 1918 à nos jours*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1999.

[1221] SAVY Michel, *Le rail et la route : le commerce ou la dispute ?*, *Le transport intermodal en Europe*, Presses des Ponts et Chaussées, 1997.

[1222] M. Lomazzi, « Le Transport combiné au secours du fret », *Vie du rail et des transports*, n° 2479, janvier 1995, p. 6.

[1223] Conseil National de l'Evaluation, Commissariat Général au Plan, *Evaluation des politiques publiques en faveur du transport combiné rail-route*, Rapport réalisé par TN Sofres Consulting, Comité de pilotage présidé par M. Mathieu, La Documentation Française, 2003. Ce rapport a été commandé par le Premier Ministre en 2001.

Liste des sigles et abréviations

ADAC	*Allgemeiner Deutscher Automobil-Club* (la plus grande fédération d'automobile- clubs d'Allemagne et d'Europe ; bien connue pour ses voitures jaunes d'assistance routière)
AMF	Association des Maires de France
APE	Agence des Participations de l'Etat
ARAF	Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires
ARF	Association des Régions de France
AUTF	Association des Utilisateurs de Transport de Fret
BDI	*Bundesverband Deutscher Industrie* (fédération des industriels allemands)
BEV	*Bundeseisenbahnvermögen* (Patrimoine ferroviaire de l'État fédéral ; organisme de droit public créé avec la réforme ferroviaire de 1994)
BGL	*Bundesverband Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung (*la plus grosse fédération des entreprises de transport routier et de logistique)
BMF	*Bundesministerium der Finanzen* (Ministère fédéral des Finances)
BMU	*Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit* (Ministère fédéral de l'Environnement, de la Protection de la nature et de la Sûreté nucléaire)
BMVBS	*Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung* (Ministère fédéral du Transport, de la Construction et du Développement urbain)
BMWi	*Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie* (Ministère fédéral de l'Économie et de la Technologie)
BUND	*Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland* Grosse fédération environnementale allemande (elle revendique 480 000 membres). Ce sont les Amis de la Terre Allemagne.
BVL	*Bundesvereinigung Logistik (*fédération allemande de la logistique)
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CDU	*Christlich Demokratische Union Deutschlands* (parti chrétien-démocrate allemand)
CEMT	Conférence européenne des Ministres des Transports (organisation internationale créée en 1953 et relevant de l'OCDE ; remplacée depuis 2006 par le Forum International des Transports)
CES	Conseil Economique et Social (depuis 2008, CESE, Conseil Economique, Social et Environnemental, loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 et loi organique du 28 juin 2010)

CESR	Conseils économiques et Sociaux Régionaux (devenus CESER, Conseils Economiques, Sociaux et Environnementaux Régionaux avec la réforme du CES)
CGDD	Commissariat Général au Développement Durable (créé en 2008 pour animer et assurer le suivi de la stratégie nationale de développement durable, il vise à organiser l'activité interministérielle sur ce sujet, notamment pour la mise en oeuvre du Grenelle de l'Environnement)
CGEDD	Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD). Né en 2008 du regroupement du regroupement du CGPC et de l'inspection générale de l'Environnement (IGE). Rôle d' « autorité environnementale ».
CGPC	Conseil Général des Ponts et Chaussées (jusqu'en 2008) : institution très ancienne (1747) du corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées. Il a pour mission d'informer et de conseiller les pouvoirs publics, en produisant notamment des rapports et avis. Y siéger est souvent la consécration d'une carrière de Ponts dans le secteur public.
CGPME	Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises
CGT	Confédération Générale du Travail
CGT-UIT	Union Interfédérale des Transports
CNT	Conseil National des Transports (organe de concertation créé par la LOTI en 1982 et placé auprès du Ministre des Transports)
DATAR	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (1963-2005 ; depuis 2009 : Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale)
DB AG	*Deutsche Bahn Aktiengesellschaft* (communément appelée DB)
DBB	*Deutscher Beamtenbund und Tarifunion* (Fédération des fonctionnaires allemands, deuxième confédération syndicale d'Allemagne en nombre d'adhérents)
DGB	*Deutscher Gewerkschaftsbund* (confédération syndicale majeure d'Allemagne)
DGITM	Direction Générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer
DGTPE	Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique
DIHK	*Deutscher Industrie- und Handelskammertag* (chambre nationale de commerce et d'industrie)
DIT	Direction des Infrastructures de Transport (Direction de la DGITM)
DSLV	*Deutscher Speditions- und Logistikverband* (fédération d'entreprises de transport et logistique)
DST	Direction des Services de Transport (Direction de la DGITM)
DTT	Direction des Transports Terrestres (ancêtre de la DGITM, ministère en charge des Transports)
DVWG	*Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft* (société allemande de recherche en transports)
ENTPE	Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat

EPIC	Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial
EPSF	Etablissement Public de Sécurité Ferroviaire
ETF	Fédération européenne des transports : fédération syndicale des travailleurs du transport, qui les représente au niveau européen (fédère des syndicats des chemins de fer, du transport routier et de la logistique, du transport maritime, fluvial, de l'aviation civile, des ports et des docks, …)
EVG	*Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft* (syndicat issu de la fusion entre Transnet et GDBA en 2010)
FGAAC	Fédération Générale Autonome des Agents de Conduite
FIF	Fédération des Industries Ferroviaires
FNAUT	Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports (depuis 1978)
FNE	France Nature Environnement (fédération nationale d'associations de protection de la nature et de l'environnement)
FNTR	Fédération Nationale des Transports Routiers
GART	Groupement des Autorités Responsables de Transport
GDBA	*Gewerkschaft Deutscher Bundesbahnbeamten und Anwärter* (syndicat cheminot de fonctionnaires qui a longtemps adhéré au DBB, puis s'est rapproché de l'autre grande confédération syndicale DGB en fusionnant avec Transnet)
GdED	*Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands* (syndicat cheminot d'abord de la DB, puis ouvert aux cheminots de toutes les entreprises – renommé en TRANSNET en 2000). Fait partie de DGB
GDL	*Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer* (syndicat des conducteurs de locomotives – c'est le seul grand syndicat cheminot qui adhère encore au DBB)
GID	Gestionnaire d'infrastructure délégué (Ici, il s'agit essentiellement de la SNCF, qui se charge de l'entretien et la maintenance des infrastructures et de la gestion des circulations, pour le compte de RFF)
IFSTTAR	Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (issu de la fusion du LCPC et de l'INRETS)
IGF	Inspection générale des Finances
INRETS	Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité. Au 1er janvier 2011, l'INRETS et le LCPC ont fusionné pour donner naissance à l'IFSTTAR.
IPC	Ingénieurs des Ponts et Chaussées, tous grades confondus
LCPC	Laboratoire Central des Ponts et Chaussées
LET	Laboratoire d'Economie des Transports
LGV	Ligne à grande vitesse
LOTI	Loi d'orientation sur les transports intérieurs du 30 décembre 1982
MEDAD	Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables (mai 2007- mars 2008)

MEEDDAT	Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et l'Aménagement du territoire (mars 2008- novembre 2010)
MEDTL	Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (novembre 2010 – mai 2012)
MEDE	Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie (depuis mai 2012)
OFP	Opérateurs ferroviaires de proximité
PDS	*Partei des Demokratischen Sozialismus* (parti socialiste qui a existé de 1989 à 2007 : issu du SED qui était le principal parti de la RDA)
RDA	République Démocratique Allemande (1949-1990)
RFA	République Fédérale d'Allemagne
RFF	Réseau ferré de France
RTEFF	Réseau Transeuropéen de Fret Ferroviaire
SNCF	Société nationale des chemins de fer
SOeS	Service de l'observation et des statistiques (service statistique des Ministères de l'environnement, des transports et de la construction, du logement, du développement durable, qui fait aujourd'hui partie du CGDD)
SPD	*Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (parti social-démocrate allemand)
TER	Transport express régional
Transnet	Appellation du GdED dans les années 1990, puis officiellement à partir de 2000 et jusqu'en 2010, date de fusion avec GDBA
TRM	Transport routier de marchandises
UIC	Union internationale des chemins de fer
UIRR	Union internationale des sociétés de transport combiné rail-route
UTP	Union des Transports Publics et ferroviaires : organisation professionnelle des entreprises de transport urbain et ferroviaires
VCD	*Verkehrsclub Deutschland (*association environnementaliste spécialisée dans le transport)
VDV	*Verband Deutscher Verkehrsunternehmen* : organisation professionnelle des entreprises ferroviaires et de transport public (équivalent allemand de l'UTP)
Ver.di	*Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft* (le plus important syndicat de services – il existe une branche transports; membre de DGB)
VFIL	Voies ferrées d'intérêt local
VFLI	Voies ferrées locales et industrielles : entreprise ferroviaire spécialisée dans le transport de marchandise, filiale du groupe SNCF, créée en 1998. Ses salariés de droit privé sont soumis aux accords de branche du fret ferroviaire
WWF	*World Wildlife Fund* (organisation internationale de protection de la nature)
X-Ponts	Ingénieurs du corps des Ponts et Chaussées formés à l'École polytechnique (par opposition aux IPC issus du recrutement interne)

