



HAL
open science

Des récits fragmentaires sur l'intérêt général

Alain Faure

► **To cite this version:**

Alain Faure. Des récits fragmentaires sur l'intérêt général. Ollivier-Trigalo M. Bornes routières, cartes magnétiques, espaces portuaires : la décentralisation des transports à l'épreuve de la technique, LVMT, pp.139-146, 2012. halshs-00747414

HAL Id: halshs-00747414

<https://shs.hal.science/halshs-00747414>

Submitted on 31 Oct 2012

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

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

CHAPITRE 6.

DES RECITS FRAGMENTAIRES SUR L'INTERET GENERAL

Nous avons vu qu'il était possible de comparer les trois terrains en mobilisant les entrées instrumentale et sectorielle, la première permettant de pointer les processus de normalisation à l'œuvre et la deuxième de dévoiler les tensions entre les dynamiques sectorielles et territoriales des projets étudiés. Une troisième façon de croiser les résultats consiste à s'intéresser aux « récits » des acteurs qui accompagnent ou contredisent ces mouvements de standardisation et de spécialisation des enjeux publics. Dans cette perspective plus cognitive, la comparaison ne nous permet pas de repérer une grammaire homogène sur la décentralisation dans les politiques publiques de transports. Au contraire même, il semble que l'on assiste plutôt à un mouvement de dispersion et de fragmentation des rhétoriques politiques et des énoncés de politiques publiques. Ainsi, loin des plaidoyers assez consensuels sur la « gouvernance territoriale » et les « projets de territoire » et à bonne distance des leitmotivs rassurants sur l'efficacité et la proximité retrouvées (Pasquier *et alii*, 2007), les discours proposent un panel hétéroclite de positions et d'arguments qui cherchent simplement à territorialiser les frontières de l'intervention publique. Nous avons procédé à l'écoute des témoignages des élus, des fonctionnaires et des experts et à la lecture des rapports et règlements qu'ils produisent pour repérer les dimensions sensible, symbolique et parfois passionnelle qui orientent, dans chaque contexte local, les discours sur la promotion du bien commun et sur la défense de l'intérêt général.

Cette entrée par le langage nous informe sur les conditions d'appréhension et de formulation des changements dans l'action publique locale. Elle permet notamment de repérer les « lignes narratives » (Hajer, Law, 2006) que les acteurs étudiés avancent pour prendre position sur le bienfondé des mesures annoncées. L'approche permet aussi d'identifier d'éventuelles « coalitions discursives » emblématiques des mobilisations sociales sur ces enjeux institutionnels. Cette réflexion s'inscrit dans la voie encore mal balisée des travaux de science politique qui sont consacrés à la fabrique discursive des politiques publiques, sur l'idée que les mots du pouvoir sont, pour reprendre une belle formule foucauldienne, « une violence que nous faisons aux choses ». C'est l'hypothèse que l'activité politique se loge dans la façon de dire et d'écrire les choses et que le langage joue un rôle décisif pour « maintenir un ordre face à une réalité toujours désordonnée, discontinue et insaisissable » (Zittoun, 2011). Dans cette perspective analytique, il semble possible de repérer des récits fragmentés sur trois « lignes narratives » en particulier : une injonction flottante (la promotion du « développement durable »), des appels au pragmatisme (diagnostiquer les « vrais problèmes » et à la « bonne échelle »), enfin une méthode enracinée dans son contexte (à chaque dossier son histoire et ses traditions de dialogue social).

6.1. Les rhétoriques vertueuses de la « mobilité durable »

Pour les trois objets techniques étudiés (les bornes routières, les cartes magnétiques et les espaces portuaires), on constate que le vocabulaire des acteurs fait souvent référence à la notion de développement durable. Ce constat renvoie à l'une des hypothèses de départ de la recherche concernant la conséquence de l'introduction des objectifs de durabilité dans la territorialisation des politiques publiques. Le caractère polysémique et souple de la notion explique assurément la facilité qu'ont les acteurs à associer leurs actions et leurs objectifs aux priorités supposées du développement durable. La façon dont les dialogues se recomposent montre surtout comment ce sésame flottant fait office de rhétorique vertueuse.

