



BESOIN DE MOBILITE
ET DEMANDE DE SECURITE

Production de modèles de régulation
et de contrôle social

3ème phase : Sociétés locales et sécurité routière

Service d'Analyse Economique
et du Plan

DOCUMENTATION

Réf n°

CDAT
7211 C

D.G.R.S.T.

Ministère des Transports
Mission de la Recherche



BESOIN DE MOBILITE ET DEMANDE
DE SECURITE. PRODUCTION DE MODELES DE
REGULATION ET DE CONTROLE SOCIAL

3ème phase

Sociétés locales et sécurité routière

Service d'Analyse Economique
et du Plan

DOCUMENTATION

Réf. n°

Décembre 1982

P. BARJONET
J.P. CAUZARD
J. L'HOSTE
R. PERRIN-JACQUET

- N° contrat : 80 000 51 -

S O M M A I R E

	Pages
INTRODUCTION	1
<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block; margin: 10px 0;">CHAPITRE I</div>	
Les structures politico-administratives territoriales de gestion de la sécurité routière.	7
<u>1.</u> La segmentation territoriale de la sécurité routière.	10
1.1. La Prévention Routière ;	10
1.2. L'implantation de l'Etat par les services extérieurs des administrations centrales ;	11
<u>2.</u> A la recherche d'une politique locale : analyse d'un échec.	13
2.1. L'interaction de trois facteurs ;	14
2.2. L'ambiguïté des missions polyfonctionnelles ;	15
2.3. Un autre modèle d'évolution : les cellules techniques de sécurité.	20
<u>3.</u> Quelques hypothèses sur la nature du rapport central-local.	22
<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block; margin: 10px 0;">CHAPITRE II</div>	
Le traitement local de la sécurité routière : le cas de Châlons-sur-Marne.	31
<u>1.</u> Châlons-sur-Marne : l'identité locale.	35
1.1. Les éléments lointains de constitution de l'identité locale ;	35
1.2. Les éléments contemporains de la constitution de l'identité locale ;	37
1.3. Inscription historique et spatiale de la mobilité ;	40
1.4. Enjeux socio-politiques.	47

<u>2.</u> Du central au local : une adaptation technique.	48
<u>3.</u> Norme et territoire : une réadaptation de l'espace social.	51
<u>4.</u> Le contrôle financier de l'Etat.	61
<u>5.</u> Code et société locale : la régulation sociale.	64
<u>6.</u> Conclusions.	68

CHAPITRE III

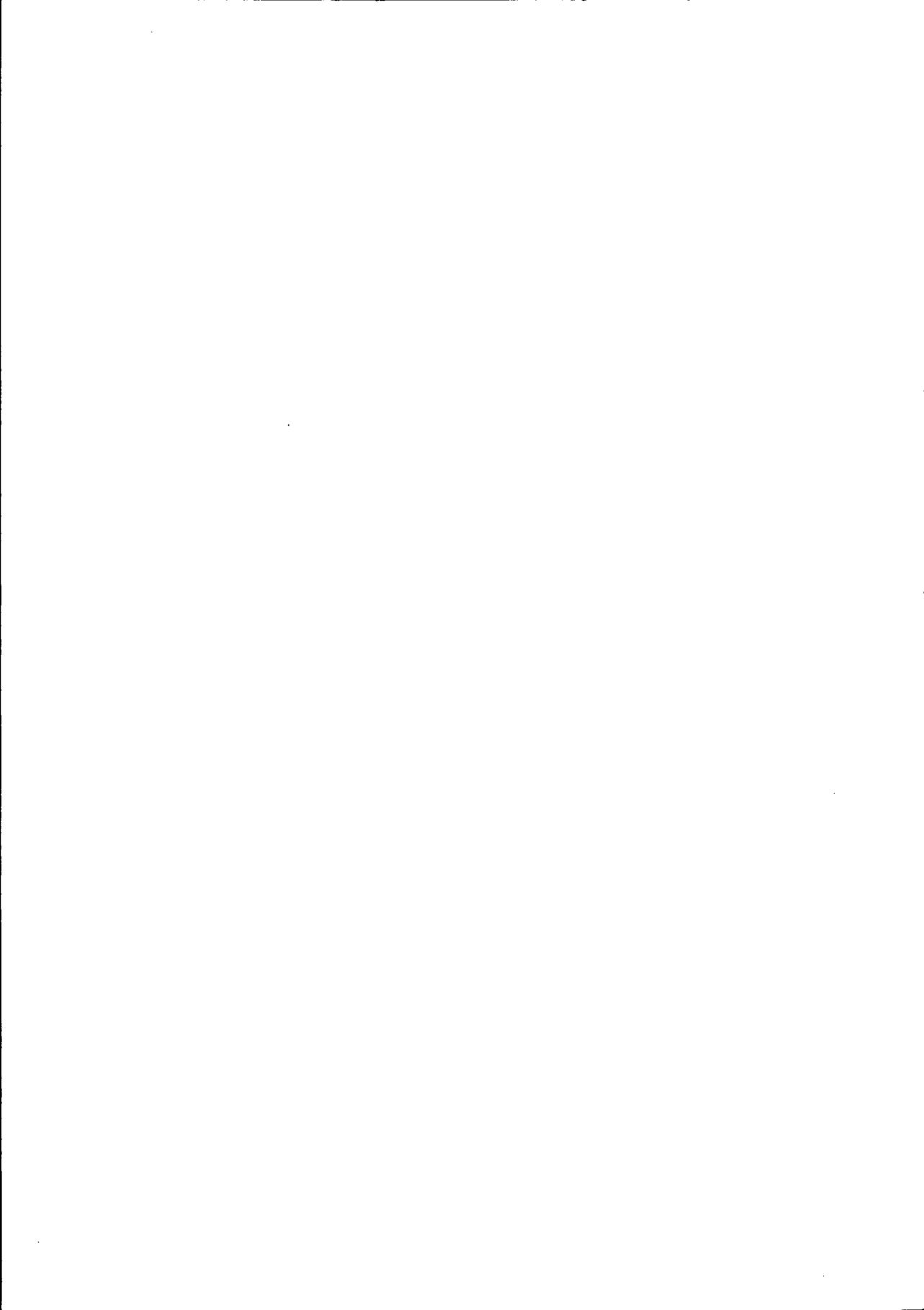
Etats fédéraux et gestion décentralisée de la sécurité routière. Les exemples suisse et ouest-allemand.	69
--	----

<u>1.</u> Position du problème : acteurs, systèmes, enjeux.	71
<u>2.</u> Différenciation croissante et autonomie relative des acteurs sociaux.	74
<u>3.</u> Les équivalences fonctionnelles helvétiques face au modèle des rues résidentielles.	77
<u>4.</u> Mouvements associatifs, projets et réponses structurales en R.F.A.	85
<u>5.</u> Les contradictions du partage des compétences.	86
<u>6.</u> L'émergence d'une demande et d'une offre de sécurité spécifique.	90
<u>7.</u> Légitimité et prise de décision.	95
<u>8.</u> Conclusions.	106

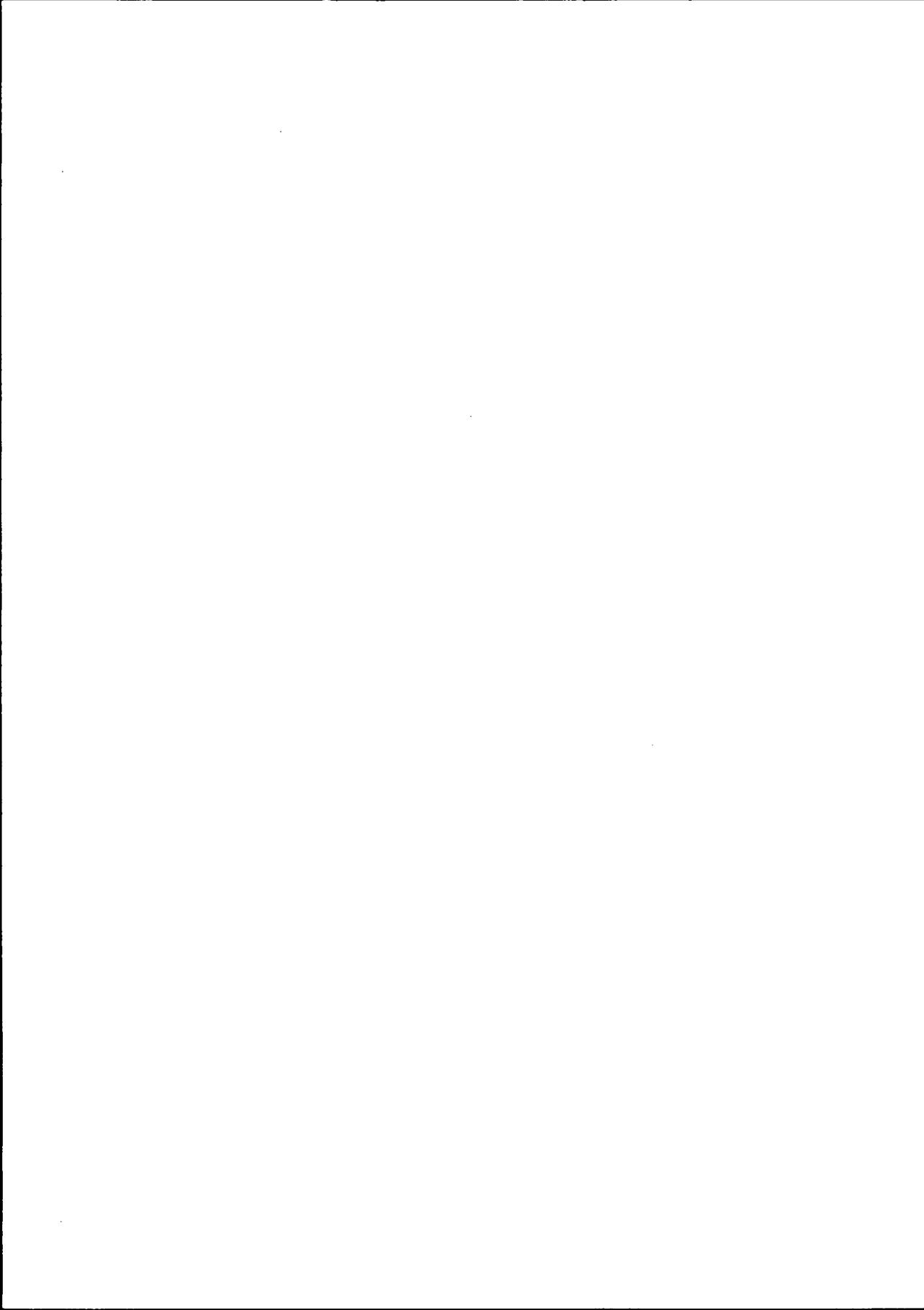
CONCLUSION GENERALE	109
---------------------	-----

<u>1.</u> Du central au local : un processus d'ajustement.	110
<u>2.</u> La polyfonctionnalité des acteurs de gestion.	111

<u>3.</u> Décentralisation et normalisation.	112
<u>4.</u> Fédéralisme et décentralisation.	114
<u>5.</u> Sociétés locales et sécurité routière : hypothèses pour une suite.	117
ANNEXES DU CHAPITRE II	121
ANNEXES DU CHAPITRE III	131



INTRODUCTION



Décrire et analyser le traitement local de la sécurité routière, tel est le projet de ce présent travail.

Par traitement local de la sécurité routière, nous entendons la manière dont les différents acteurs de la société locale, acteurs politiques, sociaux et administratifs prennent en charge la gestion de la sécurité. Qui sont ces acteurs ?, quelles sont les actions qu'ils entreprennent ?, quels sont les principes techniques, administratifs, politiques ou idéologiques qui les orientent ?, quels sont les enjeux auxquels ils répondent ?, tel est le questionnement qui constitue le canevas de cette recherche.

Pour mieux comprendre le statut de cette interrogation il convient de la situer dans le mouvement général d'un travail qui se poursuit depuis maintenant trois ans.

A son origine, ce travail visait à examiner les rapports à l'oeuvre entre mobilité automobile et sécurité routière, plus précisément, il s'agissait d'analyser comment et dans quelles conditions s'était constituée une offre de sécurité et pouvait s'exprimer une demande de sécurité dans le contexte du développement massif de la mobilité automobile.

Une première phase de la recherche a proposé une analyse de la formation de la mobilité automobile à partir de la politique de l'Etat et de l'appareil productif et a cherché à décrire le développement de l'offre de sécurité mis en oeuvre là encore par l'Etat et les constructeurs mais aussi par les institutions de prévention routière et les compagnies d'assurance automobile (1).

(1) Besoin de mobilité et demande de sécurité - Production de modèles de régulation et de contrôle social.

Une seconde phase s'est centrée plus particulièrement sur les conditions d'élaboration d'une demande de sécurité routière. Il s'agissait d'interroger le contenu et l'expression de cette demande telle qu'elle était susceptible de s'exprimer chez les acteurs sociaux que sont les partis politiques, les organisations syndicales les mouvements de consommateurs et d'usagers. Cette interrogation portait sur les possibilités, les capacités et la volonté, de la part des organisations et des mouvements à finalité revendicative de s'approprier certaines données spécifiques du champ de la circulation routière, ses nuisances exprimées en termes de mortalité, le contrôle social qu'elle entraîne par le biais de la réglementation par exemple, pour constituer un corpus de revendications susceptible de déboucher sur des formes de lutte sociale, comme ce fut le cas, dans les années 70, dans le domaine du transport (1).

Ces diverses analyses nous ont permis de mieux appréhender les formes que revêt en France, l'action de sécurité et les projets techniques, administratifs et politiques qui lui servent de fondement, de mieux cerner les limites de son efficacité sociale, de mieux comprendre la signification des pratiques revendicatives spécifiques du champ de la sécurité routière et les raisons de ses difficultés à la constituer comme objet ou enjeu de luttes sociales.

Ces analyses ont aussi permis de situer les niveaux et les formes d'interaction entre offre et demande de sécurité, montrant comment les catégories de pensée et d'action issues de la gestion technique et administrative de la sécurité, les enjeux propres des appareils productifs et assuranciers, les représentations prédominantes de l'accident de la route, les analyses souvent restreintes, effectuées par le mouvement revendicatif alliées à son manque de moyens d'expression et d'action aboutissaient le plus fréquemment à une domination de l'offre sur la demande.

(1) Deuxième phase - Juin 1981.

La présente interrogation est en quelque sorte une reprise de ces hypothèses à un autre échelon sociologique, l'échelon local. Reprise au sens où, peut-on penser, les interactions ou les contradictions repérables au plan national entre les différents agents du transport routier pourraient opérer au plan local mais sous quelles formes ?, dans quelles conditions ?, avec quelle intensité ? et surtout, avec quelle spécificité ?

Car la question est bien de savoir, en tout cas dans notre champ qui est celui de la sécurité routière et dans notre problématique qui est celle de l'offre/demande de sécurité, s'il existe une spécificité du local au quadruple plan technique, administratif, politique et institutionnel ou si, au contraire, l'objet local n'est qu'une apparence structurelle, reflet en réduction des contradictions qui agissent au niveau national.

D'un point de vue plus général, les études sociologiques du pouvoir et de la société locale montrent les contraintes et la domination que les instances centrales font peser sur l'administration et la vie locale entraînant plus de centralisation et plus de bureaucratisation. A propos des équipements collectifs, ce que sont éminemment les routes, les autoroutes et la voirie urbaine, M. GUILLAUME écrit : "L'équipement local est l'empreinte du pouvoir, sa manifestation dans l'espace. Sans équipement, le pouvoir local perd de ses relais qui constituent autant de moyens d'acculturation aux valeurs qui le soutiennent"(1). Le local ne serait-il qu'"une plus-value ajoutée aux volontés et décisions nationales"? (2). D'autres, au contraire, décèlent des interactions complexes entre pouvoir central et pouvoir local, entre élus locaux et fonctionnaires des services extérieurs, les uns et les autres

(1) Les équipements collectifs, source et mise en scène du pouvoir. In : L'objet local, colloque dirigé par L. SFEZ, U.G.E., 1977 - p. 307.

(2) P. REMI - Les administrateurs locaux : leur vision du national et du local. In : L'objet local, op.cit. p.52.

"étant condamnés à réussir ou à ne pas réussir ensemble - Les affaires locales des uns sont aussi les affaires locales des autres" (J.C. THOENIG) (1).

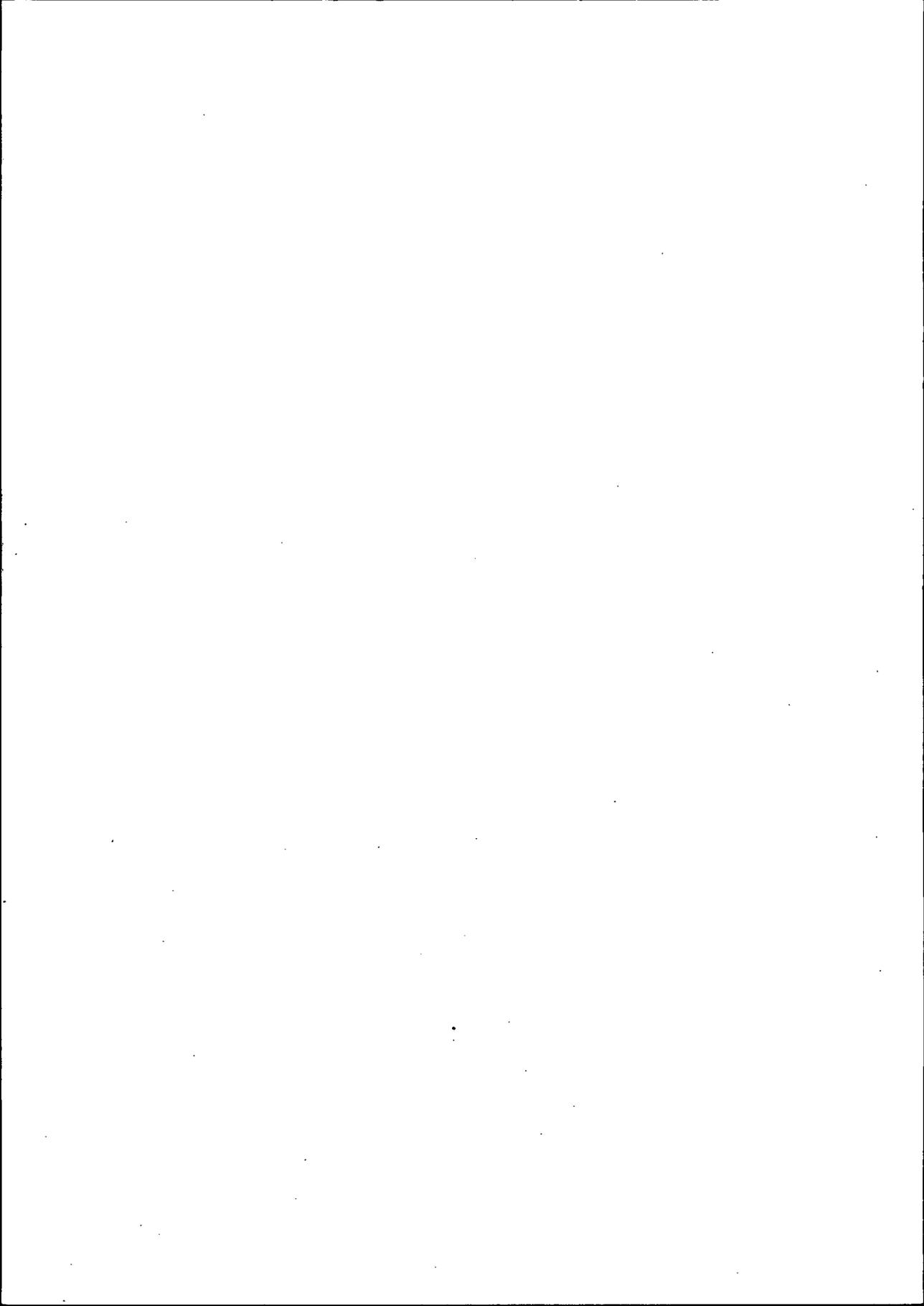
En ce qui nous concerne, le débat reste ouvert et nous tâcherons aussi bien de spécifier l'influence et l'impact des décisions de l'appareil central sur la gestion locale de la sécurité que d'analyser les interactions entre les services extérieurs des administrations centrales, les élus locaux, les techniciens, les institutions et groupes organisés et les réseaux notabiliaires.