Glossaire

L'établissement d'un glossaire ne va pas de soi dans une thèse qui met l'accent sur le travail de définition des termes par les acteurs. Certaines définitions sont ainsi toujours controversées, ou porteuses de représentations sur la définition du problème.

Nous avons décidé d'en proposer un malgré tout, car les termes du transport sont mal connus. Nous avons essayé autant que possible de donner des définitions reconnues par les professionnels de ce secteur et par les universitaires, en nous appuyant notamment sur les définitions proposées par Michel Savy (SAVY Michel, Le transport de marchandises, Paris, Eyrolles, 2006).

Autoroute ferroviaire	Concept de transport combiné consistant à transporter des poids lourds sur des trains spéciaux. Mode d'exploitation particulier du ferroutage. Il se distingue du transport combiné non accompagné par le fait que lors du transport ferroviaire, le camion entier (remorque et tracteur) et le chauffeur sont véhiculés.
Cabotage	Dans le transport routier en Europe : n'importe quel transporteur peut charger et décharger dans n'importe quel pays de l'Union. (Pas de lien avec le cabotage maritime)
Co-modalité	Pour la Commission européenne, la comodalité est définie comme "le recours efficace à différents modes de transport isolément ou en combinaison" dans le but d'obtenir une "utilisation optimale et durable des ressources". (notion introduite en 2006)
Conteneur	Caisse de dimensions normalisées, munie de dispositifs facilitant la manutention et l'arrimage, spécialement conçue pour le transport intermodal de marchandises. Un conteneur est une unité de transport intermodal.
Ferroutage	Mode de transport combiné qui utilise à la fois la route et le rail.
Installation terminale embranchée (ITE)	Voie ferrée desservant une entreprise, une zone industrielle ou portuaire, qui raccorde donc directement celle-ci au réseau ferré national.
Intermodalité	Utilisation de plusieurs modes de transport au cours d'un même déplacement (en général, distingué de la *multimodalité* au sens ou le transport intermodal désigne le transport de marchandises dans une même UTI)
Logistique	Ensemble des activités permettant de gérer les flux physiques et d'information aux moindres coûts et en respectant des conditions de délais et de qualité ; la logistique comprend les manutentions, la gestion des stocks, l'entreposage, les transports, les conditionnements, les approvisionnements, les techniques du commerce international…

Opérateur ferroviaire de proximité	Entreprise ferroviaire assurant un trafic de fret local, notamment dans les zones portuaires, et/ou la maintenance de voies ferrées locales à faible trafic dédiées au fret
Report modal	Désigne la modification des parts de marché des différents modes de transport entre elles. Couramment utilisé dans le sens de la promotion des alternatives à la route.
Tonnes-kilomètres (tkm)	Unité de mesure du trafic fret correspondant à la charge transportée multipliée par le nombre de kilomètres parcourus.
Trains-kilomètres	Unité de mesure de l'utilisation d'une ligne correspondant au nombre de trains multiplié par le nombre de kilomètres effectués par ces trains. Elle équivaut, toutes lignes et trains totalisés, à l'utilisation globale du réseau.
Train entier	Train de marchandises qui est acheminé directement de son point de départ à son point de destination, sans remaniement intermédiaire.
Transit	Transport passant par un pays sans y effectuer de chargement ni de déchargement.
Transport combiné	Transport utilisant plusieurs modes de transport mais sans changement de l'unité de chargement (conteneurs, routes roulantes, …) et visant généralement à limiter le transport routier.
Wagons isolés / Lotissement	Activité permettant de réunir plusieurs wagons de clients et/ou de contenu différents afin d'en faire un train complet dans une gare de triage. L'utilisation de ce terme (la direction de Fret SNCF l'a beaucoup utilisé) paraît liée au processus de dramatisation des pertes que cette activité engendre. D'autres expressions (« messagerie ferroviaire », « lotissement » ou « transport de lots ») sont moins péjoratives.