L'écotaxe poids lourds en donne un premier exemple. La mobilisation d'une région agissante à la sensibilité environnementale avérée puis l'institutionnalisation de l'objectif écotaxe dans le cadre d'une loi tout entière orientée vers l'objectif de développement durable semblent avoir modifié les termes de la relation entre le secteur routier et les territoires. Et le type de durabilité préconisée (le report modal) positionne un secteur traditionnellement fort dans une situation nouvelle de défense. La territorialisation éventuelle de l'écotaxe dépendra dorénavant de l'intégration de la durabilité dans des politiques départementales qui privilégient la défense du cadre de vie section par section.

L'aménagement des ports fluviaux apporte une deuxième illustration de cette dynamique d'appropriation dans l'énoncé des motifs. Dans un premier temps, l'introduction des objectifs de durabilité dans les politiques urbaines a (re)initié les dialogues fleuve-ville. Elle a donné des arguments nouveaux aux autorités portuaires et aux gestionnaires fluviaux dans la mesure où ces derniers ont pris position sur leur rôle dans la mobilité durable. Ces discours leur ont permis de justifier leur présence urbaine en dépit d'arbitrages fonciers non favorables à ce type d'activités en ville. Mais les acteurs ont été confrontés en même temps à l'imagerie négative des activités industrielles et portuaires à proximité des espaces urbains, comme la pollution, le déficit en recyclage ou encore le gaspillage énergétique. Ces arguments les ont obligés à modifier les plaidoyers classiques centrés sur la dimension productive des activités portuaires. Parallèlement, l'objectif de durabilité a puissamment orienté la tonalité des SCOT dans l'écriture de l'argumentaire fluvio-portuaire. Les références à la mobilité durable ont entraîné un travail d'opérationnalisation des préconisations : il a fallu passer d'un simple discours « documentaire » sur l'aménagement portuaire à des projets vertueux de planification sur la mobilité (axes routiers, pistes cyclables) et sur la transformation des friches (qualité résidentielle, économies d'énergie).

Pour **la tarification et la billettique intermodales**, le poids des arguments sur la durabilité semble moins évident à mesurer. Les objectifs fondateurs de ce type d'action ne portaient pas vraiment sur la question de l'intermodalité comme outil d'une mobilité douce mais bien plus sur des questions d'optimisation du système, de connaissance et de maîtrise des flux, voire de contrôle des opérateurs privés. Au fil des négociations, ces derniers ont imprimé une tonalité plus libérale aux débats en focalisant les arguments de durabilité sur des objectifs de pérennité des dispositifs qui étaient surtout motivés par des critères de rentabilité financière.

Quels enseignements tirer de ce rapide tour d'horizon sur la mise en récit de la durabilité comme outil de dialogue entre les secteurs et la production territoriale de décisions publiques ? L'approche comparative des trois objets techniques ne permet pas de mettre en évidence l'émergence d'une grammaire du développement durable qui structurerait de façon convergente le discours des acteurs. Elle suggère plutôt des positionnements tactiques pour adapter ce référentiel hétérogène en fonction de chaque contexte technique et territorial. Le développement durable fonctionne en effet comme un « outil de médiation et de rhétorique » (Theys *et alii*, 2010) au sens où il permet d'argumenter l'inversion de certains rapports de force et la nécessité de nouveaux équilibres. Son évocation est utilisée pour afficher un changement symbolique dans la représentation des intérêts en présence. Les routiers ne sont plus sympas parce qu'ils sont décidément trop encombrants. Le fleuve devient objet central de la pensée urbaine durable pour évacuer le cœur de métier industriel de l'activité portuaire. L'intermodalité billettique devient outil de la durabilité pour conférer aux acteurs privés un rôle d'expertise sur certaines missions de service public. Nous sommes en présence d'une modification des objectifs de l'action publique au sens où la durabilité permet de nouvelles façons d'argumenter la codification des enjeux environnementaux. Les injonctions au développement durable sont en quelque sorte passées au tamis symbolique et culturel de chaque contexte local : la durabilité de l'écotaxe routière, après avoir été codifiée dans sa dimension économique et écologique aux échelons de l'Europe, de la région Alsace et de la France, dépend dorénavant d'un récit local plutôt hostile au transport routier ; la durabilité de la billettique multimodale, fortement contrainte par des expertises techniques d'efficacité, est dorénavant liée aux arguments de compétition tarifaire opposant les opérateurs privés et l'administration régionale ; la durabilité des ports fluviaux, ciblée sur la réconciliation de l'industrie fluviale au cœur de la ville, devient le terrain d'expression et de mobilisation des habitants du centre-ville en quête d'espaces résidentiels « éco-citoyens ». Ces discours discrets de relégation (la borne pour se prémunir des routiers), de privatisation (la carte pour développer un marché) et de gentrification (l'aménagement pour créer des îlots protégés) s'appuient sur les vertus de la durabilité pour orienter des dispositifs techniques.