Le premier chapitre de ce travail fera le point sur la constitution et les conditions de fonctionnement des structures départementales et communales consacrées à la Sécurité Routière. Il montrera la polyvalence fonctionnelle des délégués régionaux et départementaux, la faiblesse des moyens administratifs dont ces derniers disposent pour relayer ou amplifier les directives de l'échelon central. Il essaiera d'analyser les interactions entre ces structures, éminemment politiques, et les structures plus techniques des D.D.E.

Le second chapitre est une monographie exécutée dans la ville de Châlons-sur-Marne. Elle vise à décrire, d'une manière préliminaire, les formes locales d'organisation de la sécurité routière. Après une approche historique visant à mieux saisir l'identité sociale de la cité, cette monographie explique la constitution des flux principaux de mobilité. Elle décrit ensuite l'état de l'insécurité routière urbaine par le bilan des accidents. Les acteurs politiques, administratifs et techniques sont ensuite dénombrés, leurs tâches, fonctions et niveau d'intervention définis.

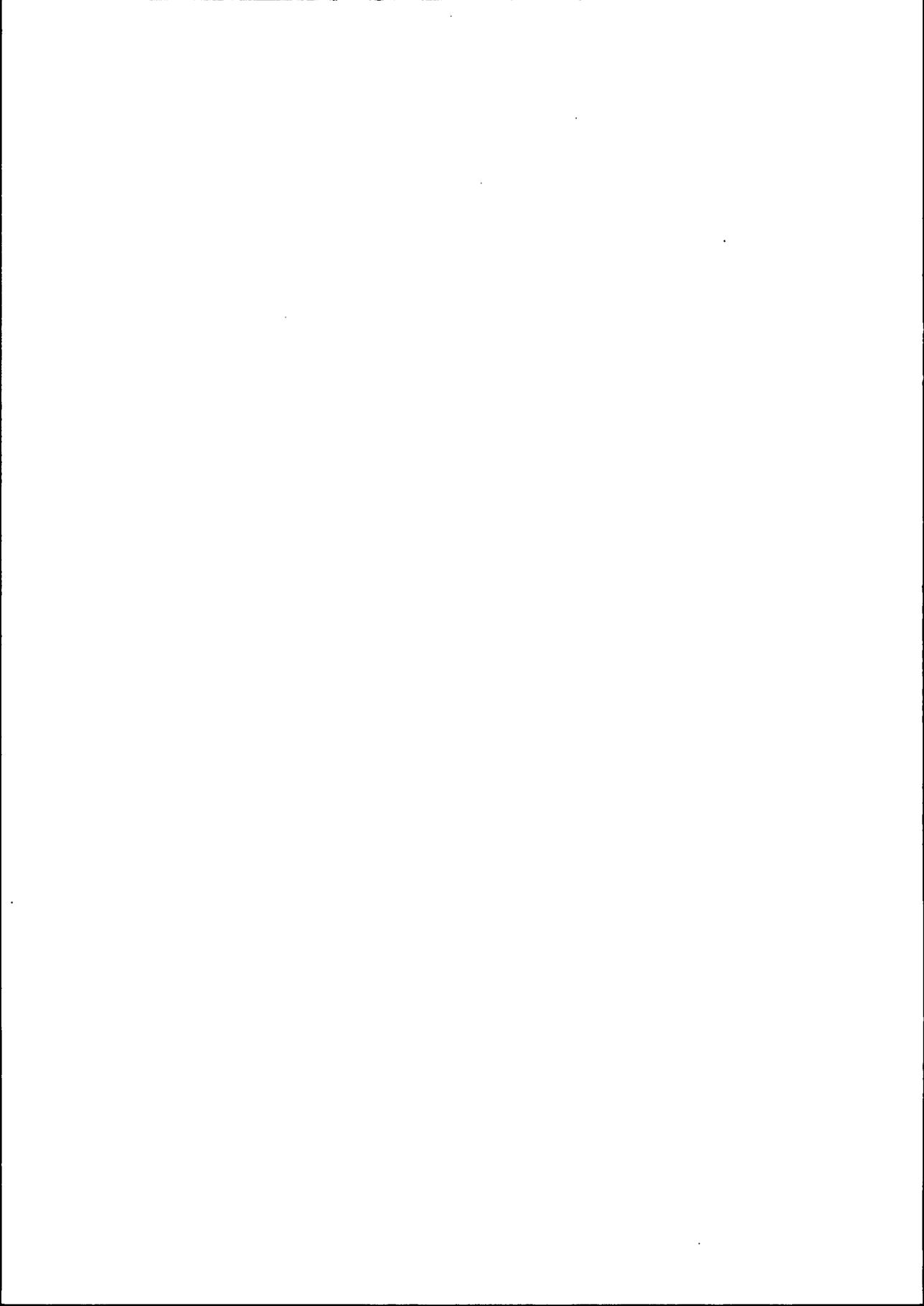
(1) L'administration des routes et le pouvoir départemental.
Cujas - 1980 - p. 116.

Le troisième chapitre examine le rapport entre offre et demande de sécurité dans deux pays à structure fédérale : Suisse et R.F.A. Cette analyse vise à ébaucher une comparaison du traitement local de la sécurité en fonction du caractère centralisé ou décentralisé des systèmes politiques et administratifs. A partir d'un cas précis de demande : la mise en place de "rues résidentielles", ce chapitre trace la position des instances fédérales et locales à propos de la gestion de la sécurité routière, examine les possibilités, les limites et les enjeux de l'action locale en situant notamment la question du partage des compétences institutionnelles et techniques. Enfin, il esquisse un diagnostic du statut et de l'influence des mouvements associatifs suisses et allemands en regard de la sécurité routière.



- CHAPITRE I -

Les structures politico-administratives territoriales
de gestion de la sécurité routière.



Le propos de ce Chapitre est double : d'une part il s'agit de replacer dans son contexte historique et politique la création de structures de sécurité routière au niveau départemental et communal, d'autre part d'établir une relation entre la composition et le fonctionnement de ces structures et les logiques à l'oeuvre dans la représentation de l'action locale.

L'interaction de trois facteurs : l'image de la sécurité routière, l'insertion dans le tissu local, les relations avec l'instance centrale est apparue pertinente pour analyser de manière contrastée l'évolution de deux types de structure : les Comités Départementaux et les Cellules Techniques de Sécurité.

I - La segmentation territoriale de la sécurité routière.

I.1. - La Prévention Routière.

L'institutionnalisation de la sécurité routière au niveau local apparaît en 1949 avec la création de la Prévention Routière, association privée issue des Assurances qui, dans l'esprit de ses promoteurs, ne peut assumer ses missions qu'en se dotant d'une implantation territoriale calquée sur celle des services extérieurs de l'Etat. Dans chaque département un Comité, placé sous la présidence d'honneur du préfet, comprend un président recruté parmi les notables locaux et un directeur appointé à plein temps, généralement retraité de la Fonction Publique ayant eu dans ses activités à connaître de problèmes touchant à la sécurité routière.

Par certains aspects de sa doctrine, en particulier l'importance accordée à l'action pédagogique et à l'information, la Prévention Routière préfigure les orientations qui seront privilégiées ultérieurement par les pouvoirs publics lorsque la sécurité routière accédera, à partir de 1970, à la dimension de problème de société pris en charge politiquement au niveau du Premier Ministre.

Dans le public, la Prévention Routière bénéficie d'une forte notoriété et son image est très fréquemment confondue avec celle des pouvoirs publics⁽¹⁾. Bien implantée dans les départements, la Prévention Routière participe à de nombreuses manifestations officielles et ses représentants peuvent siéger dans certaines instances administratives telle que les commissions départementales de retrait du permis de conduire.

(1) On peut y voir la conjonction de deux phénomènes : une représentation de la sécurité routière comme relevant du domaine d'intervention de l'Etat, l'existence d'un "créneau" vacant entre d'une part l'aménagement et l'exploitation du réseau, d'autre part le contrôle et la répression, fonctions assumées par les services extérieurs des administrations de l'Equipement, de l'Intérieur et de la Gendarmerie.

I.2. - L'implantation de l'Etat par les services extérieurs des Administrations Centrales.

A partir de 1970 le projet des pouvoirs publics d'institutionnaliser la sécurité routière au niveau local se manifeste de façon significative parallèlement à la détermination d'une politique centrale préparée par les nouvelles structures interministérielles rattachées au Premier Ministre.

I.2.1. L'Equipement.

La création des structures locales et les missions qui leurs sont attribuées reproduisent les clivages traditionnels des administrations centrales.

Le Ministère de l'Equipement par sa Direction des Routes impulse sa logique de gestionnaire du réseau en associant exploitation et sécurité routière dans des cellules créées au sein des Directions Départementales, et dans les Divisions Exploitation Sécurité Routière des Centres Techniques de l'Equipement. L'énoncé technico-administratif des missions attribuées à ces structures, tel qu'il apparaît par exemple dans le "Memento de la CDES" publié par la Direction des Routes, traduit clairement le déséquilibre qui va s'instaurer en faveur des missions traditionnelles d'exploitation fondées sur des pratiques bien connues et maîtrisées par rapport au domaine mal défini et peu instrumenté de la sécurité.

I.2.2. Le Premier Ministre.

Parallèlement, la Délégation à la sécurité Routière, créée en 1972 selon un modèle d'organisation horizontale sans vocation opérationnelle, élabore deux mesures d'ampleur nationale, le port obligatoire de la ceinture de sécurité et la limitation généralisée de la vitesse qui vont prendre très rapidement une dimension symbolique et constituer les principaux ancrages d'une certaine représentation sociale de la sécurité routière institutionnelle, étatique et technocratique, insensible aux nuances et particularismes locaux.

Cette représentation fortement répercutée par les média nationaux laisse dans l'ombre l'action entreprise simultanément par la DSR pour démultiplier son action au niveau local et, dans un premier temps, se doter de structures susceptibles de remplir cette mission.

Faute de disposer localement des moyens propres aux administrations traditionnelles, la DSR mettant à profit son rattachement direct au Premier Ministre, utilise la filière préfectorale en instituant au sein des Commissions Départementales de Circulation créées auprès des Préfets en novembre 1971 un Comité Départemental de Sécurité Routière.

Dans la même instruction aux Préfets du 13 février 1973 la Délégation à la Sécurité Routière se dote d'une instance régionale en la personne du Préfet de Région assisté d'un membre du Cabinet désigné sur instruction du Ministre de l'Intérieur.

I.2.3. Le Ministère de l'Intérieur.

Pour sa part, le Ministère de l'Intérieur dans une circulaire du 13 avril 1973 préconise la mise en place dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants de cellules mixtes spécialisées, ultérieurement désignées sous le terme de cellules techniques de sécurité routière.

Il est significatif de relever que les textes portant création de ces différentes structures apparaissent avec une remarquable simultanéité de janvier à avril 1973 sans qu'il soit fait mention d'une éventuelle coordination ou concertation concernant les missions, les actions entreprises, la création et la gestion de moyens tels que les fichiers d'accidents.

1973 constitue par excellence l'année de la Sécurité Routière en France et les administrations centrales sont très sensibilisées par la préparation interministérielle d'une politique nationale, l'assignation d'objectifs et la détermination d'indicateurs dans le cadre du Programme Finalité de Sécurité Routière du VIème Plan ainsi que par le débat public très actif qui s'instaure autour des nouvelles mesures, éléments dont l'effet incitatif transparaît dans la création rapide et simultanée d'une pluralité de structures locales.

Par contre il semble bien que cette intense activité structurante de l'échelon central ait été très fortement amortie par les services extérieurs et que, dans de nombreux cas, les textes soient restés lettre morte aux dires mêmes de leurs rédacteurs, constat qui devait entraîner des tentatives successives de réactivation dont on peut trouver des exemples dans la constitution du groupe de travail Boilot sur les CDES ou la création, en 1979, du poste de Délégué Départemental à la Sécurité Routière.

II - A la recherche d'une politique locale : analyse d'un échec.

Une mission d'étude réalisée en 1974 par l'ONSER à la demande de la DSR(1) aboutissait déjà à un constat globalement négatif vis à vis de la mise en place et du fonctionnement des comités régionaux, départementaux et des cellules techniques récemment créées et formulait un diagnostic dont les grandes lignes paraissent avoir été confirmées ultérieurement.

(1) "Action Informatrice et Assistance Documentaire des Comités Régionaux de Sécurité Routière". Y. CHICH ONSER, novembre 1974.

II.1. - L'interaction de trois facteurs.

Les facteurs qui concourent à cette situation peuvent être schématiquement isolés à plusieurs niveaux mais sont en fait étroitement imbriqués :

- Les caractéristiques de la sécurité routière même fondent l'existence de ces structures ;

- la composition et l'insertion technique administrative et politique de ces structures dans le tissu local ;

- les moyens qui leurs sont affectés et leurs relations avec les instances centrales.

La sécurité routière apparaît comme un objet social aux contours flous, un lieu de discours polysémique, un concept qui peut être revendiqué pour légitimer des logiques aussi divergentes que celle du décideur politico-administratif qui limite la vitesse et celle du constructeur automobile qui recherche l'amélioration des performances de son produit.

Dans le cadre de la société locale ce flou et cette diversité font d'autant plus problème que les dimensions restreintes du territoire limitent les effectifs des accidents et la capacité de spécification des rôles et des interventions des acteurs polyfonctionnels.

Nous avons évoqué plus haut l'ancrage initial des représentations de la sécurité routière au niveau local, qu'il s'agisse de la Prévention Routière, des services de l'Équipement ou des forces de Police et de Gendarmerie.

On peut faire l'hypothèse que la mise en oeuvre de structures nouvelles a rencontré des difficultés d'autant plus importantes que leur image divergeait des représentations préexistantes de la sécurité routière et qu'elles

étaient impulsées par une instance centrale jusqu'à alors non impliquée dans ces problèmes et ne disposant pas d'une implantation territoriale spécifique.

II.2. - L'ambiguïté des missions polyfonctionnelles.

Dans le cas des CDES le contexte institutionnel est, sans ambiguïté, celui de la gestion et de l'exploitation du réseau routier : leurs missions peuvent être clairement énoncées, qu'il s'agisse de constituer des banques de données relatives au réseau et au trafic, de gérer les équipements et l'exploitation de la route et de veiller à l'application de sa réglementation. Les problèmes rencontrés se situent d'une part au niveau des moyens, souvent très restreints, et de l'insertion dans l'organigramme de la DDE en tant que cellule fonctionnelle qui implique une double reconnaissance de la part de l'état-major et des subdivisions territoriales ; d'autre part dans l'exercice d'un rôle de sensibilisation qui suppose un ajustement subtil entre deux pôles, l'isolement dans des fonctions de type administratif et l'empiétement sur les responsabilités des services territoriaux.

Ce type d'activité repose essentiellement sur une dimension très caractéristique des statuts et rôles créés par les nouvelles structures, celle de l'équation personnelle et des motivations des individus, dimension qui prend tout particulièrement son ampleur dans le cas des délégués départementaux à la sécurité routière.

Le Comité Départemental est l'aboutissement d'une cascade hiérarchique qui va du Premier Ministre au Délégué Départemental en passant par le Secrétaire Général du CISR, le préfet de région et le préfet de département et reproduit homothétiquement le modèle du Comité Interministériel de Sécurité Routière; celui d'une structure transversale aux administrations, dépourvue d'exécutif et de moyens opérationnels selon un schéma qui s'est multiplié au cours de la dernière décennie pour le traitement des problèmes dits "de société".

De même que le Secrétaire Général du Comité Interministériel préside le groupe Interministériel Permanent de la Sécurité Routière qui réunit les directeurs d'administrations centrales, le Préfet de département, représenté par le Délégué, préside le Comité Départemental qui rassemble les directeurs départementaux des services concernés par la sécurité routière.

Au même titre que les structures, les missions de l'échelon départemental sont calquées sur celles de l'échelon central.

Le Comité Départemental est chargé d'examiner et d'analyser l'évolution des accidents, de déterminer les moyens et mesures à mettre en oeuvre pour les prévenir : travaux d'aménagement, mesures réglementaires, formation et information des usagers.

Pour leur valeur indicative sur le fonctionnement des comités, nous citerons largement des extraits d'une circulaire du Ministre de l'Intérieur aux Préfets en date du 13 février 1976.

"Résultats atteints (par les Comités Départementaux)
Il ressort de vos rapports sur l'installation du Comité départemental de sécurité routière que le précieux avantage que présente celui-ci est de réunir sous votre présidence la plupart des personnes dont l'activité professionnelle touche de près ou de loin à la circulation et à la sécurité routière...

Perspectives d'avenir

J'insiste pour que vous poursuiviez avec la même détermination l'action efficace que vous avez pu déjà entreprendre afin de donner aux comités de sécurité routière la continuité et la permanence nécessaires à leur bon fonctionnement...

Je souhaiterais que là où l'efficacité de ceux-ci ne s'est pas encore affinée entièrement dans sa plénitude, un effort tout particulier soit fait pour les animer et en faire les conseillers permanents de votre politique...

Ils ne doivent pas être des organismes supplémentaires sans vitalité réelle mais constituer essentiellement un instrument permettant de réaliser dans le département la politique de sécurité routière décidée à l'échelon national...

Périodicité des séances

Celle-ci m'apparaît indispensable ... une réunion semestrielle me paraît être dans tous les cas un minimum ...".

Le fonctionnement des Comités ne s'étant pas sensiblement amélioré, le poste de Délégué Départemental fut créé en 1979 pour tenter de les dynamiser et de fournir un interlocuteur tangible.

L'analyse des textes est révélatrice du caractère multi-fonctionnel et peu délimité des missions du Délégué Départemental.

Les formulations sont plus allusives que précises, le délégué "anime et coordonne", "suit" les diverses actions des groupes de travail, "suit l'activité" des communes, "assure le contact, veille aux liaisons avec la Presse". Sa mission est "de contact de coordination, d'animation exigeant volonté et motivation".

On retrouve ici, très amplifié, le problème des caractéristiques personnelles déjà présent dans le cas des CDES. En fait le volontariat ne joue aucun rôle au niveau de la désignation des titulaires du poste de délégué départemental. La seule dimension clairement définie est la position institutionnelle et hiérarchique : le délégué est un fonctionnaire du Ministère de l'Intérieur choisi parmi les Directeurs de Services de la préfecture. Dans plus de la moitié des cas, il s'agit du Directeur de l'Administration Générale et de la Réglementation qui, en général, délègue ses pouvoirs au chef du Bureau de la Circulation.

Le reste des effectifs est, à de rares exceptions près, recruté parmi les Directeurs de la Sécurité Civile ce qui est lié au fait que de 1975 à 1981, le Secrétaire Général du Comité Interministériel était également Directeur de la Sécurité Civile, direction centrale du Ministère de l'Intérieur, ce qui créait un lien directement hiérarchique entre le Secrétaire Général et un tiers environ des délégués départementaux.

Au cours d'entretiens menés auprès de Délégués Départementaux appartenant aux deux filières, Réglementation et Sécurité Civile, il est apparu que la plupart d'entre eux n'étaient nullement préparé à assumer ces fonctions dont certains ignoraient tout jusqu'à la date de leur désignation (1). Ils percevaient essentiellement leur rôle comme celui de correspondants du Secrétariat Général, chargés de repercuter les directives de l'échelon central et de rendre compte de leur activité dans des rapports annuels, élaborés sous des formes très administratives et masquant l'absence d'action réelle. Un certain malaise se manifestait au niveau du décodage de la volonté de l'Etat en matière de sécurité routière au plan local, la problématique de l'instance centrale étant jugée intransposable et éloignée des réalités quotidiennes du terrain. Les relations étaient jugées très insuffisantes, se résumant à des compte rendus d'activité très éche- lonnés et à une journée annuelle organisée dans la région parisienne pour l'ensemble des délégués.

(1) En mars 1980 le Délégué Interministériel dans une circulaire adressée aux Préfets rappelait : "Il serait opportun que le Délégué soit bien effectivement inscrit dans l'organigramme de la Préfecture ... qu'une information soit diffusée sur son rôle ... lorsque le Délégué est le Directeur de la Protection Civile, il est nécessaire de l'associer par le moyen que vous estimez le plus opportun à l'activité de la Commission Départementale de suspension des permis de conduire".