TABLE DES MATIERES

Remerciements **0**

Sommaire **3**

Introduction générale **5**

L'objet « politique de fret ferroviaire » entre politique sectorielle et développement durable 11

Penser l'action publique avec les pratiques discursives 17
L'analyse des politiques publiques et les trains 18
Le changement dans l'action publique et les limites des approches cognitives 20
Le tournant argumentatif 25
La parole politique : un statut particulier ? 36
Hypothèses de travail 38

Observer et analyser les pratiques discursives 44
Des usages de la comparaison 45
Des terrains classiques revisités par des approches qui le sont moins 46
Saisir la « dynamique » de l'action publique 50
Le repérage des pratiques discursives : les données de l'enquête 52
De la nécessité des entretiens pour l'étude des processus de diffusion des énoncés réformateurs 53
Les autres sources de l'enquête 62

Organisation de la thèse 67

Propos préliminaires

Fret ferroviaire et opérateurs historiques en France et en Allemagne (1830-1990) : de l'expansion au déclin 69

A. Développement des chemins de fer en France et en Allemagne 71

1. Naissance des grandes compagnies nationales de chemin de fer : des compagnies privées aux opérateurs publics 72
a) Les chemins de fer au service des Etats : désenclavement, développement économique, unification du territoire national 73
b) Centralisation et nationalisation des compagnies dans les années 1920-1930 75

2. Le fret ferroviaire 78
a) Mode dominant du transport de marchandises à partir des années 1860 79
b) Le déclin avec le développement du transport routier de marchandises 81

B. Le déficit des opérateurs et la progressive « privatisation » de l'activité fret (1950-1990) 86

1. Déficits des opérateurs historiques et tentatives de réformes 87
a) Assainir la *Bundesbahn* pour l'intérêt général 87

b) Des préoccupations semblables concernant la SNCF 89

2. Le paradoxe croissant entre logiques commerciale et de service public : vers la « privatisation » du fret ferroviaire 91
a) La LOTI en France : renforcer le service public tout en assignant à la SNCF des exigences d'efficacité 92
b) La réforme des chemins de fer en Allemagne : une rupture plus nette dans la politique ferroviaire allemande 95

Conclusion 96

Chapitre 1

Formation d'un énoncé de politique publique et verrouillage par le récit de sa « réussite » : la réforme allemande des chemins de fer *99*

A.Elaboration de la réforme au tournant des années 1980-1990: la formation d'un nouvel énoncé de politique publique 101

1. S'accorder sur la nécessité de réformer 103
a)La commission gouvernementale esquisse le changement 104
b)La construction d'une injonction à agir : les menaces de la faillite et de la catastrophe environnementale 107

2. La Réunification et la politique européenne du rail comme ressources argumentatives pour l'injonction à agir ? 114
a) La Réunification allemande : entre nouveaux objectifs pour la réforme des chemins de fer et ressource argumentative pour l'injonction à agir 115
b) Les ressources argumentatives offertes par la relance de la politique européenne du rail 116

3. Définir la cause du problème et la solution : la construction d'un nouvel énoncé de politique publique 122
a) Le rôle du *Verkehrsforum Bahn* 122
b)Le changement de statut de l'entreprise et la libéralisation au cœur du nouvel énoncé de politique ferroviaire 124

4. Rendre l'énoncé acceptable : les transformations liées aux négociations politiques et sociales 127
a)Tordre les solutions pour trouver le consensus 127
b) La bataille sur le transport de proximité dans le processus législatif et la légitimation finale de l'énoncé par le vote 131

B. Le verrouillage de l'énoncé par la construction d'un récit de la réussite 136

1.Les suites de la réforme : incertitudes quant à l'avenir du ferroviaire et mise en scène d'un *happy end* 138
a)Des résultats qui démentent dans un premier temps le bien-fondé de la réforme 138
b)Restructuration et expansion du fret ferroviaire : le plan MORA C 141
c) Une croissance du marché du fret ferroviaire qui sert la construction d'un récit de la réussite de la réforme 144

2.Un récit qui verrouille l'énoncé dans le temps 147
a)Identifier le récit 148
b)Un exemple de l'usage du récit par la DB AG : la réforme expliquée en « powerpoint » 152
c) Le sens de la réforme controversé : les propositions alternatives entre contestation de l'entrée en bourse et abandon du « modèle intégré » 155