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

Une seconde façon d'étudier les récits consiste à étudier comment les arguments techniques sont territorialisés. Dans le champ des transports, chaque acteur public projette dans l'espace un programme d'actions et une politique qui constituent cet espace en territoire. Le territoire ainsi constitué légitime, en retour, l'acteur à agir sur ce territoire. Dans cette façon d'appréhender les enjeux, certains « espaces concrets » acquièrent une fonction centrale dans le discours des acteurs.

Dans le cas des **transports collectifs de voyageurs**, les Régions agissent en s'appuyant sur leur espace de compétence, à savoir le déploiement de l'intermodalité par l'équipement du TER en billettique. Cependant, la régionalisation se joue ici davantage en intégrant le TER à des tarifications urbaines. En Rhône-Alpes, les tarifications intermodales (et leur support billettique OÙRA !) sont le résultat d'accords bipartites ou tripartites entre la Région et une ou deux autorités organisatrices urbaines. Par la suite, en portant et en

entreprenant une tarification et une billettique multimodales, la Région fabrique un espace régional d'action centré sur les agglomérations (pour les transports). Même si le réseau TER délimite, par son inscription territoriale, l'espace concret d'action à l'échelle régionale, c'est la polarisation politique autour des villes et des « bassins de vie » qui marque la vision des acteurs et la tonalité de leurs discours.

Dans le cas de l'**écotaxe**, l'échelle départementale est constituée en territoire d'action à l'occasion de la définition du réseau taxable. Le principe général de la taxe kilométrique sur les poids lourds est que ces derniers acquittent un péage pour l'usage de routes gratuites et ce, dans une perspective d'économie du projet qui vise (au minimum) à couvrir les coûts du système. De ce point de vue, le réseau à taxer doit faire l'objet d'un minimum de trafic en sachant que les poids lourds pourraient (et pourront) se détourner du nouveau réseau payant et rechercher d'autres itinéraires gratuits. C'est dans cette perspective d'un report de trafic que le réseau propriété des conseils généraux a été examiné et pour partie intégré au réseau taxable. L'appréciation des reports de trafic « significatifs » fait l'objet d'interprétations assez différentes entre l'État et les départements (le décalage important entre le « linéaire départemental » proposé par l'État et celui demandé par les conseils généraux ; l'appréciation des « sections » composant des itinéraires routiers traversant les départements ; l'opposition entre les taxations zonales et kilométriques...). Le cas des traversées du massif vosgien illustre particulièrement ces confrontations des diagnostics. Sur le même argument du pragmatisme, un département opte pour le réseau taxable, l'autre pour l'interdiction du trafic de transit, et l'agglomération strasbourgeoise propose le tout ou rien (aucune taxe ou des taxes sur tous les itinéraires). Ce jeu territorial donne d'abord l'avantage aux techniciens car les ajustements et les arbitrages section par section exigent une connaissance locale assez fine, mais le mode de fonctionnement des collectivités territoriales appelle régulièrement des validations d'ordre politique, les élus défendant alors leur point de vue en politisant ainsi un processus à forte densité technique. Les arguments portent essentiellement sur la défense des intérêts économiques locaux, mais ils touchent aussi à des questions financières (les nouvelles recettes tirées de la taxe) et à des préoccupations sur la défense du cadre de vie. Les élus s'appuient sur des espaces concrets – le réseau routier – pour argumenter leur conception du pragmatisme à une échelle territoriale bien précise.

Pour **les acteurs portuaires**, c'est l'enjeu foncier qui constitue « l'espace concret » autorisant des diagnostics inédits. Les autorités portuaires sont propriétaires d'une partie des terrains qui composent leur espace et cette propriété foncière leur permet d'intervenir sur la scène des projets d'insertion des ports dans la ville. Elle leur permet d'apprendre la force de la grammaire des opérateurs fonciers. À Lyon où deux espaces impliquent des acteurs portuaires, les acteurs s'insèrent dans des projets d'aménagements immobiliers urbains (logements, bureaux) sur le double registre de la gestion foncière (avec la création d'une concession) et de la gestion fluviale (avec la commercialisation auprès d'entreprises susceptibles d'engendrer du trafic de marchandises). Mais l'organisation des usages de l'espace est balisée par l'implantation d'opérateurs privés en forte concurrence (donc pas nécessairement enclins à mutualiser des équipements) et peu disposés à investir de la logistique sur le fluvial. Du côté des acteurs urbains, le plan d'occupation des sols est