Qu'il s'agisse des textes officiels de 1973 ou de ceux de 1979 définissant la nature et les missions des Comités et Délégués Départementaux, on retrouve la même ambiguïté sur la marge d'initiative et d'autonomie qui leur est concédée. Les textes précisent que "le Département est le cadre normal d'exécution (1) des décisions gouvernementales concernant la Sécurité Routière" ; comment ce rôle d'exécution peut-il se concilier avec la mission ambitieuse assignée au Comité Départemental d'être une véritable chambre de réflexion et d'animation qui, partant de l'analyse des causes d'accidents, définit une politique préventive en l'assortissant des moyens nécessaires à sa mise en oeuvre ? Nous ne mettons pas l'accent sur ce point par simple critique de la cohérence interne d'un texte officiel mais parce que cette ambiguïté entre l'initiative locale et la répercussion par la voie hiérarchique des actions conçues par l'échelon central est au coeur même du vécu problématique et des incertitudes exprimées par les Délégués Départementaux.

Dans la grande majorité des cas le Délégué ne dispose pas des moyens de base nécessaires à l'accomplissement de sa mission, notamment les fichiers informatisés ou manuels, pas plus que de personnel spécialisé. Il doit superviser, coordonner et susciter l'initiative de groupes de travail dont les membres présentent des niveaux d'intérêt et de motivation très divers et ce sans qu'il existe entre eux de liens hiérarchiques ou professionnels directs.

(1) Souligné par nous.

On comprend mieux dans ces conditions l'orientation fréquente des Délégués Départementaux vers des actions préventives diffuses, présentées comme information ou "sensibilisation" avec de très petits budgets, des moyens artisanaux, sans réelle préparation ni suivi techniques et dont l'exécution est souvent confiée aux représentants locaux de La Prévention Routière.

Ainsi l'analyse des compte-rendus adressés au Secrétaire Général du Comité Interministériel par les Délégués Départementaux au début de l'année 1981 fait apparaître que pour le thème "Alcool au Volant" sur 18 départements ayant engagé une action spécifique, 14 ont utilisé des affichettes éditées par le SGCISR, 10 des communiqués de presse, 7 ont distribué des tracts, 7 ont rappelé les consignes aux Services de Police et de Gendarmerie, 5 ont fait procéder à des exposés en milieu scolaire et professionnel, 3 ont utilisé la télévision régionale.

II.3. - Un autre modèle d'évolution : les cellules techniques de sécurité.

Dans une circulaire adressée aux Préfets le 13 avril 1973, le Ministre de l'Intérieur jugeait "éminemment souhaitable" la création de cellules mixtes spécialisées dans les villes de plus de 100 000 habitants. Ces cellules, présidées par un adjoint, doivent regrouper les services techniques municipaux et les services de police comme membres permanents en associant en tant que de besoin les services départementaux et les représentants d'établissements publics nationaux. Les missions des cellules portent sur la définition d'une politique globale de sécurité, l'analyse systématique des accidents, la préparation des mesures réglementaires, la réalisation de travaux d'aménagement et de signalisation, le secours aux blessés, l'information.

Ces missions sont définies de façon tout à fait analogue à celles des Délégués Départementaux, ce qui n'a rien de surprenant la circulaire du Ministre de l'Intérieur étant probablement concomitante et se référant expressément à celle du Premier Ministre. En raison de l'autonomie de gestion des municipalités, le rôle du Ministère ne pouvait être qu'incitatif, ce qui renforce l'intérêt d'une comparaison des évolutions respectives des deux structures.

En 1981, le Centre d'Etude des Transports Urbains et l'Association des Ingénieurs des Villes de France ont réalisé une enquête relative aux pratiques actuelles de prise en compte de la sécurité dans les villes (1).

L'échantillon de 65 villes représente 17 % des villes de plus de 20 000 habitants dont 48 % sont des villes de plus de 100 000 habitants, donc visées par la circulaire de 1973.

Parmi ces villes, 61 % traitent la sécurité dans le cadre d'une cellule technique qui dans 36 % des cas se réunit au minimum 1 fois par mois.

Les 2/3 des C.T.S. disposent de moyens propres en personnel, 14 % de moyens financiers respectifs. Ceci fait problème pour la moitié des CTS interrogées, viennent ensuite les besoins de formation et les problèmes techniques.

(1) CETUR - Association des I.V.F. La Sécurité Routière en ville - Juin 1982.

Les cartes et fichiers d'accidents sont les instruments les plus fréquemment utilisés, toutes les villes de plus de 100 000 habitants disposent d'un fichier d'accidents.

Les actions les plus fréquentes sont, par ordre décroissant, les actions sur l'infrastructure, les actions de réglementation, les campagnes d'information, les actions de formation.

Il est intéressant de noter que le fonctionnement institutionnel, en particulier la répartition des compétences, ne fait problème que pour 9 % des C.T.S.

Les souhaits exprimés en matière de formation par les CTS portent d'abord sur le traitement des points noirs, ensuite sur la conception et l'exploitation des fichiers, la communication.

Enfin 48 % des villes de plus de 100 000 habitants, qu'elles disposent ou non d'une C.T.S. considèrent et traitent la sécurité comme un problème spécifique.

III - Quelques hypothèses sur la nature du rapport central-local.

Près de 10 années se sont écoulées depuis la phase d'institutionnalisation de la sécurité routière dans des structures départementales et communales.

Porter un jugement global sur le fonctionnement et l'efficacité de ces structures n'aurait guère de sens : nous avons tenté de montrer à quel point dans le domaine de la sécurité routière au plan local on se trouve sans cesse confronté à des cas d'espèce liés à des configurations extrêmement variées d'influences politico-administratives techniques et individuelles ; par ailleurs il n'est pas nécessaire de souligner la fragilité des estimations ne prenant en compte que la seule évolution des accidents corporels pour apprécier l'efficacité d'un ensemble d'actions préventives ou correctives.

Ceci n'exclut pas toutefois que l'on tente de dépasser la simple description des structures institutionnelles et de leur fonctionnement pour baliser quelques problématiques dans la ligne générale de nos travaux sur les rapports entre le central et le local dans le domaine de la sécurité routière.

Pour mieux saisir la nature de ces rapports il apparaît plus pertinent et heuristique de retenir le fonctionnement et l'évolution de deux structures, les comités départementaux et les cellules techniques de sécurité. En effet, seules ces deux structures ont été définies initialement comme lieu d'élaboration d'une politique globale de sécurité routière locale devant "définir une politique

d'ensemble en matière de sécurité" selon la circulaire du Ministre de l'Intérieur du 13 avril 1973 pour les CTS, "déterminer les moyens et mesures permettant de prévenir les accidents" selon l'instruction du Premier Ministre du 13 février 1973 pour les Comités Départementaux, mission qui n'incombe ni aux cellules Départementales d'Exploitation Sécurité des Directions Départementales de l'Équipement ni aux Divisions Exploitation Sécurité des Centres Techniques de l'Équipement.

La création des Cellules Techniques et des Comités Départementaux doit être resituée dans un double contexte historique : d'une part celui du processus de déconcentration engagé par l'État à partir des années 60 notamment par les décrets du 14 mars 1964 organisant la déconcentration au niveau du département, du 13 novembre et du 23 décembre 1970 sur les décisions d'investissement, les contrats de plan, le contrôle financier, du 10 mars 1972 sur le régime des subventions de l'État (1) ; d'autre part la prise en compte de la Sécurité Routière comme enjeu politique majeur dans le cadre de la politique de "Nouvelle Société" au début des années 1970, la création des structures centrales interministérielles et l'adoption des grandes mesures nationales.

Le jugement négatif généralement porté sur le fonctionnement des Comités Départementaux par les Délégués eux mêmes et par l'échelon central pouvait apparaître comme l'un des aspects de l'échec du processus de déconcentration résumé dans le vieux principe du droit coutumier "Donner et retenir ne vaut" (2).

-
- (1) La transformation de la Commission départementale de la circulation créée en 1965 en Commission Départementale de la Circulation et de la Sécurité Routière fut officialisée par un décret du 4 janvier 1974 du Ministre chargé des réformes administratives, A. Peyrefitte, simultanément chargé par le Président de la République d'une mission de réforme territoriale destinée à accentuer et améliorer la déconcentration.
 - (2) Cité par O. Gélinaud "Vers de nouveaux concepts pour organiser l'administration" - La Documentation Française, 1976.

Les textes définissant le cadre institutionnel et les missions des Comités Départementaux sont caractéristiques du dilemme entre deux conceptions, celle du département échelon déconcentré des administrations de l'Etat et celle du département collectivité locale.

Au moment même où se mettait en place la politique nationale de sécurité routière, pouvait-il y avoir une volonté réelle de transfert de certaines compétences de l'Etat et des moyens associés au niveau du département; ne s'agissait-il pas plutôt d'assurer une gestion territoriale de la politique définie par l'échelon central ?

A ce titre la revendication de moyens et en particulier de moyens financiers quasi unanimement exprimée par les Délégués Départementaux comme condition prioritaire à l'efficacité de leur action ne doit pas être assimilée à une simple critique adressée aux bureaucrates parisiens par le "terrain" ; pour les élites locales, le maintien, dans l'impécuniosité signe traditionnellement l'absence de volonté réelle de délégation de la part de l'échelon central.

Il n'est pas surprenant que la création des Comités Départementaux ait pu être perçue comme procédant d'une logique typiquement centralisatrice subordonnant le développement d'actions locales à la seule autorité préfectorale et à son aptitude à fédérer les services départementaux sur un objectif de sécurité routière. C'était semble-t-il, faire peu de cas du fonctionnement complexe du pouvoir local et notamment du rôle des élus dans le processus

interactif complexe des décisions tel qu'il a pu être décrit notamment par Crozier et Thoenig (1).

Cette mise en perspective dans le fonctionnement de l'appareil politico-administratif local du décodage de la volonté réelle de l'Etat ne doit cependant pas masquer l'ampleur des difficultés liées à l'objet même fondant l'existence des structures, la territorialisation d'une politique globale de sécurité routière à partir de l'analyse des accidents.

Les décisions prises au niveau national en 1970 et 1973 en matière de taux d'alcoolémie, de limitation de vitesse et de port de la ceinture (qualifiées de "3 règles d'or de la sécurité routière" par le Comité Interministériel) constitueraient le point d'aboutissement de dossiers techniques préparatoires qui, à partir de l'analyse des statistiques d'accidents, de travaux expérimentaux et épidémiologiques et aussi de l'exemple d'autres pays, avaient défini et chiffré les enjeux de ces mesures plusieurs années avant leur adoption (2). Le processus proprement politique portait sur l'échéancier d'adoption, la concertation préalable et les modalités d'application.

Le caractère spectaculaire de ces mesures, l'écho que leur fournirent les média en ont fait l'incarnation même de la politique de sécurité routière, laissant souvent dans l'ombre d'autres actions telles que l'aménagement du réseau, la formation des usagers, la médicalisation des secours. Cette représentation très prégnante favorisait un glissement de sens au niveau des instances locales,

-
- (1) L'importance du système politico-administratif territorial. In Décentraliser les responsabilités, pourquoi ? comment ? La Documentation Française, 1976.
 - (2) Cf. BARJONET, CAUZARD, L'HOSTE "Besoins de mobilité et demande de sécurité", 1ère phase - Mission de la Recherche, ATP Socio-Economie des Transports, 1979.

passant du concept de politique globale c'est-à-dire multidimensionnelle et interactive à celui de politique générale, reproduction à échelle réduite de la gestion centrale de la sécurité routière.

On conçoit aisément les réactions négatives qu'a pu provoquer ce flou conceptuel de la part des fonctionnaires se voyant investis de la charge de définir une telle politique à la dimension d'un département, sans formation spécifique, dénués de moyens propres et par ailleurs fortement sollicités par d'autres missions plus traditionnelles et plus valorisées sur le plan professionnel.

En ce qui concerne les cellules techniques des villes, la problématique se présentait sous un jour différent, l'ombre portée par l'image étatique de la sécurité routière étant nettement moins dense.

La circulaire du Ministre de l'Intérieur pouvait certes entraîner des phénomènes de rejet si elle était ressentie comme une immixtion de l'Etat dans la gestion municipale mais aussi, a contrario, provoquer un effet stimulateur par souci de démontrer la capacité du pouvoir local à gérer ses problèmes et concevoir des initiatives adaptées aux caractéristiques du territoire communal.

Le rythme de création des cellules techniques montre que si la réaction n'a pas été immédiate elle s'est amplifiée notablement de 1974 à 1977 et se poursuit encore actuellement y compris dans les villes de moins de 100 000 habitants.

En matière de sécurité urbaine on peut s'interroger sur le rôle joué par un élément conjonctuel : la prise de conscience tardive des dimensions du problème, longtemps occultées par la moindre gravité moyenne des accidents et par la représentation dominante de l'accident "de la route" (1).

Paradoxalement ce retard a pu exercer une influence positive sur l'approche et le traitement de l'insécurité au niveau communal.

Nous avons souligné l'importance qu'il y a pour l'émergence d'une politique globale de sécurité routière à ce que les enjeux des différents acteurs du système et leurs interactions soient reconnus et situés dans le contexte plus large des déplacements. Sur ce plan, les équipes municipales bénéficient de l'expérience acquise dans l'aménagement des centres urbains et l'évolution des politiques de transport, 1973-1974 ayant été une période clé pour le renversement des tendances lourdes en matière de déplacements et l'expérimentation de rapports différents entre le central et le local dans les modes d'incitation et de financement avec notamment le versement transport, les plans de circulation, l'aménagement de zones piétonnières.

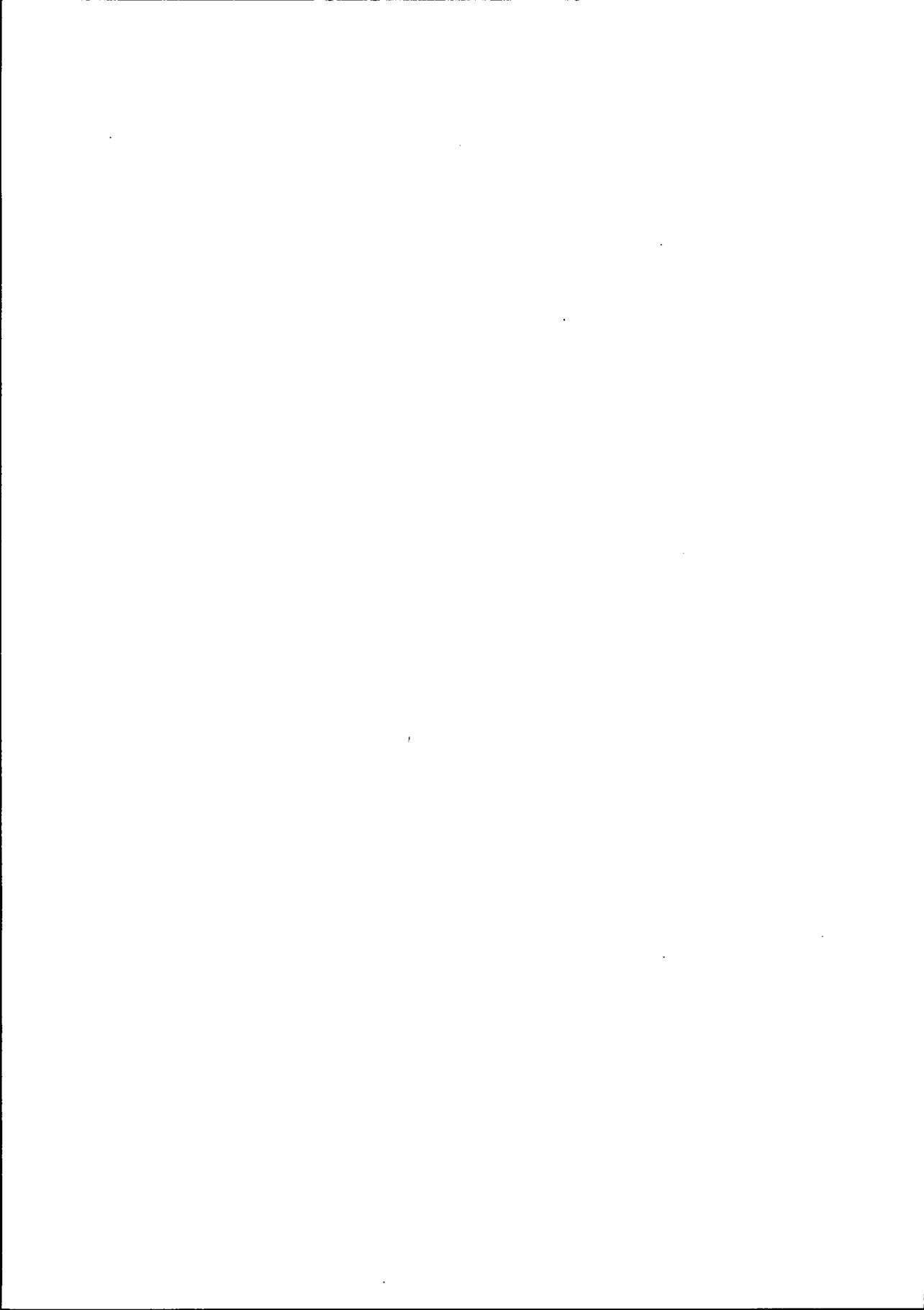
La confrontation des modes de pensée des élus, des services techniques et des experts institutionnels (2), en particulier les DES et DEU des CETE peuvent limiter les effets pervers d'un monopole de l'expertise, préparant l'émergence de modèles de cohérence pluri-dimensionnels non plus limités à la simple correction de dysfonctionnements mais aussi orientés vers des processus complets d'aménagement.

-
- (1) L'analyse des média montrerait clairement la mise en scène préférentielle de collisions de véhicules automobiles, cf. C. Harmelle, O. Querouil "La mort de James Dean : à vingt ans d'intervalle, deux mythologies de l'accidents" La Vie Urbaine, n^{os} 2-3-4, 1976.
 - (2) dont le rôle a été déterminant dans la constitution et l'exploitation des banques de données indispensables au développement d'actions significatives.

Cette capacité à articuler entre eux d'autres champs que celui de la sécurité routière s'ajoutant à la variété des configurations socio-économiques et politiques au sein des villes, source de diversification des expériences et des solutions adoptées font des C.T.S. une structure plus favorable à l'émergence de politiques globales par la destabilisation et la reformulation des dimensions de l'insécurité définies à l'échelon central.