Conclusion 160

Chapitre 2

Bataille de mots dans le Masterplan *: un énoncé de report modal qui peine à s'imposer 165*

A.Un affrontement entre deux énoncés sur la politique de transport de fret ? 168

1. Les antécédents de vocabulaire : les appropriations du développement durable dans les transports 170
a) Le couplage transports et environnement dans la structuration de la politique commune des transports 172
b) La « Politique intégrée des transports » en Allemagne entre « Mobilité » et « Limitation des transports » 179

2. Les acteurs du Masterplan 183
a) Deux principaux « camps » en présence 184
b) Les Ministères impliqués et leurs services 186

3. Un processus d'écriture chaotique 189
a) Les services du Ministère des Transports impliqués dans l'écriture 189
b) Versions successives et réactions des parties prenantes 192
c) Le « revirement » de décembre 2007 196

B.Comprendre le document final comme le résultat d'un conflit interne au Ministère des Transports 198

1.Des prévisions de croissance qui servent deux énoncés différents 199
a) Dramatiser pour financer les infrastructures ou le « scénario de Cassandre » 200
b) Un ministre qui s'appuie sur l'Environnement pour imposer ses mots à son administration ? 204

2.Le travail « politique » de l'administration des transports : convaincre, écrire, expliquer 208
a) La maîtrise du sens par la maîtrise de l'écrit : la limite du pouvoir d'imposer ses mots 210
b) Des batailles de mots qui se poursuivent une fois le document entériné 212

3.Les effets du *Masterplan* pour les acteurs et leurs propositions 216
a) Des mots qui désignent des gagnants et des perdants provisoires 217
b) Une ressource argumentative pour les acteurs de la route et de la logistique : la discussion sur les camions longs 218

Conclusion 224

Chapitre 3

Formulation d'un énoncé sous le Ministère Gayssot : le développement durable légitime la « politique de volume » 229

A.De la difficile émergence du problème du fret ferroviaire à sa mise à l'agenda 231

1.Le confinement du problème : la SNCF « propriétaire » ? 233
a) Les arbitrages TGV / Fret 233
b) Une « pensée SNCF » ? 237

2.Les ingrédients de l'externalisation progressive du problème 242
a)Les débats sur l'avenir du rail 1993-1996 244

b) Jean-Claude Gayssot porte-parole du fret ferroviaire 248

B. La formulation progressive d'un énoncé contre l'administration de l'Equipement et avec le MATE ? 253

1.Le soutien au fret contre les experts du transport ? 256
a) Le personnel politique contre la « technostructure » ? Quand le personnel politique vit son action comme un combat contre les IPC 257
b) L'expertise de l'administration de l'Equipement et des transports bousculée par l'Environnement dans les travaux sur les schémas de service 259

2. Un énoncé qui scelle le lien entre développement durable et fret ferroviaire mais dont les solutions sont insuffisamment partagées ? 262
a) Le rôle de la Direction des Transports Terrestres pour la mise en visibilité d'un problème propre au fret ferroviaire par la promotion de l'intermodalité 263
b) L'alliance au sommet : le développement durable au secours du fret ferroviaire 267
c) La stabilisation de l'énoncé ? Les Etats généraux du fret ferroviaire 271
d)Les usages politiques des débats européens 277
e) L'autoroute ferroviaire alpine : un objet qui s'inscrit dans l'énoncé sans être une « solution SNCF » 285

Conclusion 292

Chapitre 4

Recompositions et conflits entre énoncés à l'ère de l'ouverture à la concurrence et du Grenelle de l'Environnement (2003-2010) 297

A. De nouveaux énoncés à l'ère de l'ouverture à la concurrence 301

1. La remise en question de la « politique de volume » 302
a)Les prémisses d'une reformulation du problème du fret ferroviaire : le rapport Haenel/Gerbaud 303
b)Le Plan Véron : sortir Fret SNCF du déficit par la politique de la marge 306
c) Les processus d'apprentissage des directeurs du Fret : résoudre le problème de compétitivité sociale de Fret SNCF sans filialiser ? 312