d'abord perçu comme un possible moyen d'étendre l'espace public lié au stade de Gerland et en lien avec un projet de bouclage du périphérique (au-dessus du port). En devenant gestionnaires des espaces portuaires, les communes pourraient agir directement sur les usages des espaces des rives en excluant probablement les usages « bord à eau » propres aux activités fluviales. À *Strasbourg*, la configuration est un peu différente car le port possède un statut particulier (autonome, sous tutelle de l'État, régi par une convention entre l'État et la ville). Mais l'autorité portuaire, qui possède la propriété foncière de son espace, souhaite sanctuariser des terrains pour l'activité portuaire. La zone du port cristallise des perspectives d'aménagement controversées : la reconversion des fronts portuaires, des projets de mixité immobilière, des pistes cyclables, la reconversion d'une route nationale en boulevard urbain, le prolongement d'une ligne de tramway. En 2008, le port de Strasbourg recrute un gestionnaire de portefeuille immobilier (*assets management*) dont la mission est la valorisation du domaine portuaire avec la gestion du patrimoine portuaire existant et le développement de nouvelles implantations (plate-forme industrielle, port sec). Ainsi, le port d'un côté mobilise son activité foncière sur la zone centrale en plaidant avec la Communauté Urbaine une stratégie urbaine du et pour le port, et de l'autre il en profite pour acquérir des terrains « hors la ville » dans le but de se garder la possibilité de développer des activités plus proprement portuaires. Ces deux « lignes narratives » expriment deux registres de pragmatisme dans l'action qui ne se situent ni à la même échelle (le quartier/l'agglomération) ni sur le même public (les résidents/les industriels).

L'intermodalité urbaine, le réseau routier et le foncier portuaire constituent ainsi trois types d'espaces concrets qui permettent aux acteurs d'argumenter leur conception décentralisée de la place et du rôle des pouvoirs publics. Dans leur travail de construction d'une « ligne narrative », les acteurs publics insistent sur la nécessité de faire le diagnostic « à la bonne échelle » et de centrer les arguments « sur les vrais problèmes ». Si ce souci de « bons sens » et de « pragmatisme » promeut des périmètres de référence différents selon les interlocuteurs, on constate que les élus locaux s'alimentent d'expertises et de données techniques pour situer le diagnostic à une échelle précise (la périphérie de l'agglomération pour la billettique, l'environnement de proximité pour l'écotaxe, les nouvelles zones résidentielles pour l'aménagement portuaire). Ils réalisent à chaque fois un exercice orienté d'enchantement (survaloriser certaines priorités) et de discréditation (en récuser d'autres). L'approche comparative permet donc de constater que ce travail de traduction politique est contraint par les enjeux techniques mais qu'il est aussi instrumentalisé au fur et à mesure de leur énonciation territorialisée. Dit autrement, les résultats indiquent que les discours politiques locaux concourent moins à une standardisation des normes qu'à un travail discursif permanent sur les conditions de leur énonciation.

6.3. Les multiples figures du dialogue social

Une troisième façon d'étudier l'activité discursive et narrative des acteurs engagés dans les trois dossiers consiste à s'intéresser aux méthodes retenues pour engager les négociations. C'est sans doute la voie la plus difficile à explorer en raison de la nature très différente des objets étudiés : la gestion des bornes routières, des cartes magnétiques et des

friches industrielles relève d'outils, de lois, d'objectifs et d'institutions très disparates. Pourtant, sur chacune des cinq enquêtes de terrain, il semble possible d'identifier une dynamique de coopération (presque une esthétique du partenariat) qui entre en écho avec un « esprit des lieux » à chaque fois différent. Sur trois des cinq cas d'étude (l'écotaxe en Alsace, la billettique dans la région lyonnaise et la gestion portuaire à Strasbourg), on trouve des indices probants sur cette façon à la fois historicisée et spatialisée de concevoir le dialogue social. Ce constat fait écho aux travaux de science politique sur les « sentiers de dépendance » institutionnels qui marquent le mode de fonctionnement des grandes organisations (entreprises, administrations) et qui conditionnent leur capacité à se transformer (Pierson, 2000). L'approche éclaire surtout les régimes de rationalité (et d'irrationalité) tracés à l'échelon étatique et national par les grands corps administratifs et les organisations professionnelles, mais on peut faire l'hypothèse que les systèmes locaux transmettent aussi des héritages politiques où la mise en circulation des savoirs et des apprentissages s'opère différemment d'un territoire à l'autre.