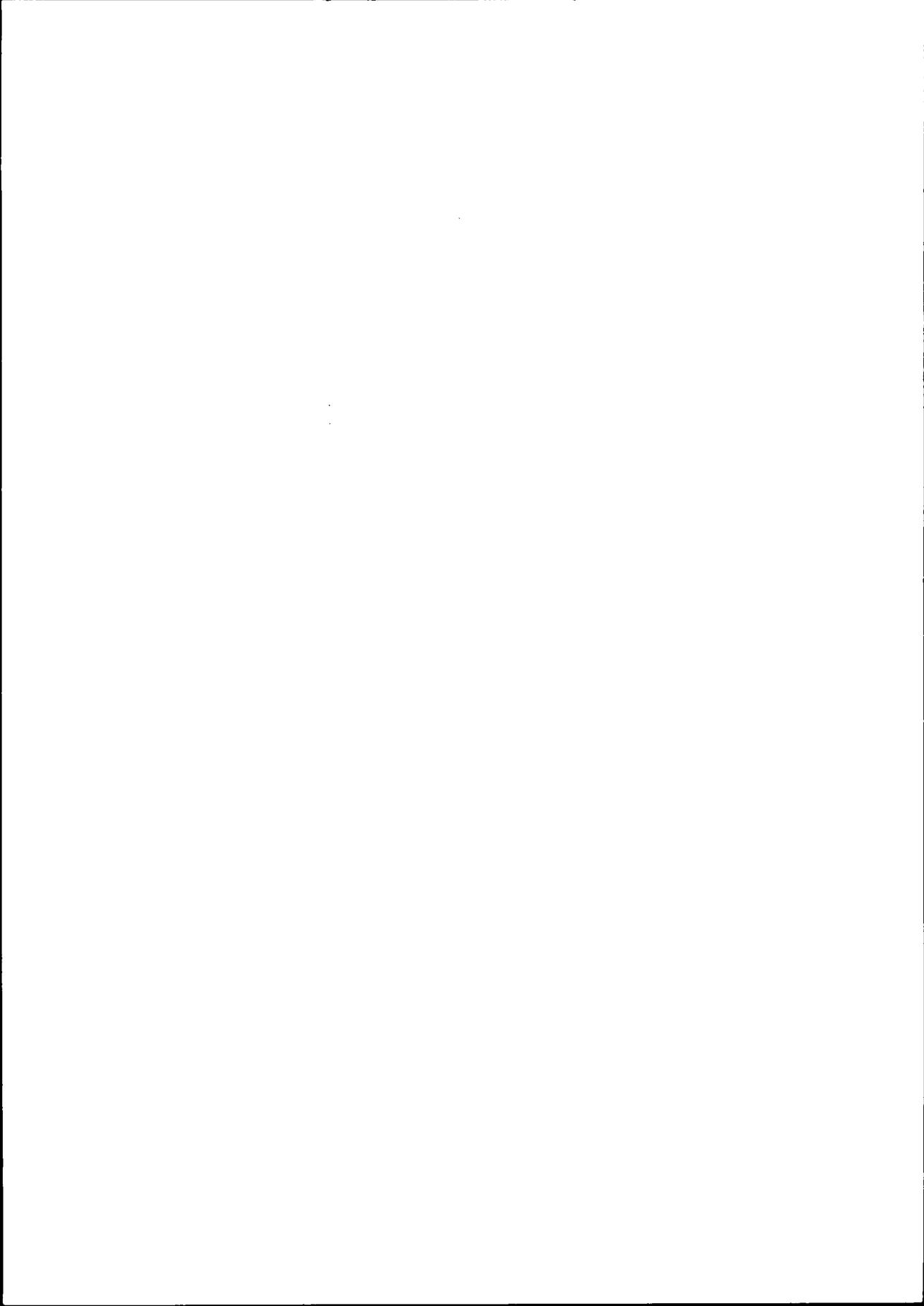
Il sera d'un grand intérêt d'observer si de tels effets destabilisateurs se manifestent avec la mise en application de la loi de décentralisation et le développement du programme R.E.A.G.I.R.*

* Analyses détaillées d'accidents au niveau départemental par des inspecteurs de sécurité routière placés sous l'égide du préfet, analyses dont le but est précisément de fournir les bases d'une politique locale de sécurité routière.



- CHAPITRE II -

Le traitement local de la sécurité routière
Le cas de Châlons-sur-Marne



Nous chercherons à décrire et analyser dans ce chapitre comment le tissu social local, producteur de déplacements et d'insécurité, traite à tous les niveaux ce problème collectif.

Nous avons été amené à rechercher un terrain qui nous offre la présence de différentes instances concernées par la sécurité routière. Dans le cadre limité des investigations de cette phase, il était nécessaire de choisir un terrain de taille plutôt réduite. Ainsi, nous avons orienté notre choix vers une commune plutôt que vers un département. Restait alors à en choisir une qui réponde aux critères précédents. La plus petite des préfectures de région, Châlons-sur-Marne, semblait pouvoir être retenue.

Après examen, certaines particularités ont confirmé ce choix. Citons : un renouvellement des élus en 1977, une municipalité "de gauche" succédait à une municipalité "de droite", l'existence d'un plan de circulation ayant connu deux époques, la présence, dûe au choix d'une préfecture, de différents services de l'Etat et des instances qui y sont rattachées, l'existence d'un tribunal de grande instance, d'une agence d'urbanisme, d'une édition locale d'un journal régional en situation de monopole.

Nous sommes allés sur le terrain avec le souci de trouver une matière suffisant à notre enquête. Or, nous nous sommes aperçus que le traitement de la sécurité routière implique à l'échelon local de multiples acteurs

et institutions, chacun intégré dans des logiques presque toujours plus vastes et non spécifiques à la sécurité routière. Certains domaines n'ont pu être qu'entr'aperçus, en particulier, certains aspects de la sécurité locale se traitent dans des ensembles plus vastes, selon d'autres découpages territoriaux.

Après avoir décrit le terrain dans ses éléments généraux et spécifiques, nous analyserons le travail social qui à propos de la sécurité routière, s'opère entre différents types d'acteurs, d'institutions, état central, représentants locaux de l'Etat, autorités locales, corps techniques, représentants d'intérêts privés, associations et citoyens.

1 - CHALONS-SUR-MARNE - L'identité locale.

La rencontre avec un territoire, fut-ce dans le cadre de l'approche d'un sujet aussi trivial et moderne que la sécurité routière, ne peut se faire aisément sans tenir compte de l'identité locale, sans essayer de repérer le lent travail historique de production et de reproduction de l'espace et dont les traces présentes constituent les principaux traits de la ville.

1.1. Les éléments lointains de constitution de l'identité locale.

Les origines de la ville, croit-on pouvoir dire aujourd'hui, relèvent de l'établissement de populations au point de rencontre de deux axes de communication. L'un naturel, c'est la Marne sur laquelle on navigue. L'autre est une voie romaine, reliant Lyon à Boulogne, dont la construction est probablement due à Agrippa dans les années qui ont précédé l'ère chrétienne. Entre deux bras de rivière, les Catalaunes installent leurs habitations au bord de la voie.

On sait que, trois siècles plus tard, la cité s'appelle Durocatelaunum, qu'elle est chef-lieu de civitas gallo-romaine, lieu de garnison. Elle est christiannisée au quatrième siècle par Memme connu aujourd'hui comme Saint Memmie. La ville devient cité épiscopale. Elle le restera jusqu'à la révolution de 1789, enclavée dans le comté de Champagne, son seigneur étant à la fois évêque et comte.

La période du Moyen-Age connaît un développement économique reposant sur l'industrie du drap et les foires. La cité est divisée en bans ou quartiers dont l'existence temporelle est réglée par un ecclésiastique, l'espace se structure entre bras de rivières et fortifications. La population atteint le chiffre de 60 000 habitants. Puis un double déclin affecte la vie de la cité. Celui de l'industrie du textile manquant de capitaux, et concurrencée par les voisines Troyes et Reims, et celui de l'emprise temporelle des religieux qui, des réformes à la révolution, se restreint à l'éducation et à la santé.

Au 17ème siècle, en raison de la fidélité politique de la ville à l'égard du Roi, le siège de l'Intendant de Champagne est établi à Châlons.

Du milieu du 18ème à la fin du 19ème siècle, de profondes transformations marquent l'espace et l'existence de la cité. Les murailles et fossés datant de la Guerre de Cent ans sont rasés ou comblés. Le conseil de ville élit son premier maire. D'importants bâtiments administratifs sont construits, liés au développement du rôle de centre politique local. Une place militaire est créée. D'importants travaux de génie civil conduisent à la rectification du cours de la Marne, et au creusement d'un canal latéral. Le chemin de fer arrive à Châlons en 1849 suivant depuis Paris la vallée de la Marne, et c'est vers 1896 que la ville s'équipe d'un tramway.

Au début du 20ème siècle, Châlons est une ville de 30 000 habitants, chef-lieu du département, dominée par son caractère administratif et militaire.

1.2. Les éléments contemporains de la constitution de l'identité locale.

Au lendemain de la guerre de 1939-1945, la ville, en partie détruite, compte environ trente mille habitants. Comme de nombreuses autres cités, elle va connaître une importante progression démographique puisque de 1946 à 1975 la population de l'agglomération passera en gros de 35 000 à 70 000 habitants (cf. tableau) (1).

	1945	1954	1962	1968	1975
CHALONS-SUR-MARNE..	31 110	36 834	45 348	54 075	55 709
COMPERTRIX.....	362	391	690	971	1 065
COOLUS.....	152	171	199	189	230
FAGNIERES.....	681	729	1 084	1 319	2 534
RECY.....	372	394	436	480	527
SAINT-MARTIN.....	415	340	376	618	948
SAINT-MEMMIE.....	1 618	1 604	2 053	2 366	6 600
SARRY.....	541	507	563	585	1 060
SAINT-GIBRIEN.....	121	110	136	99	134
TOTAL.....	35 372	41 080	50 885	60 702	68 807

La ville dispose d'atouts naturels dûs à sa position dans la vallée et à la présence d'axes de communications. Et d'autres, historiques, comme par exemple l'hôtel des Intendants, siège de préfecture qui recevra ultérieurement l'exécutif régional, puis départemental.

C'est en 1950 qu'une décision prise à l'échelon central va largement changer le paysage économique et modifier le caractère militaro-administratif de la cité.

(1) D'après "Châlons 2 000 ans d'histoire".

En effet, Châlons est retenue comme ville pilote pour la création d'une zone industrielle. Cette opération devait étoffer considérablement la partie secondaire des emplois. La Z.I., installée au Nord dans un secteur limitrophe, a été commercialisée totalement en une dizaine d'années, et dès 1963, la Chambre de Commerce et d'Industrie projette une extension vers le Nord.

Aux reconstructions du tissu bâti ancien, démoli par la guerre, va succéder la réponse aux pressions démographiques des années cinquante. Cette réponse va prendre un caractère urgent et massif, utiliser des procédures ad'hoc, celles des zones à urbaniser par priorité (Z.U.P.) et produire des milliers de logements sur des dizaines d'hectares localisés entre les principaux axes de communications aux bordures des espaces anciens. C'est ce qu'on appellera bientôt les grands ensembles.

Les deux premières réalisations sont assez bien situées selon le critère de distance emploi-habitat. L'une abrite les cheminots du côté des installations de la S.N.C.F. L'autre jouxte la jeune zone industrielle. Mais, progressivement, alors que les emplois industriels se développent au Nord et qu'il existe à proximité des espaces possibles pour l'habitat, des secteurs d'habitat se développent au Sud de la ville.

Ce qui se passe ici à Châlons n'a rien de surprenant, nous assistons aux manifestations locales d'un phénomène plus général d'accumulation intensive du capital caractérisé par l'intervention de l'Etat (à travers des opérations pilotes) et de grands groupes financiers publics ou privés (dans la production

du cadre bâti). Concentration des emplois et concentration des salariés, la ville est le lieu d'adaptation à la production de nouvelles populations fournies par l'immigration, l'exode rural voire le retour d'Algérie. Ce processus se déroule largement en dehors de l'action des élus (1).

Les années 70 sont marquées par une modification de l'évolution démographique qui revient à un taux de croissance naturel, et par un changement dans la production du bâti résidentiel. Cantonné jusqu'alors dans les limites de la commune dans des collectifs, il se répand sur les communes périphériques essentiellement sous forme de lotissements de maisons individuelles.

Ce qui se lit dans cette évolution sur fond de crise économique, ce sont les effets du désengagement de l'Etat amorcé à la fin des années 60, ainsi que celui des grands groupes financiers, corrélativement à un engagement plus grand des élus et des acteurs locaux.

Le poids résidentiel du sud-est de l'agglomération devient très fort, accru par la création d'un centre commercial régional. Ceci accentue deux ordres de phénomènes. L'un est l'opposition entre zone d'activité industrielle au nord et zones d'habitat au sud, qui aggrave les difficultés naturelles de liaison.

L'autre est la bipolarisation entre centre ancien qui dépérit et centre commercial nouveau.

Le centre ville fait l'objet d'un plan d'aménagement de zone (P.A.Z.) pour une opération de rénovation.

(1) Cf. sur ce sujet D. LORRAIN "Crise et déplacement du gouvernement local en France", CNRS, 1982.

1.3. Inscription historique et spatiale de la mobilité.

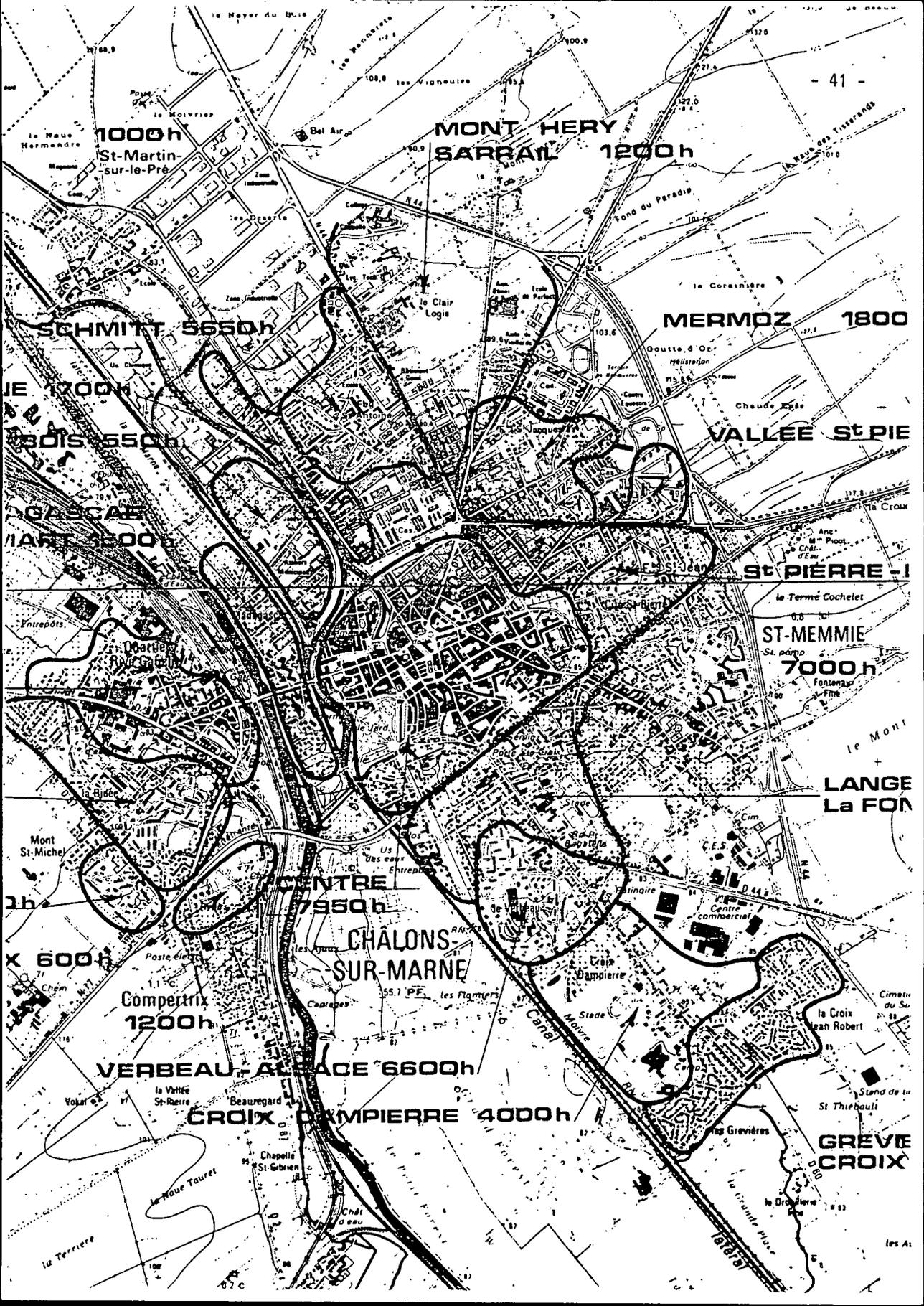
Après avoir tenté de décrire à grands traits les éléments constitutifs anciens ou récents de l'identité locale et esquissé les grands enjeux à l'oeuvre dans les fortes transformations de la ville, il nous faut poursuivre le repérage des aspects locaux de notre sujet : la circulation des personnes.

Certains sont déjà en place, il reste à les exploiter plus systématiquement et à y joindre d'autres observations. Après les caractéristiques physiques d'occupation du site nous aborderons les aspects historiques récents de la résolution des déplacements.

Un premier caractère qui structure fortement les déplacements dans l'agglomération est la coupure, à peu près nord-sud opérée par la Marne, séparant la ville en une rive droite et une rive gauche.

Cette coupure est renforcée par la voie de chemin de fer de Paris à Strasbourg qui emprunte la rive gauche de la rivière et le canal latéral à la Marne qui, lui, emprunte la rive droite. Jusqu'à il y a quelques années, cette coupure n'était rompue que par le très ancien axe de communication franchissant chemin de fer, rivière et canal, et qui devait supporter le trafic de transit est-ouest et le trafic local entre les deux rives.

En 1971, une voie "pénétrante" est ouverte qui double au sud l'axe précédent. Partant d'une zone périphérique à l'ouest, elle enjambe la coupure et



MONT HERY SARRAIL 1200h

1000h St-Martin-sur-le-Pré

SCHMITT 5650h

MERMOZ 1800

VALLEE ST PIERRE

ST-PIERRE - I

ST-MEMMIE 7000h

LANGES La FON

CENTRE 7950h

CHALONS SUR-MARNE

VERBEAU-ALLACE 6600h

CROIX DAMPIERRE 4000h

GREVIE CROIX

débouche dans des allées qui bordent le secteur ancien de la ville puis rejoignent la sortie est, devenant une voie de transit urbaine.

Le réseau de voirie s'est organisé autour de l'axe central en suivant des canaux orientés nord-sud, puis en occupant les anciens tracés de fortification où il forme une ceinture, et enfin les sorties extérieures de la ville ont constitué les radiales le long desquelles se développèrent les faubourgs.

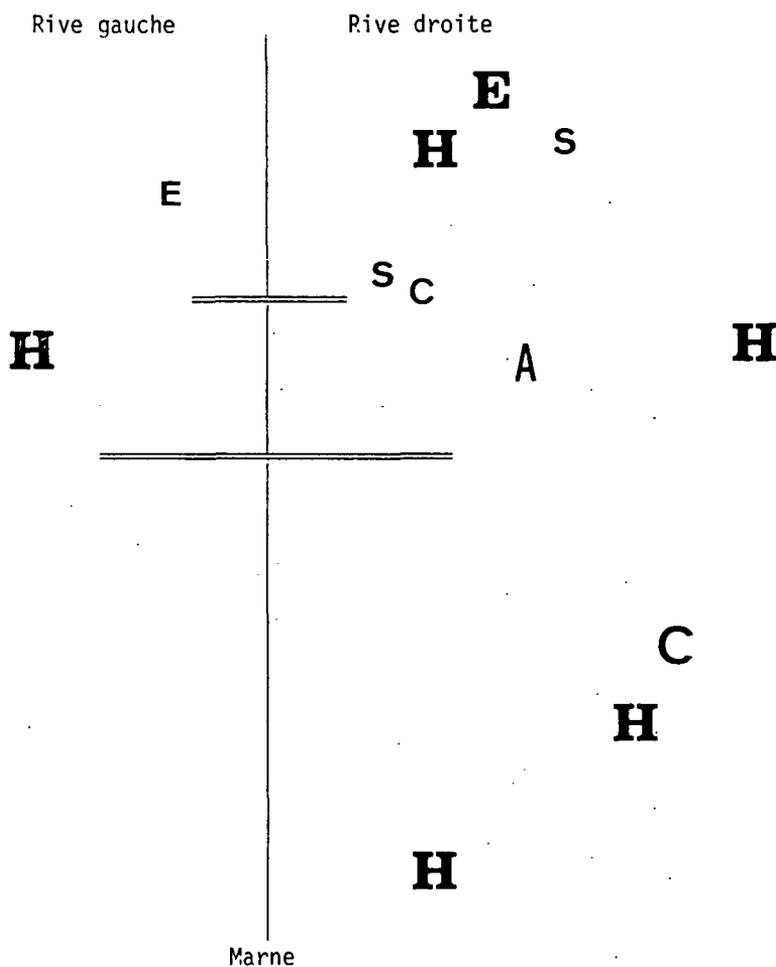
L'occupation humaine de l'espace de la ville et la localisation des activités déterminent les potentiels de mobilités. Centres d'enseignement, zones d'activité industrielle, concentrations administratives, pôles d'animation commerciale ou culturelle, secteur d'habitat, chacun de ces pôles a ses caractères spatiaux, temporels et modaux.

On peut tenter par grands secteurs de caractériser les principales sources de flux. La rive gauche recèle de grandes zones d'habitat composées de grands ensembles et de lotissements, et une zone d'activités artisanales avec au Nord un centre SNCF (triage, entretien), et un centre scolaire, une brasserie et une sucrerie.

Le nord-est comprend une zone rurale, la zone industrielle, une zone d'habitat type grand ensemble, des quartiers récents isolés entre des voies radiales, et enfin une importante zone urbanisable objet de nombreux projets qui n'ont pas abouti. Ce secteur comporte également un important complexe scolaire secondaire.