2. Un énoncé porté par les administrations centrales s'impose : la réforme de la tarification des infrastructures 319
a)La recomposition de la cartographie des acteurs et de leurs relations 320
b) Un nouvel instrument pour la relance du fret ferroviaire : la tarification des infrastructures 326

B. Le Grenelle de l'Environnement : une nouvelle scène de conflits entre énoncés 335

1. Le fret ferroviaire dans le Grenelle de l'environnement 337
a)Une analyse du Grenelle de l'Environnement à la croisée des approches pragmatique, sociologique et discursive 339
b) Rien de nouveau pour le fret ferroviaire? 341
2. Le Grenelle de l'Environnement comme scène de formation de coalitions discursives 345
a) Les ateliers du Grenelle comme scène pour la formation d'une coalition ONGE/syndicats contre le Plan Fret SNCF 346
b)Une coalition soudée par le sens donné aux dimensions environnementale et sociale du développement durable… 348
c)… qui se traduit par une requalification du fret ferroviaire au rang d'intérêt général 352
d) Une proposition qui disparaît en même temps que ses porteurs dans la phase opérationnelle 356

3. Conclusion : les usages différenciés du Grenelle 362

C. La diffusion de la solution OFP entre solution « miracle » et hybridation du « modèle » allemand … ou comment lier étude des énoncés et des circulations transnationales 368

1.Genèse des « OFP » 371
a)Les « inventeurs » de l'OFP, entrepreneurs de politiques ferroviaires 374
b) Le travail définitionnel donne à voir les solutions que l'OFP propose 376
c) Intéresser pour convaincre 381

2.Le modèle allemand comme argument 384
a)Le récit de la réussite allemande dans les débats sur le fret ferroviaire en France 385
b)L'exemple allemand mythifié au service des OFP 389

Conclusion 396

Conclusion générale 401

User des mots et des arguments : entre définition et « floutage » du sens de l'action publique 407
Les usages de la libéralisation : les divers chemins qui mènent à l'intégration européenne ? 408
Les usages du développement durable pour la relance du fret ferroviaire 409
Les batailles discursives : comprendre pourquoi les acteurs s'y engagent 413

Le « travail politique » : interpréter, définir et convaincre 415
Repenser la division du travail politique 416
Les acteurs gouvernementaux et le discours de communication 422

Gouverner le fret ferroviaire en France et en Allemagne 425

BIBLIOGRAPHIE 427

SOURCES 458

ANNEXES 485

Annexe 1 - Chronologie sélective des chemins de fer en France, Allemagne, Union européenne (1920-2010) 487
Annexe 2 - Liste des entretiens – Présentation détaillée
Annexe 3 - Les terrains d'enquête : accès au terrain et questions de langues 490
Annexe 4 - Les entretiens « à trois »… ou la domination « en chaîne » 493
Annexe 5 - Qui sont les cheminots ? 496
Annexe 6 - De DB Cargo à DB Schenker Rail 506
Annexe 7 - Diapositives powerpoint extraites d'un document de communication de la DB
Annexe 8 - Topographie des acteurs du champ de la politique des transports dans l'élaboration de la « politique intégrée des transports » en Allemagne
Annexe 9 - Allianz pro Schiene : un acteur à la jonction des intérêts ferroviaires et environnementaux 508
Annexe 10 - Extraits du rapport Haenel/Gerbaud paru en 2003 510
Annexe 11 - Le transport combiné 513

Liste des sigles et abréviations 515

Glossaire 519

TABLE DES MATIERES 521

Table des encadrés 526

Table des tableaux, graphiques et illustration 527

Table des encadrés

Encadré 1 : La réforme allemande des chemins de fer en quelques dates (1989-1994) 103

Encadré 2 : Composition de la Commission gouvernementale 105

Encadré 3 : Le rail dans la politique européenne des transports (1957-1991) 119

Encadré 4 : Le projet de réforme vu par un caricaturiste 128

Encadré 5 : Le processus législatif vu par un caricaturiste 131

Encadré 6 : Les étapes du Masterplan 189

Encadré 7 : Structure du document du Masterplan 190

Encadré 8 : Jean-Claude Gayssot, le « Ministre cheminot » 249

Encadré 9 : « Ferroutage », « Route roulante » et « Autoroute ferroviaire » 287

Encadré 10 : Chronologie sélective des projets de réformes au sein de Fret SNCF et des négociations qui impactent les conditions de travail des cheminots (2007-2008) 314