En Alsace, retenons l'image du palimpseste pour résumer et caractériser l'ambiance politico-administrative des négociations. La politique de **l'écotaxe** procède d'une impressionnante sédimentation d'énonciations, d'arguments et d'instruments, sédimentation dont la chronologie montre un travail constant d'écriture et d'effacement. L'histoire commence en 1999 (une directive européenne), s'accélère en 2004 (l'expérimentation alsacienne), se complexifie en 2006 (le code des douanes et l'amendement Bur), enregistre une rupture en 2007 (le Ministère de l'Écologie), rebondit en 2009 (la loi Grenelle 1 et la loi de Finances) et se spatialise en 2011 (les politiques départementales). L'enquête fait le constat d'une institutionnalisation par strates successives dans une logique *a priori* assez incrémentale. Mais il faut souligner que cette progression lente est alimentée par des controverses assez tranchées : le routier contre le ferroviaire, les poids lourds contre les voitures particulières, le passage par les cols ou par le tunnel, la facture pour les transporteurs ou pour les chargeurs, le trafic par section ou par irrigation, la taxation ou l'interdiction de circuler, la taxation pour tous les poids lourds ou juste ceux qui transitent, l'affectation ou non des recettes, les environnementalistes contre les transporteurs pollueurs... La métaphore du palimpseste permet de souligner deux traits caractéristique des négociations : d'une part, les frontières de l'intérêt général sont âprement discutées et d'autre part, la réécriture permanente des accords établis n'empêche pas l'empreinte d'une temporalité longue ni l'internationalisation du dossier. Sur les grands principes, l'écotaxe est tour à tour énoncée dans les arènes européenne, régionale et nationale. Dans sa phase opérationnelle, les traductions insistent sur les spécificités départementales, comme si les collectivités locales entretenaient toujours, grâce à ce système d'écriture, les *sentiers de dépendance* (Pierson, 2000) d'une singularité historique infranationale.

Dans la région lyonnaise, c'est plutôt l'image de la plateforme qui s'impose pour qualifier l'atmosphère des transactions sur la mise en place de **la billettique et de la tarification intermodales**. L'enquête montre que le style de coopération relève d'une imbrication essentiellement horizontale entre les acteurs, les institutions et les dispositifs. La dynamique est d'abord interterritoriale et interinstitutionnelle, au sens où les structures parties prenantes sont associées sur un mode plus logistique que hiérarchique (collectivités

locales, établissements publics, groupes industriels) et avec le souci d'intégrer la totalité des fameuses *autorités organisatrices des transports* (qui sont au nombre de 25 sur ce dossier). La plateforme implique aussi une tonalité expérimentale sur le double principe qu'il faut recueillir et tester des « bonnes pratiques » sectorielles et qu'il faut mobiliser sans exclusive l'expertise des acteurs privés. Cette démarche ne nécessite pas de consensus technique préalable ni d'*a priori* sur la partition que pourront jouer les acteurs en présence. L'étude sur Rhône-Alpes montre que la figure de la plateforme métropolitaine favorise la progression de deux discours en tension : d'un côté, les opérateurs industriels profitent de leur expertise (ici sur la tarification commune) pour s'imposer comme des « entrepreneurs de cause » (ils mettent en scène le problème en fonction de leur propre définition sociale et du contexte rhônalpin), mais de l'autre, les élus régionaux tempèrent ce monopole technique des industriels en structurant une expertise billettique propre à leur administration. La singularité territoriale de ces deux positionnements provient sans doute de la double imbrication des relations entre le public et le privé et entre la tradition et l'innovation. Le *sentier de dépendance* rhônalpin se situe dans les traces de cette ambivalence qui constitue une spécificité de la culture politique lyonnaise.