Le secteur sud-est comprend essentiellement des grands ensembles bordés de zones pavillonnaires et un centre commercial régional.

Enfin le centre-ville abrite les emplois administratifs répartis entre mairie, préfecture et cité administrative, les commerces traditionnels (Cf. schéma ci-dessous).



- | | |
|-------------------------------------|--|
| H Habitat | A Emplois administratifs |
| C Commerces | S Etablissements scolaires secondaires et supérieurs |
| E Emplois artisanaux et industriels | |

Si l'on regarde les chiffres de population relatifs aux différents secteurs qu'on vient de citer, on aboutit, pour 1975, aux principaux traits suivants.

La ville de Châlons après une période d'accroissement démographique d'origine migratoire, connaît encore un développement naturel important. La conséquence en est une population relativement jeune. Les moins de 20 ans y sont 35 % contre 30 % au national, et les 65 ans et plus représentent 10 % contre 14 %.

Le groupe d'âge intercalaire, de 20 à 64 ans, plus représenté entraîne un taux d'activité plus élevé (43,5 %) que la moyenne nationale (39,8 %), particulièrement sensible dans le taux d'activité féminin (33 % contre 28 %).

Ces actifs se répartissent dans les secteurs d'activité de la ville à raison de 70 % dans le tertiaire (dont plus de la moitié en emplois administratifs) et le reste 30 % (il n'y a pratiquement pas d'emplois primaires) dans le secteur secondaire.

Ces caractéristiques entraînent un spectre socio-professionnel où sont sur-représentés, par rapport aux moyennes nationales, les employés et cadres moyens, et où un déficit apparaît pour les patrons de l'industrie et du commerce, et pour les autres catégories (retraités).

Quant aux effectifs scolarisés on relève en 1979, dans le maternel 2 781, chiffre en baisse depuis quelques années, 6 638 dans l'enseignement primaire, chiffre en stabilisation, et 4 511 dans le premier cycle secondaire. Nous n'avons pas de chiffre pour la population des lycées. L'enseignement supérieur (école normale, Arts et Métiers) accueille environ 700 étudiants. Il convient d'ajouter environ 1 150 jeunes relevant de la formation permanente.

Après avoir analysé les composantes physiques et humaines de la mobilité et évoqué quelques traits de leurs évolutions, nous abordons maintenant la question des modes de déplacement dans la ville dans une période récente. En remontant à l'entre deux guerres on observe les changements profonds qui marquent déjà et marqueront de plus en plus l'évolution des déplacements urbains.

Bien entendu la rue est essentiellement tenue par les piétons, et les voitures à bras ne sont pas rares. Des omnibus attachés aux principaux hôtels assurent des déplacements en ville. Des fiacres effectuent également les déplacements à la demande.

Un réseau de tramways dessert l'axe central gare-hôtel de ville avec un prolongement dans le quartier rive-gauche jusqu'à la brasserie, et deux prolongements au delà de la mairie sur des radiales, l'ensemble constituant deux lignes à tronc commun.

Une partie du trajet central est d'ailleurs également emprunté par un chemin de fer local à voie métrique qui comporte trois stations dans Châlons avant de partir vers Epernay et Reims.

Le développement progressif de l'usage de l'automobile va faire disparaître les omnibus des hôtels, les fiacres seront remplacés par des taxis. Avec eux c'est le cheval qui quitte la scène du transport urbain châlonnais.

Le tramway est l'objet de conflits de circulation de plus en plus fréquents avec les voitures, conflits qui se déroulent sur fond de crise économique et financière. La desserte de la ville est jugée insuffisante et on tentera de créer des lignes complémentaires. Devant les difficultés financières du concessionnaire c'est la collectivité publique qui prend en charge ce développement en créant des lignes d'autobus desservant de nouveaux quartiers. Mais la crise économique et la diffusion des deux roues marquèrent l'échec de cette modification à laquelle mit fin la déclaration de guerre.

Après la libération, la marche à pied, le développement des deux roues puis celui de l'automobile assurèrent la progression des déplacements. Dans les années 60 un transporteur privé (Transcar) proposera un service de bus qui connut de grandes difficultés dans un marché du transport dominé par l'automobile. Les lignes étaient rares, les bus également mais toujours vétustes, les départs se faisaient lorsque les véhicules étaient suffisamment remplis, l'exploitation était déficitaire.

En 1972, la municipalité décida de confier l'exploitation des transports publics à la compagnie du réseau de Reims, la Compagnie Française des Transports, sous le régime de la régie libre. En 1978, la commune reprend en régie intéressée le réseau, c'est à dire que la CFT conserve la gestion, mais la ville

devient propriétaire des immobilisations et des locaux et comble le déficit par subvention.

Ici encore on ne lit pas autre chose que les manifestations locales d'un mouvement plus général du transport dans les villes françaises.

C'est dans ces mêmes années 70 que la commune va tenter de planifier ses efforts en matière de circulation et de sécurité à travers l'application de la procédure des Plans de circulation, application sur laquelle nous reviendrons plus loin.

Cette évolution est à relier à une implication de plus en plus grande du personnel politique local dans la gestion des affaires de la cité (1).

1.4. Enjeux socio-politiques.

L'approche des problèmes de mobilité dans un cadre localisé n'échappe pas à une interrogation sur les enjeux à l'oeuvre dans la production de l'urbain comme lieu de remodelage des rapports sociaux, des rapports de production et des rapports politiques, remodelage lié aux transformations de la valorisation du capital.

Ainsi la société locale de Châlons en état d'homéostasie militaro-administrative s'adapte à la phase d'industrialisation d'après guerre. Son patrimoine productif, social, et spatial sont radicalement transformés par des processus largement soutenus par l'Etat et des grands groupes financiers. Les critères de rentabilité économique sont déterminants, dans un contexte où les autorités locales ne disposent que d'une marge d'autonomie faible. La division sociale de l'espace s'accroît. La réponse aux importants besoins de mobilité qui en découlent est largement laissée aux individus, ce qui nous renvoie au développement de l'industrie automobile (2).

(1) Cf. G. LORRAIN "A quoi servent les mairies" 1981
Fondation des villes

(2) Cf. G. DUPUY "Une technique de planification au service de l'automobile : les modèles de trafic urbain".
ACRU - PARIS, 1975.

Toutefois l'évolution du travail politique local, que devrait renforcer l'autonomie déléguée par la loi de décentralisation, laisse présager une localisation accentuée du traitement de la sécurité routière.

2 - Du central au local : une adaptation technique.

La procédure du plan de circulation impose une phase d'études préalables. Ces études réalisées dans ce cas par le CETE(1), visent à appliquer au problème local de circulation une méthodologie définie et expérimentée par l'échelon central du Ministère de l'Équipement.

La tâche des ingénieurs du CETE est donc d'appliquer à la configuration spécifique locale largement analysée dans le chapitre précédent, des techniques normalisées et normalisantes. Toutefois ils n'ont pas à ce moment les mains libres. Il y a une conjoncture locale qu'ils doivent prendre en compte.

Cette conjoncture est faite d'une part d'une antériorité de traitement de la circulation dans la mesure où il y a déjà eu un premier plan de circulation, et d'autre part de la formulation politique de thèmes prioritaires que les études devront s'efforcer de satisfaire.

Le précédent plan de circulation avait comme caractéristique principale de comporter un nombre important de mise en sens unique de rues de la ville, trait qui devait lui valoir une opposition forte des citoyens, provoquant sa mise en sommeil. A l'occasion de la campagne électorale précédant le renouvellement des municipalités en 1977, la liste de gauche qui devait battre la municipalité de centre alors en place, pris en charge les thèmes d'opposition au plan de circulation tel qu'il avait été conçu.

(1) CETE : Centre d'Études Techniques de l'Équipement, à Metz.

Un certain nombre d'options, se présentant comme des engagements politiques, légitimées par la population à travers le processus électoral, doivent donc être prises en charge par les techniciens du CETE, aussi bien que doivent être écartés les traits jugés négatifs de la précédente mouture du plan. Ainsi la technique du sens unique/sens interdit est elle considérée comme tabou.

Il semble sur ce point que les techniciens du CETE n'auront pas trop de difficultés à s'adapter, puisque, en effet, la philosophie centrale a elle-même évolué depuis les années 1972-1973 où la méthodologie privilégiait les objectifs de fluidité du trafic urbain sans prendre en compte les éventuelles réactions des premiers "exposés", les riverains habitants ou commerçants. Des préoccupations de qualité de la vie, d'économie d'énergie, voire de sécurité, ont été progressivement intégrées.

Une des composantes de la situation qu'affrontent les techniciens est l'état de l'offre en transports en commun. Celle-ci semble plus favorable, la municipalité ayant repris le contrôle de la régie.

A cette occasion, la municipalité applique une mesure tarifaire en créant une carte mensuelle de transport.

On notera encore un autre élément du dispositif de départ dans l'existence d'une réflexion, d'une sorte de projet pour l'organisation de la circulation en ville dont le responsable du GEP(1) qui est également directeur de l'agence d'urbanisme, serait à l'origine. L'aménagement en zones piétonnes de certaines rues ou places a déjà été envisagé dans ce projet.

(1) GEP : Groupe d'Etudes et de Programmation dépendant de la Direction Départementale de l'Équipement.

Dans ce contexte un processus d'interaction s'engage, à travers les études, d'une part entre homologues, c'est-à-dire techniciens représentant l'Administration (CETE) et la ville (services techniques, agence d'urbanisme) et d'autre part l'échelon politique municipal en l'occurrence la commission circulation du conseil municipal et les mêmes représentants du CETE.

La problématique technique mise en oeuvre à travers les études fait évoluer les priorités et leur hiérarchie.

On pourrait décrire l'évolution de ces priorités de la façon suivante :

Au départ de ce nouveau plan il n'est plus question de développer le trafic automobile, mais néanmoins de ne pas trop le modifier et on cherche à insérer dans le tissu central urbain un plateau piétonnier. Les deux objectifs sont contradictoires, une zone piétonne en centre ville implique une perte de voirie pour la circulation automobile dont les effets se font sentir au moins dans les zones connexes.

Dans un premier temps l'analyse de la gestion des déplacements fait apparaître le développement de l'offre de transports collectifs comme indispensable au bouleversement des circulations envisagé dans le centre. A cette fin le CETE propose diverses mesures d'accroissement du réseau, propositions qui conduiront la ville à demander un financement de ce développement dans le cadre d'une autre procédure centrale "aide au développement des transports collectifs".

Dans un second temps l'analyse ayant fait apparaître l'importance de la circulation des deux roues et mis en relief la part importante prise par leurs utilisateurs dans les accidents corporels de la circulation, les techniciens feront inscrire en action prioritaire la prise en compte de ce mode de circulation.

Ainsi, en fin de processus d'élaboration les priorités présidant aux opérations liées au plan de circulation placent en tête l'organisation de la circulation des deux-roues, ensuite un développement très important du réseau de transports collectifs, puis la création de zones piétonnes, et enfin pour la circulation automobile il est envisagé de "conserver d'aussi bonnes conditions de circulation".

La fin du processus d'étude révèle une contrainte qui n'apparaissait pas comme telle au départ. En effet une des propositions du plan prévoit une modification de l'usage de l'axe central de la ville (la rue de Marne) par report d'un sens de trafic sur un axe parallèle (la rue Saint Dominique). Mais cet axe parallèle est au coeur d'une importante opération de rénovation urbaine, et il ne doit être terminé que dans quelques années. L'échéance du Plan de circulation est ainsi rendu tributaire de celui des travaux de rénovation.

3 - Norme et territoire : Une réinterprétation de l'espace social.

La problématique technique mise en oeuvre à travers les études comporte trois grandes parties : une analyse de la circulation, une analyse des accidents corporels sur trois années, et un diagnostic des transports collectifs.

L'analyse de la circulation, après avoir constaté qu'il n'y a pas globalement de gros problèmes de circulation a procédé à une analyse des flux dans leur phase la plus critique celle dite des heures de pointe.

Ainsi se surimpose au plan de la voirie un schéma en congestion conforté par l'identification des carrefours saturés (1). Cette identification procède par référence à une pratique relevant du savoir faire de l'ingénieur, d'une part on prend comme point de comparaison un état normalisé du carrefour où celui-ci serait équipé de feux de circulation, d'autre part on admet que ces feux fonctionneraient selon un rythme généralement utilisé pour une ville de la taille de Châlons. Pratiquement on atteint à un classement qui sépare les carrefours où il n'y a pas lieu de prévoir de modification, ceux pour lesquels l'équipement en feux entraînerait une amélioration de la fluidité aux heures de pointe, et enfin ceux qui sont déclarés saturés et pour lesquels une opération de régulation par feux n'est pas suffisante. Au delà de ce rabattement à un cas de figure connu, celui du carrefour à feux, et de la hiérarchie qui en découle, des mesures sont envisagées pour les carrefours classés saturés et donc pour lesquels la régulation des flux est inefficace. L'art de l'ingénieur dispose de recettes pour agir sur le débit de ces carrefours soit en intervenant sur les répartitions de flux, réduire les entrées, favoriser les sorties, éliminer les tourne-à-gauche, soit en modifiant la disposition physique des lieux, tracés, îlots, marquage et signalisation. Dans cette procédure la question de la sécurité est largement escamotée.

En effet si les carrefours qui sont saturés aux heures de pointe du soir sont aussi les plus dangereux, il n'est pas du tout prouvé que les accidents y aient lieu

(1) cf. *schéma des trafics* p. 54 et 55.

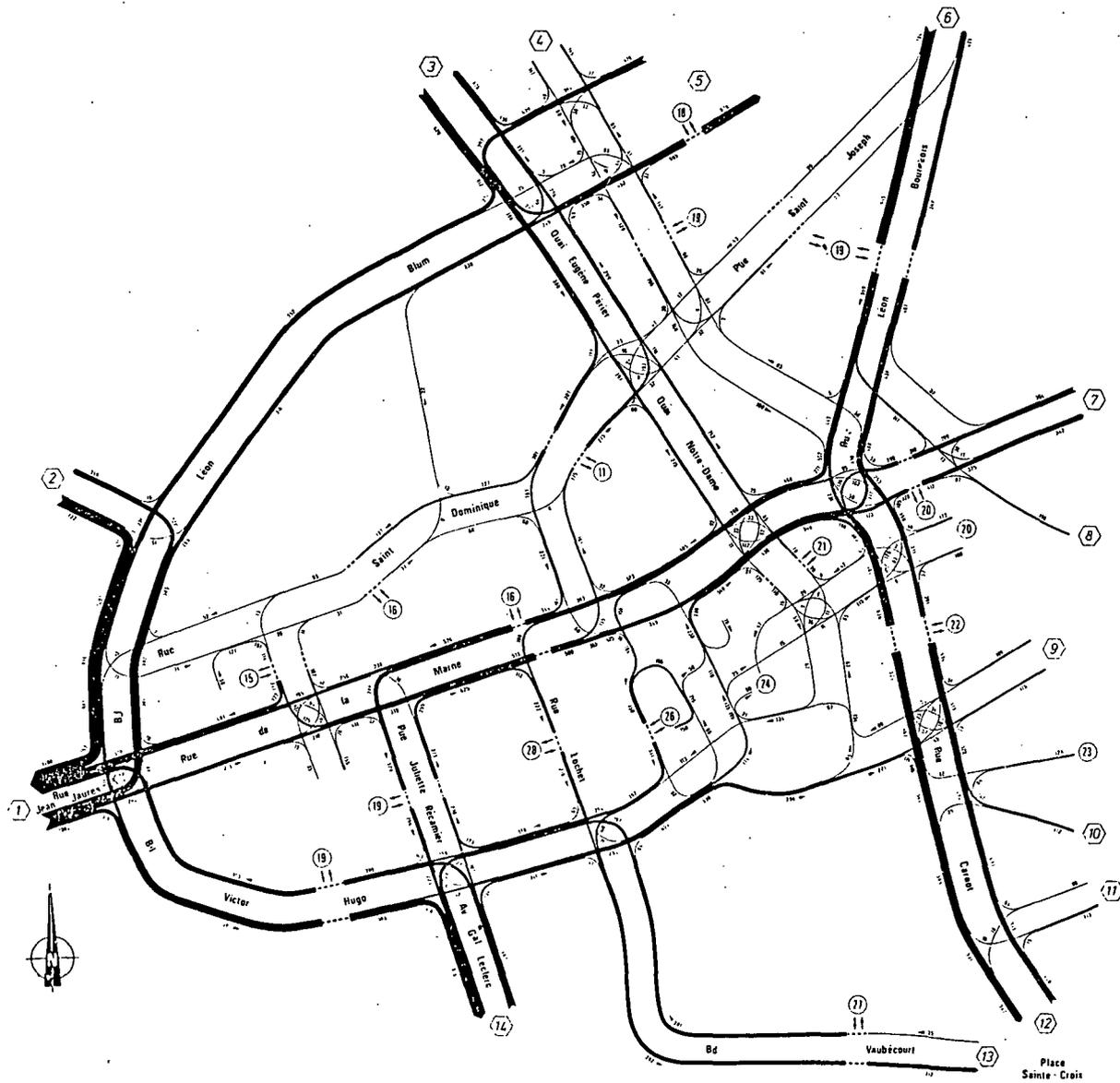
aux heures de pointe. Il est même raisonnable de penser qu'à l'heure où les files d'attentes se forment, la fréquence et la gravité des accidents sont plus faibles qu'aux heures de moindre affluence où le débit reste malgré tout élevé et les vitesses pratiquées supérieures. Or le bilan n'est pas fait des effets d'une complexification de l'espace des carrefours, justifié par la gestion des flux des brèves périodes de pointe, sur le comportement des usagers en heures creuses. Les sources de conflits de trafic ne disparaissent pas totalement, elles changent de nature : la question de l'observation des prescriptions de mouvement devient cruciale.

Pour ce qui concerne le traitement de la sécurité, l'étude du Plan de circulation procède à un dépouillement des procès-verbaux d'accidents corporels survenus dans la commune sur une période de deux ans.

Comme pour les flux de circulation, ce travail va superposer à la topographie viaire chalonnaise, les lieux d'accidents(1). Le pouvoir de cette superposition est de désigner des carrefours, des axes et des zones où les fréquences d'accidents sont les plus élevées. De là on passe à la qualification de dangerosité.

Mais l'analyse se poursuit sur le plan des modes de transport. Elle fait apparaître que les deux-roues, dont l'étude des trafics avait déjà montré la part importante qu'ils prennent dans les déplacements, sont impliqués dans un accident corporel sur deux en moyenne annuelle. Sous ce double patronage, importance des flux et insécurité, les déplacements en deux-roues sont placés au premier plan des préoccupations de l'étude. L'observation fine des accidents de deux-roues va révéler que c'est la coexistence dans un espace inapproprié, de deux modes de déplacement dont l'un est plus vulnérable que l'autre qui est

(1) cf. carte page 56.