Encadré 11 : Chronologie du Grenelle Environnement et suites législatives 339

Encadré 12 : Chronologie sommaire de la genèse des OFP 372

Table des tableaux, graphiques et illustration

Tableau 1 : Entretiens réalisés en France et en Allemagne 56

Graphique 1 : Répartition modale du trafic kilométrique de fret en France (1841-1934) 80

Graphique 2 : Répartition modale du fret en France (1841-1989) 81

Tableau 2 : Part modales du transport de marchandises (marché intérieur) en RFA (1950-1990) 83

Illustration : La construction du réseau autoroutier en France (1970-1995) 84

Tableau 3 : Besoin de financement des chemins de fer par l'Etat fédéral sans et avec la Réforme, tendance 1991-2000 109

Schéma 1 : L'énoncé de 1994 : formation, transformation, stabilisation 135

Tableau 4 : Eléments de l'énoncé de 1994 et verrouillage 162

Tableau 5 : La lutte entre deux énoncés principaux pendant le Masterplan 225

Tableau 6 : Enoncé de « politique de volume » pour un développement durable 276

Schéma 2 : Formulation de l'énoncé de politique de fret ferroviaire sous Gayssot 295

Tableau 7 : Conflits entre coalitions dans la difficile formulation d'un énoncé de politique de fret ferroviaire pendant le Grenelle de l'Environnement 360

Schéma 3 : Recompositions et conflits entre énoncés (2003-2009) 398

Tableau 8 : Les énoncés de politique de fret ferroviaire en France et en Allemagne 1990-2010 404

Gouverner le fret ferroviaire en France et en Allemagne (1990-2010)
Etude des processus de diffusion d'énoncés réformateurs

L'objectif de faire transporter plus de marchandises par le train est un leitmotiv des politiques de transport depuis les années 1990, notamment à l'ère du développement durable. Cette thèse analyse les formulations et les recompositions d'énoncés de politique de fret ferroviaire en France et en Allemagne entre les années 1990 et 2010, à travers l'étude de quatre cas.

Le développement durable a diversement servi des énoncés réformateurs, légitimant parfois des mesures totalement différentes sur l'un et l'autre terrain. La réforme allemande des chemins de fer de 1994, dont la préservation de l'environnement n'était qu'un des objectifs, a abouti après un processus large d'intéressement des acteurs et la construction d'une conviction partagée de la nécessité de mener une réforme d'ampleur. Le récit de sa réussite a contribué à verrouiller l'énoncé de 1994, obligeant les acteurs souhaitant réformer certains éléments de la politique des transports à redéfinir le problème du fret ferroviaire, notamment lors de l'élaboration du Masterplan (2007-2008), pour proposer de nouvelles solutions. L'injonction au développement durable a été autrement mise en avant en France sous le ministère Gayssot pour légitimer un soutien public d'ampleur à Fret SNCF. Les usages du développement durable se transforment dans les années 2000 et à l'occasion du Grenelle de l'Environnement, donnant lieu à des énoncés réformateurs partiellement concurrents, qui peinent à s'imposer. Le résultat de la thèse encourage l'étude des batailles argumentatives qui rythment l'élaboration de l'action publique, pour en tracer les changements.

Mots-clés : Action publique ; Politiques de transport ; Pratiques discursives ; Enoncés de politique publique ; Récits

Governing rail freight in France and Germany (1990-2010)
Diffusion processes of reforming policy statements

Transporting more goods by train is a leitmotif of transport policies since the 1990s, at the age of sustainable development. This thesis analyzes the formulations and recomposition of policy statements on rail freight in France and Germany between 1990 and 2010, through the study of four cases.

Sustainable development has variously served reforming statements, sometimes legitimizing totally different measures. The German railway reform of 1994, in which the preservation of the environment was only one of the objectives, resulted after an extensive process of interessement and building a shared belief on the need for a major reform. The narrative on its success helped locking the statement, forcing those wishing to reform certain aspects of transport policy to redefine the problem of rail freight, particularly during the Masterplan (2007-2008), to propose new solutions. Sustainable development has otherwise been put forward in France under the Ministry Gayssot to legitimize public support to Fret SNCF. The struggling definitions of "sustainable transport" resulted in competing policy statements. This results encourage the study of argumentative struggles in the policy process, to trace its changes.

Key-words
Public policy ; Transportation policies ; Discursive practices ; Narratives