Dans la ville de Strasbourg, les modalités de gestion du **port** rappellent la figure de la charte dans ses fondations urbaines lointaines (au 12^{ème} siècle en France et en Angleterre), lorsque des droits et des privilèges furent ratifiés par un système de franchises basé sur l'entraide et une certaine fidélité commune. L'étude du port fluvial de Strasbourg montre d'abord que sa trajectoire procède d'une histoire classique, malgré le contexte transfrontalier, combinant la croissance urbaine, le développement industriel portuaire et le volontarisme étatique. Depuis quelques décennies cependant, le divorce des cités urbaines avec leur port a obligé chaque ville à travailler sur cet héritage pour imaginer la nouvelle *couture ville-port* (pour reprendre ce terme d'assemblage joliment choisi par les géographes). L'analyse détaillée des projets en cours évoque un tournant dans les négociations autour de plusieurs indices : la connexion entre les terminaisons nord et sud, le renforcement du ferroviaire, le report modal pour les chargeurs, l'orientation est/ouest du projet urbain, la construction de logements éco-durables... C'est dans ce contexte qu'apparaissent les « ateliers portuaires » et les « cahiers d'espérance », avec un aménagement foncier inédit sur les « bulles urbaines » à vocation résidentielle et récréative. Nous mobilisons l'image de la charte pour qualifier la nature des négociations progressivement instaurées dans la mesure où c'est bien sous la double contrainte du « fait urbain » et de l'entraide-fidélité que se tissent les nouvelles concordances. Le « fait urbain » est matérialisé par l'intervention active des associations d'usagers et des expertises environnementales en éco-citoyenneté au cœur des débats aménagistes et de ses scènes ouvertes. Pour la ville et la communauté d'agglomération, les friches portuaires changent de statut dès lors qu'elles suscitent explicitement la convoitise des « utilisateurs » que sont les habitants résidant et travaillant au centre-ville. Les valeurs d'entraide et de fidélité constituent la facette plus classique de construction du partenariat entre les acteurs public, parapublics et privés. Elles permettent aux collectivités locales d'argumenter le principe selon lequel il faut tout à la fois conserver et faire évoluer les différentes activités économiques qui ont historiquement marqué l'activité industrielle du port.

Les figures du palimpseste, de la plateforme et de la charte expriment des esthétiques contrastées mais parfois convergentes sur le mouvement de décentralisation dans les politiques des transports. Pour partie, elles symbolisent l'influence sociohistorique des sentiers de dépendance qui contraignent chaque scène locale : l'institutionnalisation par strates en Alsace, le dialogue public/privé dans la région lyonnaise, le serment urbain à Strasbourg. Pour partie, ces façons d'envisager le dialogue favorisent une régulation assez souple et évolutive des arbitrages entre une multitude d'acteurs, que ce soit par la réécriture permanente des accords (en Alsace), par la volonté d'expérimenter et d'innover (dans la région lyonnaise) ou par l'ouverture des scènes consultatives (à Strasbourg).

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

Les éléments de langage observés sur la durabilité, sur le pragmatisme et sur le dialogue social ne permettent pas de repérer une nouvelle grammaire de l'action publique qui serait le produit spécifique de la décentralisation dans le champ des transports publics. L'étude souligne même, *a contrario*, la forte dispersion des discours et des méthodes, nous invitant à réfléchir sur l'idée d'une action publique en permanence (ré)apprivoisée localement. Premier constat : les rhétoriques vertueuses sur le développement durable masquent un processus très aléatoire de mise en application de ses principes fondateurs (l'économie, le social et l'environnement). Deuxième constat : les arguments mobilisés sous le sceau du « pragmatisme » orientent les diagnostics sur les critères de la « bonne échelle » et des « vrais problèmes » à traiter sans que l'on puisse valider, au terme de la comparaison, la justesse technique ou éthique de ces prises de position. Troisième constat : les dispositifs de dialogue social qui sont expérimentés pour mettre en œuvre les politiques publiques sur les bornes routières, sur les cartes magnétiques et sur les espaces portuaires génèrent une étonnante variété de figures de négociation (le palimpseste, la plateforme, la charte...). Ces rhétoriques, ces arguments et ces figures alimentent certes les douces assonances d'une « gouvernance territoriale » consensuelle, au sens où tous les acteurs locaux s'emploient à construire des « lignes discursives » sur les idéaux démocratiques de l'équité, de la proximité et de la citoyenneté. Mais ces récits produits par la « décentralisation en action » (Jobert, Muller, 1989) mobilisent des valeurs et des normes de façon fragmentaire, sans référentiel partagé sur la définition de l'intérêt général : le secteur des transports, malgré sa grande technicité, semble soumis à l'épreuve de la différenciation territoriale comme n'importe quel autre secteur d'intervention publique.