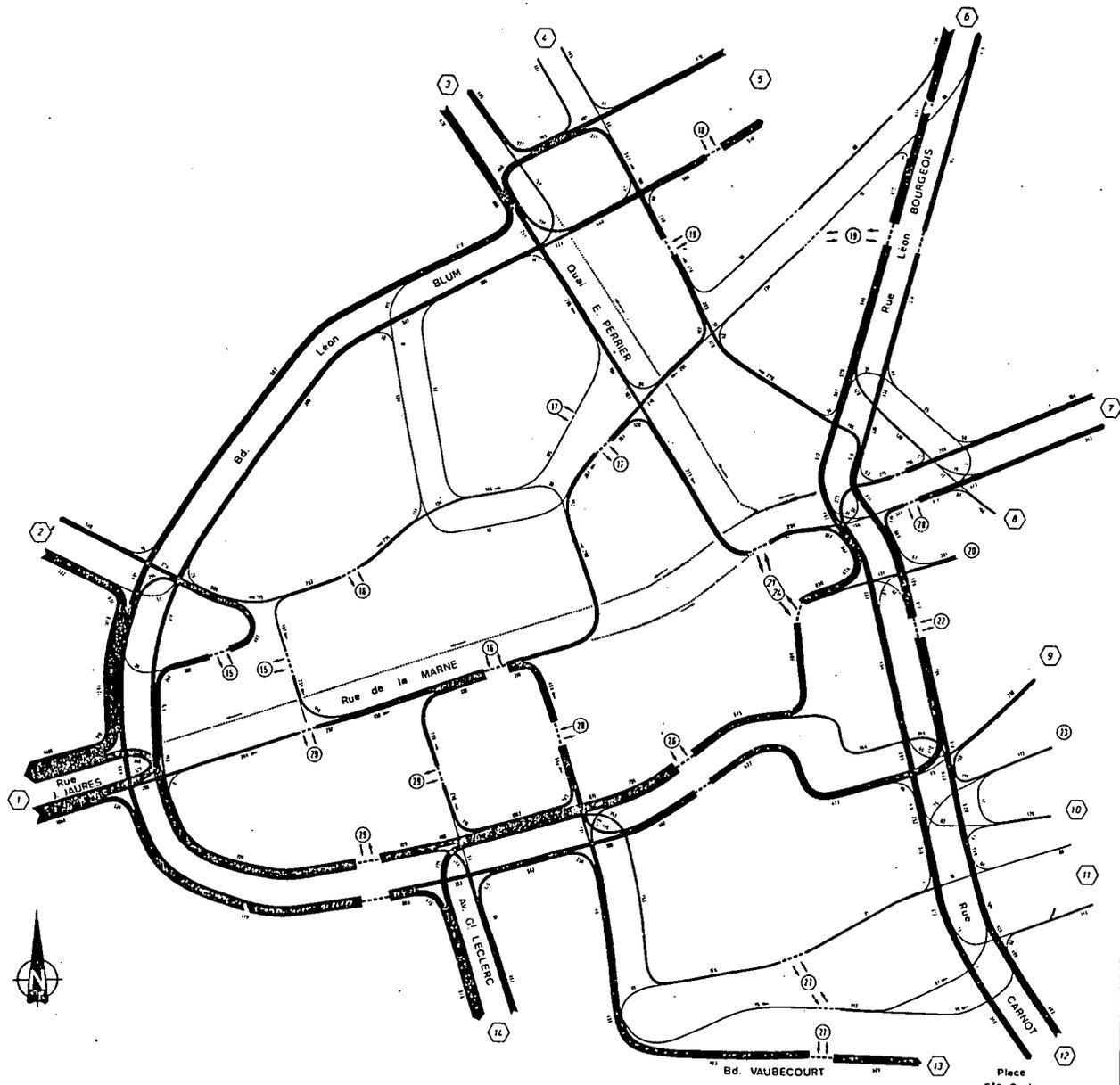


CHALONS - sur - MARNE

Traffic à l'heure de pointe du soir

SITUATION ACTUELLE

Traffic en Unités de Voitures Particulières
par Heure (UVP/H.)



CHALONS - sur - MARNE
Trafics à l'heure de pointe du soir
APRES MISE EN PLACE DU
PLAN DE CIRCULATION

— Couloir BUS
- - - Trafics en U.V.P. à l'H.P.S.



- ⑮ Nombre total d'accidents par carrefour
- Emplacement d'un accident

CHALONS - SUR - MARNE

Localisation des accidents corporels de 1975 à 1977

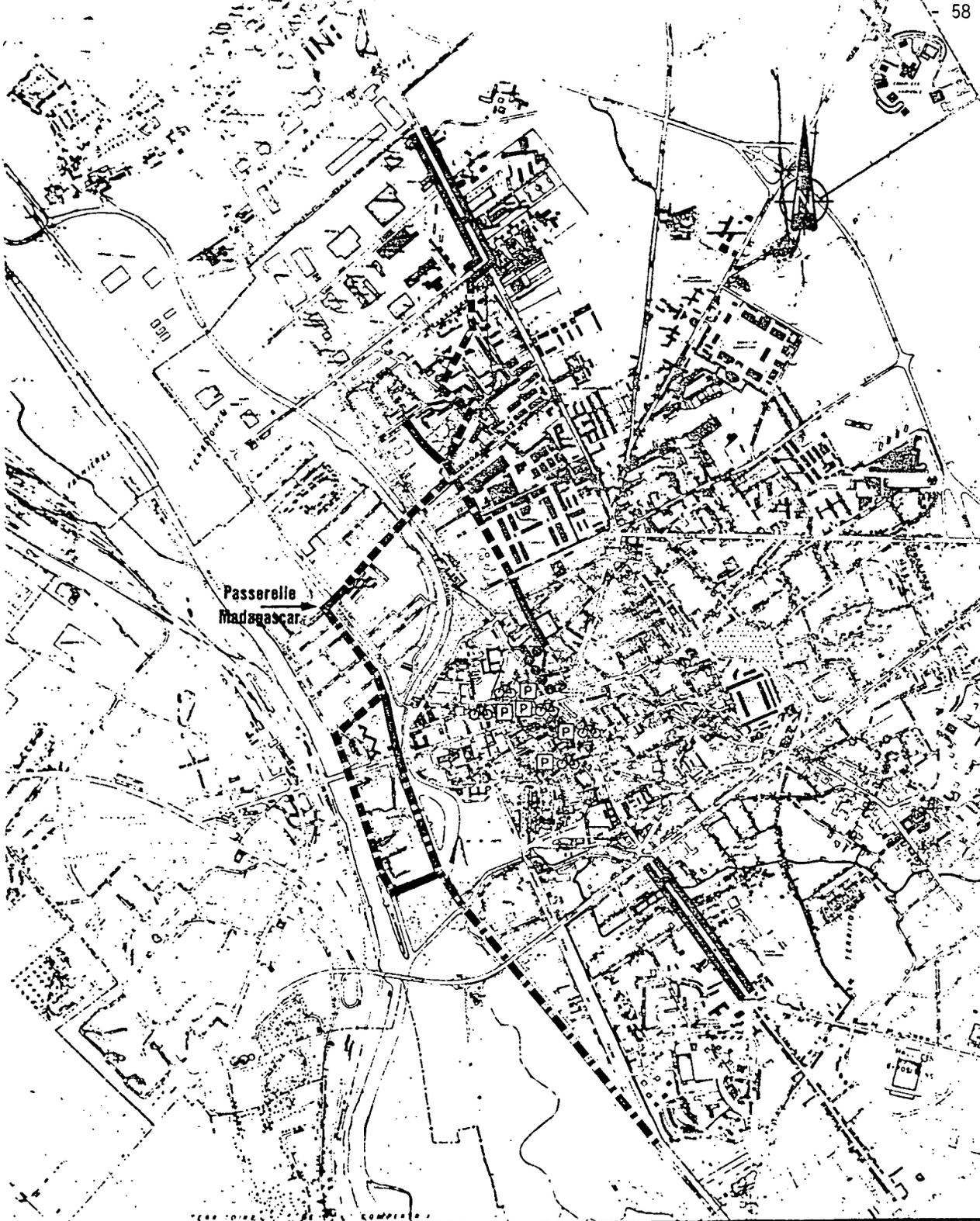
à mettre en cause. Par un retour sur le réseau des trajets en deux roues deux grands axes de mouvements sont identifiés sur la ville. Cette situation va inciter à imaginer la création de deux grandes voies comportant des mesures spécifiques pour la circulation des deux-roues soit par la création d'un site propre soit par des mesures techniques visant à contrarier la circulation des autres modes.

Pour la première grande voie reliant les zones d'habitat du sud au secteur industriel et scolaire au nord, des itinéraires complexes sont dessinés(1). En effet il n'est pas simple d'insérer dans l'environnement une nouvelle voie de circulation.

Mais à cette difficulté première s'ajoutent d'autres contradictions. Ainsi sur le trajet logique de l'itinéraire pour les deux-roues se trouve un carrefour avec une route nationale au milieu duquel se dresse un monument historique, la porte Sainte-Croix. Or ce carrefour a fait l'objet, alors que se déroulaient les études, d'un aménagement par la direction départementale de l'équipement en concertation avec l'architecte des monuments historiques, aménagement qui empêche toute solution de continuité pour la voie cyclable.

De même la prolongation de cette voie vers le centre ville eut supposé, dans la logique technique à l'oeuvre dans la préparation du plan, la mise en sens unique de la rue suivant le carrefour ci-dessus. Or cette rue dessert la préfecture, et celle-ci s'est opposée à la mise en sens unique pour des raisons que nous ne connaissons pas totalement, mais dans lesquelles le confort du personnel employé occupe une bonne part.

(1) cf. carte p. 58.



Passerelle
Madagascar

- ▬▬▬▬▬ Piste cyclable
- Bande cyclable
- ▬▬▬▬▬ Rue protégée
- ▬▬▬▬▬ Chemin de halage aménagé
- Ⓟ🚲 Parking deux roues

CHALONS - sur - MARNE

Itinéraires aménagés en faveur des deux-roues
et emplacement des parkings

Affrontés à ces contradictions locales, les ingénieurs ont recherché un trajet plus à l'abri. Un chemin de halage, le long du canal, qui n'est plus utilisé que par les promeneurs du dimanche et les pêcheurs à la ligne, offre une opportunité de créer un site propre, adapté à l'itinéraire et de réinvestir de façon plus intensive cette bande de terrain. Cette solution comporte cependant un pari : celui de réussir à attirer les usagers de deux-roues un peu à l'écart de leur trajet direct et dans un espace désocialisé.

En ce qui concerne la seconde grande voie celle, est-ouest, qui relie la rive droite à la rive gauche, et qui collectionne dans sa partie centrale "entre les deux-ponts" les carrefours parmi les plus dangereux de l'agglomération aucune solution satisfaisante n'est envisagée. Non pas que les ingénieurs ne puissent en proposer, mais parce qu'une intervention sur cette section, de trafic très chargé, impliquerait des travaux dont le coût dépasse largement ceux finançables dans le cadre de la procédure des plans de circulation. La solution à cet épineux problème est alors renvoyé à une logique plus globale d'aménagement urbain de l'agglomération. Il est en effet prévu dans les schémas directeurs une rocade aval, qui permettrait d'extraire en particulier le trafic lourd entre rive gauche et zone industrielle. Toutefois cet axe envisagé, n'est pas programmé, ni financé. En s'y renvoyant, les auteurs du plan font reposer sur un futur incertain l'amélioration de la section la plus dangereuse.

En ce qui concerne les transports en commun le contexte est plus favorable à l'imagination de moyens de développement. En effet la volonté politique de la municipalité en faveur des transports en commun s'est

traduite par la modification du statut juridique de la régie, et par une politique tarifaire nouvelle. Le premier point analysé est celui de la logique du réseau.

Dans cette analyse s'affrontent la stratégie de rentabilité qui a été celle du groupe privé concessionnaire, la Compagnie Française de Transport, et celle de service aux usagers qui imprègne les propositions du plan. D'un côté des principes de gestion rationnelle des moyens, de l'autre une conception de la satisfaction des besoins de déplacements des habitants. Ceci conduit à remettre en cause la structure du réseau qui ne favorise pas les déplacements entre quartiers périphériques et qui se limite au territoire de deux communes, alors que le potentiel de l'agglomération est bien plus grand. De même l'adaptation aux exigences des usagers en matière de desserte, de fréquence, de confort, d'horaires, de régularité, d'information sont soulignés.

Sans vraiment remettre en cause explicitement le partage du terrain entre les modes, l'étude insiste sur le rôle de desserte du centre ville du transport en commun, et sur la répercussion au niveau du déficit d'exploitation de l'accroissement des durées de trajet. L'équilibre délicat entre contribution financière des usagers et contribution financière du budget communal, c'est-à-dire des contribuables, est renvoyé à la responsabilité politique des élus.

4 - Le contrôle financier de l'Etat.

Le financement des opérations relevant du plan de circulation provient d'une part du budget municipal et d'autre part de subventions de l'Etat. Cette procédure de participation de l'Etat s'inscrit dans une dialectique de stimulation et de contrôle de la part de ses agents décentralisés et dans une stratégie d'implication de l'échelon central par les autorités locales. Sur ce point peut s'apprécier la marge d'autonomie des acteurs locaux.

Dès 1972 commencèrent les premières démarches pour l'établissement d'un plan de circulation. Ainsi furent demandés des crédits d'étude, qui ont été accordés pour l'année 1973. A la fin de cette même année une programmation de travaux est envisagée pour les années suivantes. Mais les dossiers de demande de subvention, qui doivent comporter des projets détaillés de travaux, n'ont pu être instruits avant la fin de l'année, date limite de recevabilité fixée par l'administration. En effet le plan de circulation n'avait pas encore été adopté par le conseil municipal. L'année suivante, c'est-à-dire en 1974, après adoption du plan, des dossiers furent préparés, mais ils furent transmis en dehors des délais de rigueur et non pris en compte.

Enfin en 1975, la procédure fut correctement observée. A ce moment, aux à-coups de la gestion municipale, est venu s'ajouter le contexte des demandes concurrentes. En effet, un plafond global de subvention est fixé annuellement, plafond calculé à partir d'un ratio par habitant. A l'intérieur de ce plafond, la Direction Régionale de l'Equipement qui a centralisé les dossiers et

contrôlé leur conformité technique, envisage une répartition des crédits selon un principe qui serait : un peu pour chacun proportionnellement aux montants respectifs des demandes. Cette répartition est soumise au préfet de région qui l'examine dans le cadre de la conférence administrative régionale qui réunit notamment les divers préfets de la région, et qui procède à des arbitrages en fonction de critères financiers et/ou politiques.

Dans le cas de la Marne les demandes de Châlons apparaissaient en même temps que celles de deux autres villes : Reims et Epernay. Or en 1976 aucune demande de ces deux cités n'ayant été présentée, celles de Châlons furent totalement satisfaites. Cependant les travaux ne furent pas exécutés et les subventions ne furent pas utilisées. Au delà des premières péripéties du Plan, il est intéressant de s'interroger sur la stratégie des acteurs. L'origine du Plan de circulation pourrait être dans une démarche de la direction départementale de l'équipement qui informe les élus locaux et leur service technique des possibilités ouvertes par la création de cette procédure nouvelle de financement. L'argumentation est assez aisée à tenir, la commune ayant de toutes façons des équipements à réaliser, il est judicieux de chercher à récupérer des financements supplémentaires. Ceux-ci étaient à ce moment là particulièrement attractifs puisqu'ils se situaient aux deux tiers du montant des travaux.

Dans le cas d'une ville comme Châlons qui ne dispose pas d'un personnel suffisamment nombreux pour pouvoir suivre tous les textes ministériels, c'est donc le représentant local de l'administration en l'occurrence le chef du GEP qui se charge du démarchage des produits de l'échelon central.

Par le contrôle qu'il exerce sur les crédits accordés pour la réalisation du Plan de circulation, le GEP tente d'inciter les élus locaux à adopter un nouveau cadre de résolution des problèmes de circulation, à passer d'un schéma global de circulation à une gestion rationnelle et planifiée des déplacements.

Ce rôle d'interface ne semble pas aisé à jouer. En effet chaque année une liste-type d'opérations financables dans les plans de circulation est publiée dans une circulaire au mois de novembre. Il reste alors très peu de temps au GEP pour inciter la ville à constituer des dossiers techniques et prendre les délibérations correspondantes en conseil municipal, et donc à celle-ci pour le faire, compte-tenu de la relative carence de moyens signalée précédemment.

Du côté des élus il n'apparaît pas que la logique de l'Etat soit leur, et en particulier la nécessité d'un nouveau cadre de gestion ne s'impose pas. Il n'y a probablement pas de problèmes urgents à résoudre, simplement l'opportunité de faire un peu plus d'aménagements. Les opérations jugées prioritaires par les responsables municipaux sont de toutes façons incluses dans le cadre des ressources propres du budget de la ville.

Il est compréhensible que les élus ne désirent pas soumettre la réalisation d'un aménagement supportant des enjeux importants à l'obtention d'une subvention d'état. Mais néanmoins les responsables locaux étant des acteurs du quotidien, ils ont besoin d'aménager le cadre de vie de leurs concitoyens. Aussi dans la mesure où les délais le permettent pratiquent-ils une politique consistant à faire inscrire au budget municipal un maximum de projets de travaux. On n'envisagera de réa- liser que les seuls projets subventionnés.

Toutefois dans le cas de Châlons on voit que les travaux retenus pour subvention n'ont pas été exécutés. On peut penser que deux dynamiques se sont heurtées là. L'une est celle de la procédure d'attribution qui a entraîné des retards de deux années. L'autre est celle du rythme électoral et fait de 1976 l'année précédent les élections municipales de mars 1977, dans un contexte où une partie des habitants, surtout les commerçants du centre qui constituent une part importante de l'électorat de l'équipe municipale en place, commencent à s'opposer aux conséquences concrètes du Plan de circulation sur leur environnement immédiat.

Dans cette conjoncture la municipalité préférera ne rien faire, de façon à ménager sa base électorale.

5 - Code et société locale : la régulation sociale.

On peut considérer la scène des déplacements urbains comme un lieu d'accoutumance sociale à la modernité, à l'évolution des techniques. Pour cela différents dispositifs de normalisation et de contrôle sont mis en place. De même différents segments de l'organisation sociale locale s'occupent d'en gérer les diverses modalités. Prévention, réparation, répression et participation, telles sont les tâches que se partagent les instances politique, policière, judiciaire et sanitaire locales.

Un élément essentiel du dispositif d'adaptation de la population aux contraintes modernes est constitué par l'appareil de répression.

Dans cet appareil le procureur de la République joue un rôle clé, placé qu'il est entre un ensemble de normes figurant dans les divers codes et en particulier

celui de la route, l'institution de constatation des infractions, police urbaine et gendarmerie, et le reste de l'institution judiciaire, la justice qui juge.

Chargé de l'exercice des poursuites, le Procureur de la République est donc l'agent institutionnel responsable de l'application de la règle générale, en l'occurrence la loi et en particulier en ce qui concerne les infractions routières qui représentent un volume d'affaires important dans l'activité judiciaire. Ainsi y a-t-il une activité systématique, mais dans laquelle l'autonomie d'action du PR est suffisamment large pour adapter les normes générales aux spécificités quotidiennes.

Systématique l'action de la justice l'est sur certains critères. A chaque fois qu'il y a un homicide involontaire (ils le sont presque tous en matière de circulation routière) il est poursuivi. De même lorsque des infractions au taux légal d'alcoolémie en matière de conduite sont constatées elles sont sévèrement sanctionnées.

Au delà de cette action systématique, où rien ne distingue le local, il y a un jeu complexe d'adaptation de la règle générale au tissu social local, dont le résultat est une configuration spécifique.

Dans cette démarche le P.R. est conforté par une caractéristique de son rôle, premier magistrat de la chaîne judiciaire, il a à apprécier la gravité des faits.

En ce sens la possibilité de classer une affaire, de décider de l'opportunité des poursuites est la marge de jeu dans laquelle s'opère le passage du central au local, du général au particulier, du semblable au différent.

Dans le mécanisme d'appréciation de l'opportunité plusieurs éléments interviennent : une représentation de la pratique du tribunal, et la gestion des relations avec les corps de police, bras séculiers du Procureur. L'analyse des pratiques du tribunal joue un rôle de régulation aval dans les choix du P.R. Notamment la perception d'une certaine indulgence qui repose sur le fait que les juges du tribunal, ayant assuré la réparation civile en particulier à propos des accidents corporels, n'estiment pas nécessaire d'user d'une grande sévérité au pénal.

A l'égard de la police urbaine, de la gendarmerie, le P.R. peut leur donner des consignes dans la recherche de certaines infractions mais il est également soucieux de leur perception par la population et il peut être amené dans certains cas, par exemple pour les contrôles de vitesse à Châlons, à recommander de ne pas compromettre leur image. Il occupe là un rôle de défense des intérêts locaux des unités de police vis à vis des consignes générales qui peuvent être émises par leurs services centraux.

Outre la réparation civile des procédures judiciaires la circulation routière mobilise les corps d'organisation des secours. Il faut là distinguer essentiellement le corps des sapeur-pompier et le corps médical.

Pour les premiers dont l'existence est ancienne et qui relèvent aujourd'hui en grande partie de l'autorité du maire et des finances locales, ils exécutent une mission de sauvegarde de la vie des personnes et pour cela placés en tête du dispositif d'intervention sur les accidents ils mettent en oeuvre si nécessaire des moyens physiques de désincarcération ou de traitement de dangers particuliers et ils procèdent aux premiers soins et à l'évacuation sanitaire des blessés, le cas échéant au transport des corps. Le corps médical intervient lui à

travers ces extensions mobiles du territoire des hopitaux que sont les services de type SAMU. Dans le cas de Châlons la logistique du SAMU est fournie par l'hôpital, et le personnel médical est constitué par des internes effectuant leur service national, sous le patronage du médecin anesthésiste-réanimateur de l'hôpital. Le SAMU se cantonne exclusivement à la prise en charge médicale sur les lieux de l'accident des blessés et leur dispense immédiatement une assistance médicale.

Dans leurs rôles respectifs les deux services de secours apparaissent complémentaires.

Les processus de concertation ou encore de dialogue qui sont mis en oeuvre dans la gestion de certaines affaires publiques, telles que le Plan de circulation, visent à obtenir dans le cadre d'une évolution des techniques de gestion politique, une forme d'expression et de canalisation des rapports éventuellement conflictuels entre une équipe politique qui gouverne la ville, et certains groupes d'intérêts.

Dans le cas de Châlons nous avons constaté qu'une grande place a été faite, dans les diverses phases de discussion ouvertes dans le cadre de la commission circulation du conseil municipal, aux représentants des intérêts du commerce et de l'industrie, ceux-ci ayant présenté un contre plan de circulation tendant à faire du centre ville un unique centre commercial desservi par les voitures.

Prises dans un vaste mouvement de restructuration de l'appareil de distribution consécutif à l'installation déjà signalée d'un hypermarché en périphérie de la ville et face à une équipe municipale communo-socialiste dans laquelle elles ne se reconnaissent pas, les fractions de la petite bourgeoisie locale se sentent directement menacées

par les bouleversements introduits par les aménagements du Plan. Au delà d'un attachement viscéral à l'automobile et à ses symboles, les couches sociales concernées n'ont pas perçu la fonction de valorisation du centre ville qui peut être remplie par le plan. Il faudra la venue d'un urbaniste scandinave et l'intervention d'un spécialiste du CEDOD pour désarmer leurs préventions.

De la part de l'équipe politique en place, qui défend les intérêts de sa base électorale dans les lignes générales en particulier dans la pratique du respect des engagements pris, il y a une recherche de consensus en particulier sur des aspects bien localisés et des compromis sont admis sur les détails d'aménagement du Plan de circulation.

L'épisode de lutte d'intérêts entre fractions de la population qui se joue à propos de l'exécution d'une procédure centralisée comme celle des Plans de circulation, opère sur celle-ci un travail qui la spécifie et la territorialise.

6 - CONCLUSIONS.

Dans cette première approche localisée de la gestion de la sécurité routière au cours de laquelle nous comptons nous interroger sur la dialectique central-local, dans le cadre d'une mission de type horizontal, il nous apparaît que la structure de traitement est essentiellement atomisée et complexe.

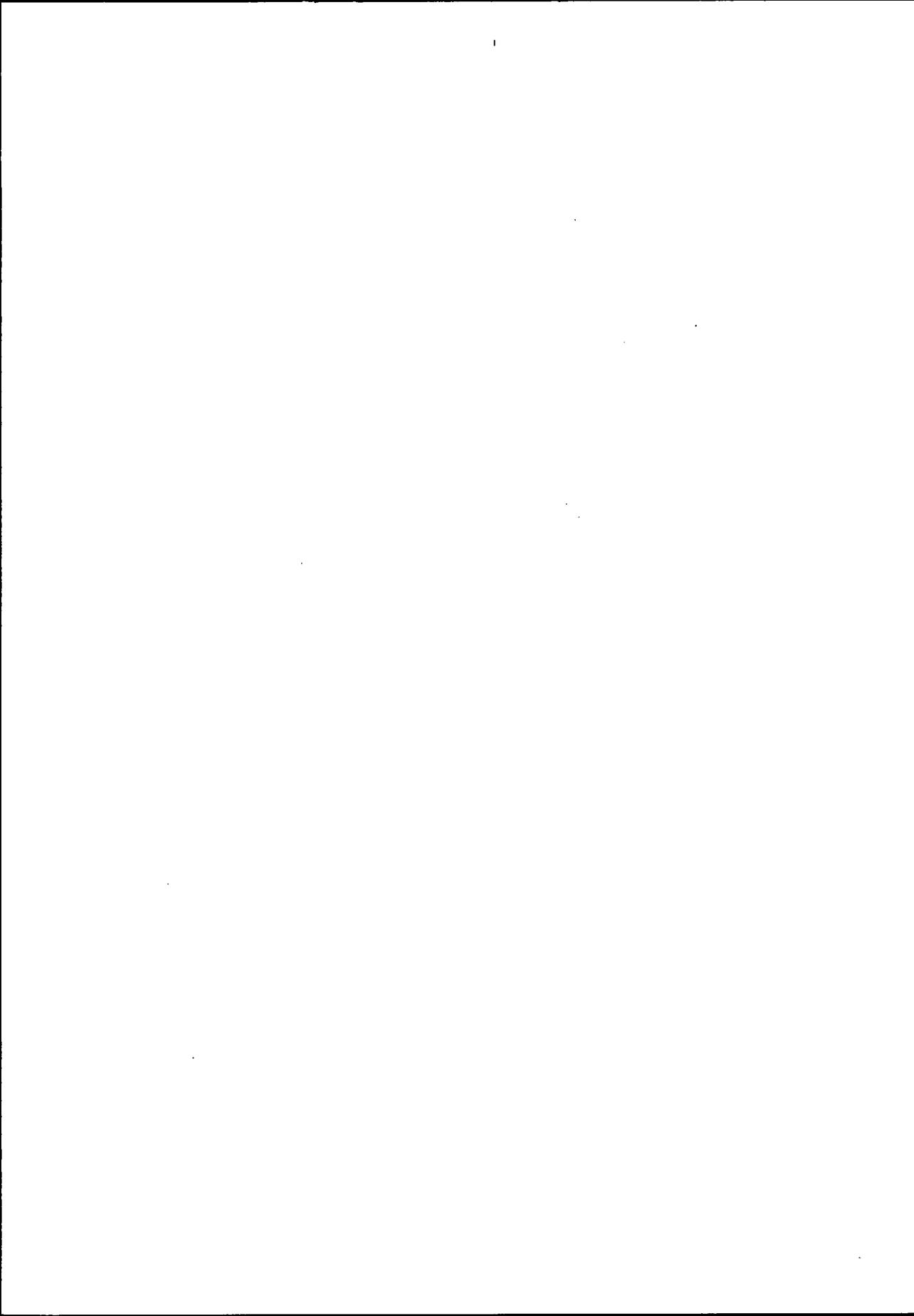
Si nous avons tenté de rattacher les figures de la mobilité et de l'insécurité à des phénomènes plus généraux, historiques, économiques, politiques ou sociaux, il nous paraît important de souligner l'aspect spécifique du local dans ces grands mouvements. Plus exactement la société locale est le lieu de l'adaptation des grands mouvements aux réalités quotidiennes, là où se déterminent les limites d'application des règles générales, où se constituent les compromis entre la règle et la réalité, et où la réalité échappe totalement à la norme.

La sécurité routière dans ce contexte occupe rarement une situation autonome et nous paraît largement déterminée par des enjeux macro et micro sociaux.

- CHAPITRE III -

Etats fédéraux et gestion décentralisée de la
sécurité routière.

Les exemples suisse et ouest-allemand.



1 - POSITION DU PROBLEME : ACTEURS, SYSTEMES, ENJEUX.

Au regard des premiers résultats de l'enquête menée à Châlons-sur-Marne et devant le regain d'intérêt pour les questions de décentralisation, nous nous sommes proposés, en cours d'étude, d'évaluer la forme d'expression que revêt la demande de sécurité locale en République Fédérale Allemande et en Suisse.

Alors qu'en France la gestion sociale de la sécurité routière semble, à l'échelon local, s'articuler à l'intérieur d'instances reproduisant la structure hiérarchisée et centralisée, la problématique initiale devait conduire à dissocier l'analyse des effets de pesanteurs inhérents au système décisionnel, des raisons plus profondes faisant obstacle à l'émergence d'une demande de sécurité innovatrice. Dans ce contexte, il ne s'agissait pas de procéder à une étude proprement comparative, mais de dégager la variété et les caractéristiques des structures de relais et autres organismes prenant en charge une formulation de la demande de sécurité au travers du morcellement administratif qui caractérise ces deux pays. L'accent devant par ailleurs être mis sur le changement de contenu des préoccupations en ce domaine ainsi que sur le degré de perméabilité qu'elles rencontrent en fonction des attentes et des niveaux de compétences, il convenait de prolonger l'analyse institutionnelle par une analyse de contenu d'une même ou de plusieurs revendications semblables.

Retracer la trajectoire des impulsions émises au niveau national, évaluer la médiatisation et les distorsions que subissent les demandes de sécurité dans le cheminement ascendant, bref, cerner l'autonomie et la dépen-

dance des instances entre elles, risquait toutefois de s'épuiser dans un cours de sciences politiques peu pertinent. Voulant précisément saisir la fonction des relais informels et la portée de nouvelles logiques de gestion dans la prise en charge de la sécurité, une telle investigation ne pouvait prétendre cerner de manière satisfaisante la fonction des acteurs sociaux par rapport aux agents institutionnels en prise avec l'offre de sécurité et l'amélioration des besoins de mobilité.

Nous proposons donc, dans un premier temps, de traiter abstraitement des réponses structurelles que suscite un morcellement de la décision dans un champ aussi complexe. A l'aide d'une analyse inspirée d'une approche systémique, notre intention est de formuler des hypothèses sur le mode de fonctionnement des organismes impliqués, et surtout de dégager le profil des associations et des acteurs sociaux que secrète un tel système décisionnel. Dans une deuxième étape, nous nous intéresserons plus particulièrement à l'émergence d'initiatives tendant à réguler la circulation automobile au bénéfice d'une extension d'espaces extérieurs et des espaces de jeux dans les quartiers résidentiels. Ces initiatives regroupées sous le terme de "Verkehrsberuhigung" qui, poursuivant l'objectif d'abaissement de la vitesse des véhicules par la transformation du cadre physique et reposant sur une demande d'appropriation de l'espace de la rue par les résidents, ont connu une propagation fulgurante et suscité un véritable débat public.

Prenant pour exemple les "woonerfs" hollandais, nombreuses sont, depuis 1975, les associations d'habitants, les instances administratives des municipalités et des "Länder" et d'innombrables organisations ad-hoc qui se sont préoccupées de créer ce qu'on pourrait appeler des "rues résidentielles". Largement axée sur le thème de la sécurité,

amplifiée par une sensibilité croissante aux questions du cadre de vie et par un contexte franchement hostile aux retombées du progrès technologique, la création des rues résidentielles nous est apparue, à plusieurs titres significative d'une offre et d'une demande de sécurité. L'articulation et l'imbrication des niveaux de décision nationaux, régionaux (Länder, Kreise, Cantons) et municipaux des législations, des compétences et des financements, l'infinie variété des organisations et des instances intermédiaires qui impulsent la discussion autour de la "Verkehrsberuhigung" et de toutes ses variantes, semblent en effet prédestiner ce débat à servir de base à notre investigation.

Le nombre d'enfants accidentés en Allemagne étant égal à près du double de celui d'autres pays industrialisés, le souci d'augmenter la sécurité dans l'environnement immédiat de l'habitat où se produisent 40 à 60% des accidents ne pouvait manquer de frapper l'imagination et de susciter la réflexion de chacun ; il se trouve à la base de l'argumentation en faveur des rues résidentielles et constitue le moteur principal d'implantation dont il est difficile de rendre l'ampleur. Pour donner un exemple : trois ans après des débuts timides, une documentation fait état de 800 publications ; cinq ans après, une recherche scientifique établit un répertoire de 143 initiatives qui, d'ailleurs, ne recourent que partiellement les réalisations par ailleurs inventoriées. Avec, comme arrière-fond, la multiplication de mouvements sociaux les plus divers désignés sous le nom de "Bürgerinitiativen" (Initiatives de citoyens), une considérable pression sociale s'exerce contre tout projet de route express et d'amélioration de la fluidité du trafic, immédiatement perçu comme une atteinte à l'équilibre écologique ou comme une diminution de la jouissance de l'environnement urbain ; on ne peut donc faire abstraction du contexte dans lequel se déroule en RFA ce débat.

2 - DIFFERENCIATION CROISSANTE ET AUTONOMIE RELATIVE DES ACTEURS SOCIAUX.

La prise en charge de la sécurité au niveau local, médiatisée par des associations, des organismes non étatiques, se pose en France dans une dialectique bien connue. Dans ce contexte, l'efficacité de l'échelon local se mesure à la compatibilité du partage des compétences entre services et se résume donc à un quadrillage de plus en plus affiné de la délégation de pouvoir et de la responsabilité et revient à une recherche d'une perfection croissante du système décisionnel. La prise en charge de la sécurité dans le cas de Châlons-sur-Marne nous montre, à souhait, à quel point un nombre important de sous-ensembles politico-administratifs, selon une différenciation transversale, assure une réponse cohérente à ce qu'on pourrait dénommer le champ de la sécurité routière. De toute évidence, l'échelon local répond à l'interdépendance croissante du besoin de mobilité, par une différenciation qui se fait le reflet de la complexité du problème tel qu'il se présente et se fractionne en haut lieu. Cet appareil administratif indirectement concerné par les questions de sécurité tend de surcroît à considérer les risques, et donc la sécurité, comme des effets pervers d'un fonctionnement dont il a la charge. La demande de sécurité latente, et toutes pratiques sociales qui y contribuent, se trouvent de cette façon doublement déconnectées, ce qui, hormis l'effet régulateur de certains agents sociaux concernés à titre personnel, ne laisse guère place à l'expression et à l'émergence de nouvelles formes de gestion particularisées inscrites dans une perception globale et positive.

A la suite de cette première analyse, il nous est apparu comme insuffisant d'opposer au contexte français tel quel ces formes d'expression de la sécurité, compte tenu de la charge anecdotique dont de telles études comparatives ont tendance à se charger. Bien que de nombreuses expériences soient susceptibles d'inspirer des responsables locaux français, nous préférons mettre l'accent moins sur les réalisations, les modèles, que sur la dynamique qu'engendre la demande de sécurité.

A cette fin, nous proposons une réflexion à un niveau théorique. Il convient de dégager la part structurelle des réponses suisses et allemandes données à un problème par essence complexe et d'un haut degré d'interdépendance, de l'aspect plus contingent des expériences et des solutions adoptées. Alors que du fait de la centralisation de la décision française, les dysfonctionnements se présentent sous une forme répétitive, donc quantitative, la carence des ressources matérielles, idéelles et personnelles entraîne dans des systèmes de décision morcelés, des réponses structurelles de nature différente.

Ne pouvant réagir aux diverses tâches par l'intervention d'instances spécialisées, la décentralisation du pouvoir exige et sécrète des acteurs sociaux et des organismes-soutiens relativement autonomes dans la définition de leur objectif, mais en mesure de pallier les carences là où elles se présentent.

A pouvoir parcellisé en une multitude de sous-ensembles, il reste le choix entre substituer à la différenciation structurelle une sélectivité accrue dans les objectifs à atteindre ou alors à développer et encourager la polyvalence des acteurs et agents sociaux.

Au plan de l'organisation sociale, la polyvalence consiste à mettre en valeur des formes de coopérations polymorphes, aptes à s'autotransformer si le changement de contexte ou des tâches l'exige. Au plan des individus, il s'agit d'exploiter des aptitudes multiples de certains acteurs et agents sociaux en limitant au minimum les normes de conduite et en les soumettant le moins possible à des contrôles sociaux. Plutôt que de répondre par une substitution ou une assimilation d'organes locaux à l'expansion de "l'étendue de l'action sociale" (E. Durkheim, 1902), les unités sociales et administratives restreintes y répondent par des fonctions diffuses et des équivalences structurelles. A l'expansion et la complexité croissante de l'action sociale qui caractérisent les sociétés modernes, les structures restreintes ne peuvent se permettre une assimilation d'éléments dans une différenciation horizontale au niveau central, et de cette façon, font l'économie d'une ramification des compétences dévalant les échelons inférieurs en cascade. A l'inverse de ce qu'on peut observer par exemple dans le cas de Châlons-sur-Marne, où les accidents routiers, qu'ils soient provoqués par des militaires ou par des civils, appellent la mise en oeuvre de deux réseaux parallèles de polices et de soins (sans parler des deux statistiques des accidents qui s'ignorent), la carence de ressources dicte des formes d'organisation plus polyvalentes. A la différenciation de nouveaux besoins et de nouvelles offres en matière de sécurité, rendues nécessaires par l'accroissement de la circulation et par la recherche d'une plus grande fluidité, les unités sociales restreintes pallient par la redéfinition constante de rôles diffus.

La logique du fractionnement et de l'attribution de rôles spécifiques, qui est celle d'une instance centrale disposant d'un volume de données suffisantes

pour leur accorder à un moment donné un caractère significatif, est par conséquent de nature différente de celle d'un appareil qui se voit contraint de définir des priorités toujours changeantes.

Ce modèle macrosociologique qui prétend rendre compte de phénomènes dans la sphère quotidienne peut, au niveau de l'abstraction, être modulé en fonction de la grandeur de l'aire géographique ou administrative comme variable indépendante, étant donné que l'"étendue de l'action sociale" dans le champ de la sécurité est la variable dépendante.

Afin d'élucider ce mécanisme, nous nous sommes en premier lieu, intéressés à la manière dont la sécurité routière (et en particulier l'innovation de la "Verkehrsberuhigung" en tant que demande de sécurité) est prise en charge dans le cas de la Suisse.

3 - LES EQUIVALENCES FONCTIONNELLES HELVETIQUES FACE AU MODELE DES RUES RESIDENTIELLES.

Avec une population d'environ six millions d'habitants et un morcellement administratif très inégal accentué par une autonomie jalousement cultivée entre centres de décision, ce pays, traversé par des antagonismes socio-culturels, favorise à outrance la constitution d'équivalences fonctionnelles en ce domaine comme dans tant d'autres.

Compte tenu des carences que crée une gestion sociale particularisée d'une société industrielle avancée, en fonction des critères historiquement explicables, l'économie de structures et de ressources fait figure de défi. L'ingérence de l'Etat dans les affaires des cantons et celle du canton dans les communes étant étroitement surveillées par les autorités

respectives, l'expansion inévitable de "l'action sociale" rencontre des obstacles administratifs à sa prise en charge. Nombreux sont les organismes, fondations et autres instances para-publiques, à statut indéterminé, qui ont par conséquent vu le jour dans l'intention de pallier les résistances inévitables et multiples de cet appareil politico-administratif.

Compte tenu de leur rôle de substitution et de leur insertion dans le tissu urbain, ils présentent certaines caractéristiques intéressantes à relever. Exemplaire de l'ambivalence dans les objectifs que recèlent de tels organismes, l'équivalent suisse de la Prévention Routière (BFU : Beratungstelle für Unfallverhütung) s'occupe tant de campagnes publicitaires ayant trait à la sécurité routière que de la prévention d'accidents en général. Partageant ses activités entre l'élaboration de conseils à l'adresse des architectes par le design judicieux d'une main courante et d'indispensables fonctions représentatives, cet organisme, composé de 42 collaborateurs, semble réduit à fixer quelques priorités (principe de sélectivité) dans le champ de la sécurité civile, domestique, sportive et routière. A l'opposé de l'ONSER, qui se plaint d'être cantonné, malgré sa vocation et son statut, à proximité du Ministère des Transports, et ne semble pas réussir à faire valoir la portée de son action auprès d'autres ministères en droit, directement intéressés à la sécurité routière (ONSER, 1979, p.12), cet organisme suisse ne rassemble pas seulement les activités d'une "Agence Centrale de la Circulation" esquissée (rapport 2ème phase, p. 20), mais se trouve face à une demande de sécurité globale excluant seulement la sécurité du travail.

(1) Cf. bibliographie en annexe page 139

Devant cette multiplicité de fonctions officielles, on ne sera donc pas étonné de la paralysie qui frappe cette organisation amenée à intervenir dans la controverse sur les rues résidentielles, dont l'enjeu, à l'évidence, dépasse ses moyens, en raisons, également, d'une sclérose de l'appareil.

Toutefois, à défaut de structures-relais dans la prévention des accidents au niveau des cantons, l'actualité de la "Verkehrsberuhigung" d'Outre-Rhin a connu des répercussions dans quelques-uns des organismes intermédiaires, à statut et objectifs déterminés, dont nous nous efforcerons de dessiner les contours.

Dans la foulée des expériences allemandes, un dispositif extrêmement souple d'évaluations et de réglementations est mis en place, ce dont témoigne l'attitude des pouvoirs fédéraux après l'apparition de quelques rues résidentielles dans les villes-frontières Bâle et Schaffouse ; ainsi, pour une phase dite d'essai, limitée à deux ans, nous observerons l'introduction d'un panneau "rue résidentielle" dans la loi suisse sur la circulation (1er janvier 1980). Par ailleurs, selon une liste de critères provisoires, la section de la circulation routière du Département Fédéral de Justice et de Police (un des sept ministères) statue sur des demandes transmises par les cantons et proposées par les communes. Dans cet esprit, il est prévu que l'Office Fédéral de la Police (OFP), actuellement chargé d'étudier les projets d'aménagement de rues existantes en rues résidentielles, élabore, durant le temps d'essai, des prescriptions pour remplacer les critères provisoires. Dans l'hypothèse qu'une demande soit refusée, cet Office recommande aux habitants d'examiner la possibilité de prendre d'autres mesures de modération du trafic. En accord avec cette

attitude conciliante, il est laissé à l'appréciation des autorités communales et cantonales la possibilité de transmettre des dossiers en principe constitués par des groupes d'habitants, étant toutefois entendu que le financement incombe aux comités d'initiatives avec d'éventuelles contributions des communes, églises ou institutions d'utilité publique.

Cette démarche repose sur un certain respect des compétences (compatibilité avec les plans de circulation) et se trouve parfaitement conforme à une conception libérale privilégiant l'initiative du citoyen, mais se caractérise avant tout par une absence de production de sens, de volonté d'incitation, de généralisation, qui serait considérée comme d'autant d'infractions à l'autonomie. A défaut d'une instance de coordination et de planification, et compte tenu du manque de ressources aux échelons municipaux et cantonaux -abstraction faite que l'aménagement des espaces urbains est régi par des lois cantonales et municipales- la compétence est provisoirement revenue à l'échelon national qui, lui, affiche plus une méthode -l'empirisme- qu'un modèle pré-établi. Les apparences sont sauvées, reste à savoir de quelle manière se généraliseront des expériences en ce domaine. C'est là qu'interviennent des structures intermédiaires placées en dehors du champ de la décision démocratique qui fonctionneront comme instances de relais et comme structures compensatoires.

Au nombre de quatre, les plus actives en ce domaine se sont regroupées pour la promotion des rues résidentielles. Deux d'entre elles affichent une sensibilité écologiste (Société Suisse pour la Protection du Milieu Vital ; Association Suisse des Transports), et les deux autres se caractérisant, soit par leur action dans l'aménagement d'espaces de jeux

(Service des Loisirs de Pro Juventute), soit par leur effort pour promouvoir la participation des habitants à la gestion de leur habitat. Leur statut juridique est celui d'association, ce qui laisse une marge de manoeuvre beaucoup plus grande qu'en France, mais, significativement, n'empêche pas qu'elles se soient également constituées en Fondation. La fondation étant par définition une forme juridique permettant beaucoup de souplesse dans l'organisation interne, le financement et l'attribution de fonds.

A part Pro Juventute, sur le mode de financement duquel nous reviendrons, elles subviennent à leurs besoins grâce à des cotisations, des donations, et fonctionnent en partie sur la base du bénévolat. Chacune de ces structures dispose d'un réseau de membres actifs, d'une certaine audience nationale et d'un véritable potentiel de personnalités, tantôt appelées membre de conseil de fondation, tantôt membre de secrétariat de district. Ce potentiel, qu'il ne s'agit pas de confondre avec un certain nombre de simples militants, est en fait constitué de ce qu'on pourrait appeler des notabilités locales. L'efficacité de ces structures intermédiaires réside dans leur position oblique par rapport au morcellement politico-administratif, et repose justement sur ces médiateurs en mesure d'évaluer les rapports de force locaux et leur intrication avec les pouvoirs en place. En chevauchant ainsi des antagonismes enracinés, ces personnalités, qui jouissent d'un rayonnement local, se font volontiers les courroies de transmission de causes multiples en leur assurant une expression ascendante.

Dans le cas qui nous intéresse, la "modération de la circulation" reste une préoccupation tangente de ces organismes. En mettant à disposition leur infrastructure, ils proposent d'accélérer les informations, récoltent les expériences et constituent une documentation. La carence relative des ressources limite leur action à la publication de brochures -mode d'emploi à l'adresse des comités d'initiatives- et ne permet guère un travail de recherche ou d'évaluation. Toutefois, entourés de quelques planificateurs et d'animateurs, ils jouent un rôle de consultant, qui dépasse quelque peu leur action en tant que groupe de pression.

À cet égard, ils complètent des initiatives dans l'offre de sécurité, comme l'abaissement de la vitesse limite dans quelques villes à 50 km/h et des initiatives provenant de la part des assurances privées (qui récoltent 15 % du revenu national). L'économie de différenciation structurelle horizontale et l'impossibilité d'assimiler des fonctions nouvelles laissent donc une large place à une activité diffuse d'organisations polymorphes qui, bien entendu, selon les sensibilités et les projets socio-politiques, ne se présente pas toujours de façon coordonnée.

Afin d'éviter l'impression un peu idéaliste d'un jeu démocratique des différentes composantes sociales, il conviendrait d'insister davantage sur le contenu idéologique que véhiculent ces organismes qui prennent parfois l'allure d'instances para-publiques. L'autonomie relative est en fait inscrite dans les "gentlemen-agreements" (terme consacré en l'espèce) que suppose une véritable coordination et entente avec les pouvoirs publics. Dans le cas présent, la médiation d'une demande ayant trait, certes, à la sécurité, n'est cependant pas étrangère à une défense du

cadre de vie sur lequel se portent en particulier les couches moyennes, précisément représentatives du mode d'organisation et du support de ces mouvements. Il n'en reste pas moins que la Fondation Suisse des Transports par exemple, avec la concurrence qu'elle exerce à l'égard des deux clubs automobiles classiques véhicule des idées d'une portée politique considérable. "La protection de la sécurité et de la santé de tous les usagers du trafic" étant prioritairement inscrite dans les statuts au détriment d'objectifs et de valeurs essentiellement définis dans l'intérêt des automobilistes et de l'usage privé des moyens de locomotion, n'en est qu'un des aspects. L'utilisation de l'enfant comme fer de lance du changement social pour assurer la transformation dans la conception de l'environnement et de la mobilité ne mérite pas moins d'attention et contribue à forger une sensibilité et un climat de revendications plus substantielles.

La toile de fond reste cette difficulté pour l'Etat moderne de prendre en compte une gestion sociale de plus en plus complexe telle qu'elle peut se présenter à propos de la sécurité, et qui tient au changement dans la conception des rôles respectifs de l'individu et de la société (J. Habermas, "L'espace public"). Autant il semble facile à la Fondation Pro Juventute de concilier avec son budget annuel de 24 millions la promotion de l'hygiène dentaire, l'organisation de vacances pour les enfants de familles démunies, l'aide à de futures mères et la promotion des rues résidentielles, autant une logique de différenciation structurelle horizontale intégrera difficilement un droit de tous les usagers sur la rue et l'espace public. La capacité de ces organisations polymorphes à réorienter leurs objectifs permet d'une part, de pallier les insuffisances de la prévention sociale dans la définition restrictive de l'action sociale

incombant aux pouvoirs publics -largement idéologique- et d'autre part, leur assure une légitimité qui, en principe, leur fait défaut. La crainte de manquer de légitimité les conduit à s'entourer d'un réseau de notabilités et contribue à la prise en charge d'une délégation de compétence de la part des pouvoirs en place, nonobstant tous les inconvénients que présente une action continue s'effectuant dans un tel tissu. Néanmoins, ceci crée une dynamique indéniable, caractérisée par un service de relations publiques très actif et aboutit à une organisation réellement en mesure de capter des revendications diffuses provenant de la base. Il est, à titre d'exemple, intéressant de relever les trois champs d'activités que Pro Juventute s'est elle-même fixée et qui résument parfaitement notre propos :

- des activités préparatoires, qui incitent l'Etat à prendre en charge des activités nouvelles et qui comblent les lacunes tant qu'elles existent ;
- des activités complémentaires à la sphère d'activité de l'Etat, là où son action s'avère insuffisante ;
- des activités indépendantes de l'Etat, là où une intervention de l'Etat n'est ni souhaitable, ni imaginable.

Et cela de la part d'une fondation créée en 1912 pour lutter contre la tuberculose, ne disposant de subventions ni fédérales, ni cantonales, mais seulement de la possibilité de vendre, en liaison avec les PTT, des timbres postaux chargés de surtaxe, représentant une source de revenus de neuf millions, soit 35 % de son budget.

4 - MOUVEMENTS ASSOCIATIFS, PROJETS ET REPONSES STRUCTURELLES EN FRANCE.

En République Fédérale d'Allemagne, la pression exercée pour l'instauration de mesures de modérations du trafic au niveau local a soulevé des problèmes de compétences entre législations inter-étatiques, qui ont nécessité des ajustements juridiques et la mise en place d'un appareil administratif d'évaluation et de promotion encore en pleine gestation. La "Verkehrsberuhigung" nous a en effet semblé révélatrice d'une prise en compte d'une demande de sécurité spécifique qui de surcroît a mis à contribution l'ensemble de l'appareil politico-administratif.

En l'espace de quatre ans, les expériences hétéroclites s'étant soudainement accumulées en certaines régions et dans de nombreuses villes, il nous a paru intéressant de faire aujourd'hui, en 1981, le point sur les mécanismes d'assimilation et d'ordonnement qu'ont suscité ces mesures ponctuelles. Sans nous attarder sur l'efficacité et les effets prétendus de ces mesures et en nous limitant à une description de quelques réalisations pour faire état de la multiplicité des expériences locales, c'est surtout le cheminement que prend l'incitation fédérale et les formes d'expression de la base qui feront l'objet de notre étude. D'une part, nous nous intéresserons à la suppression des résistances institutionnelles dans la mise en place d'une nouvelle conception de la mobilité, elle-même associée à un projet de nouvelle forme de vie sociale, d'autre part, ce sont les structures et canaux de transmission qui retiendront notre attention dans cette analyse d'un système décisionnel décentralisé.

En premier lieu, force est de constater l'hétérogénéité des solutions que crée l'autonomie des Länder et des villes qui s'ajoute à la demande diffuse et dispersée à laquelle se voient confrontée les administrations. L'Etat Fédéral n'étant en principe pas habilité à intervenir dans les mesures d'aménagement et ne pouvant en principe avoir recours à des formules d'incitations financières pour favoriser et surtout coordonner les expériences, il revient aux régions (Länder) et aux entités administratives inférieures (Kreise, Städte = districts, villes) de faire "échange de bons procédés". Compte tenu de l'état d'incertitude quant à la conformité juridico-administrative quant aux effets d'augmentation de la sécurité -fort controversés-, ces sous-ensembles se voient contraints de s'informer mutuellement, et si possible, de réussir en fin de compte à évaluer les expériences. C'est par conséquent moins en terme national/local ou d'ascendance que se pose le problème, mais de manière latérale, en terme de circuits d'informations et de réseaux d'échanges.

5 - LES CONTRADICTIONS DU PARTAGE DES COMPETENCES.

Le principe de séparation entre espaces de circulation et lieux de vie et espaces collectifs étant de mise, la revendication d'une utilisation mixte de l'espace public, tel qu'il a été introduit aux Pays-Bas et en Autriche en 1976, devait rencontrer en R.F.A. des résistances d'ordres juridico-administratifs spécifiques. Du fait de la division entre une loi fédérale de circulation (Strassenverkehrsrecht) et des lois régionales de la route qui en définissent les conditions de construction et d'exécution, il existait une séparation nette entre des aspects de régulations de la fluidité (donc des mesures policières de sécurité) et la mise à disposition de l'infrastructure.

Tandis que sur le fond, les Strassen und Wegerechte, de compétence régionale et locale, ne faisaient pas obstacle à une nouvelle interprétation des priorités accordées aux différents usagers et parfois faisaient même état de préoccupations spécifiques envers "les enfants, les personnes en charge d'enfants en bas âge, les invalides et les personnes âgées" (Rheinland-Pfalz), il n'en était pas de même de la loi fédérale.

Indiquant dans son article 45 que seules "des considérations ayant trait à la sécurité et à l'ordre de la circulation" pouvaient entraîner des limitations sur des tronçons de route ou l'interdiction de l'utilisation des rues entières, cette loi donnait très peu de prise à la réalisation des expériences souhaitées. Cette loi datant de l'après-guerre qui, pour des raisons historiques avaient été instaurée de cette façon restrictive afin d'unifier la réglementation sur l'ensemble du territoire national sans contrevenir aux principes d'autonomie dans les réglementations de construction et d'infrastructures régionales (Steiner U., 1979, p. 170), ne prévoyait par conséquent aucune base juridique d'essence urbanistique. Il en résulte que les autorités fédérales chargées de la circulation se contentent de réguler, c'est-à-dire d'assurer la fluidité et la sécurité dans la mesure de leurs possibilités. Il est vrai que des préoccupations de natures diverses imposées par des questions d'intérêt général, comme la préservation de nappes phréatiques ou encore la modération du trafic aux alentours des hôpitaux, faisaient déjà exception à la règle, mais se présentaient toujours comme inscrites dans une aire géographique précise. Ainsi, faute d'un point d'ancrage, et probablement en attendant une modification de loi, dont le premier projet devait voir le jour le 5 janvier 1978, les villes et régions durent faire face à une prolifération de demandes ou furent amenées à agir en ordre dispersé.

Dans la formulation des revendications, les motivations d'ordre urbanistique ne pouvant être dissociées des motivations de gestion nouvelles de la circulation, le thème de la "Verkehrsberuhigung" mettait donc à l'épreuve de façon exemplaire le système décisionnel et administratif décentralisé. La manière dont cette situation a conduit à une modification de cet article 45, entrée en vigueur le 1er août 1980, est du plus haut intérêt, en raison même des problèmes juridiques soulevés, mais surtout constitue une indication précieuse sur la capacité du système à surmonter dans la pratique ses contradictions.

La version de l'article 45 finalement adoptée prévoit la mention d'objectifs urbanistiques au sens où l'on reconnaît à la régulation de la circulation une finalité de soutien à des mesures d'aménagement du cadre de vie. Selon cette formule, ce seront les services techniques et bureaux de planification municipaux et régionaux qui définiront les critères et qui jugeront de l'opportunité de mesures à prendre. Ainsi, l'autorité municipale de planification reste intacte, mais la surveillance juridique est attribuée aux autorités fédérales, tandis que la surveillance technique et la compétence conceptuelle incombent aux communes. L'autorité de tutelle pour les questions de circulation doit donc se résoudre à vérifier si les communes ont pris en compte les différents aspects juridiques (Rechtsprüfung) et ne peut réfuter les propositions qu'en fonction de critères d'ordre et de sécurité. Alors que la loi hollandaise pouvait choisir entre faire explicitement état d'un droit du piéton sur toute l'étendue des rues désignées sous le terme "résidentiel" et établir une égalité entre automobilistes et autres usagers de la route, c'est cette solution, en définitive ambivalente, qui a été choisie

en Allemagne. Le fait nouveau consiste en ce qu'il n'était aucunement prévu auparavant qu'une autorité nationale quelconque s'immisce dans des questions concernant l'aménagement de ces zones à utilisation équitable.

Il s'agit, de fait, d'un ajustement sans réciproque de la loi sur la circulation, et ceci bien que cette formule entraîne une révision des objectifs généraux de cette autorité. N'oublions pas cependant que c'est dans le contexte d'une réévaluation des préceptes concernant l'amélioration de la circulation que sont intervenues en marge ces exigences ponctuelles d'une modification du Strassenverkehrsgesetz. Une conception rationaliste, technocratique et positiviste de la planification a été mise en cause et a cédé le pas à des préoccupations le mieux caractérisées par la notion de "Verkehrsmanagement". La subordination de "méthodes souples d'intervention au service de conceptions plus globales de planification" gagne sur un technologisme aboutissant à des mesures coûteuses de voies express et de lourdes mises à disposition d'infrastructures (W. Neusüss, 1980, Bundesbaublatt Heft 4, pp. 541-546). Sous la pression de l'opinion publique se souciant du budget de l'Etat, et la mise en cause du réseau initialement conçu de Bundesfernstrassen, cette nouvelle loi annonce une reformulation plus substantielle des tenants et aboutissants en vigueur. L'attitude de l'Etat Fédéral dans l'expansion du réseau routier est en effet caractérisée par une prise en compte bienveillante de mouvements de revendication locaux et l'abandon de projets entiers, ce qui va dans le sens d'un "Verkehrsmanagement" ne répondant pas uniquement à des critères d'ordre technique.

Cette trajectoire d'une gestion tout court de la circulation vers une certaine forme de gestion sociale qui touche le fonctionnement du système administratif ne devrait toutefois pas laisser croire à une neutralité des instances politiques du pouvoir fédéral à l'égard de ces questions de modération de la circulation, bien au contraire.

6 - L'EMERGENCE D'UNE DEMANDE ET D'UNE OFFRE DE SECURITE SPECIFIQUE.

La réalisation de zones multifonctionnelles tendant à une modération de la circulation dans des quartiers d'habitation est le fruit d'une revendication provenant des "comités d'initiatives" (Bürgerinitiativen) et d'une évidente disponibilité du pouvoir fédéral à se faire l'avocat d'une modernisation de la circulation.

Avant même que les comités d'initiatives se soient intéressés au modèle hollandais des rues et zones "résidentielles", la revendication de la limitation de la vitesse à 30 km/h s'était manifestée dès 1975 et avait connu dans la ville de Bochum un premier succès en février 1976. Alors que la R.F.A., à la conférence de l'OCDE sur des mesures de modération du trafic, ne pouvait encore faire état d'aucune véritable initiative en ce domaine et que l'intérêt pour les exemples d'Uppsala ou de Nagoya rencontrait auprès des spécialistes encore un intérêt mitigé, le Ministère des Transports s'était déjà engagé en faveur de la vitesse à 30 km/h. Signant même à la "Conférence Européenne des Ministres des Transports" le 2 décembre 1975 une "résolution concernant la sécurité des piétons", il ne pouvait donner de garanties quant à son application sur l'ensemble du territoire, faute de compétences ; cependant, ce premier pas franchi indiquait déjà les lignes de conduite.

C'est aussi exactement en 1975 qu'on peut situer le décalage entre la sensibilité de l'opinion publique et celle des pouvoirs publics.

Suite à la diffusion, en octobre, d'une émission du Westdeutscher Rundfunk, se déclenche en effet une avalanche inattendue de réactions de la part des auditeurs ; l'émission abordait pourtant ce problème dans des termes assez préremptaires qui ne laissaient aucunement présager d'un écho aussi inhabituel : "Dans une zone d'habitation résidentielle, il ne devrait pas exister des rues permettant aux automobilistes de rouler plus vite qu'au pas... Il n'y aurait plus d'accidents avec des enfants qui jouent et des personnes âgées. La perte de temps de l'automobiliste serait de toute façon insignifiante, car il ne s'agirait que de tronçons de route relativement courts, où la voiture ne sera acceptée qu'en tant qu'hôte". Le commentaire se terminant sur l'affirmation que de toute façon, "les autorités ne seront jamais prêtes à des solutions..." (Zerban, 1979).

Le mécontentement latent devant l'absence de mesures concrètes pour l'amélioration de la qualité de la vie, et surtout devant le taux alarmant d'accidents dont sont victimes les enfants à proximité de leur domicile, combiné avec la montée des "comités d'initiatives" dans le champ social et politique, finissait, en l'espace de deux ans, par se fixer sur ce champ de mesures réunies sous la forme de "Wohnstrassen". Il reviendra au Land Nordrhein-Westfalen, avec son "expérimentation à grande échelle" (Grossversuch) lancée le 26 octobre 1976, de promouvoir une gestion sociale nouvelle au niveau régional.

En attendant, des expériences les plus diverses au niveau local, soit avec la participation des autorités, soit dans le cadre d'actions spectaculaires d'occupation des rues porteuses de revendications et d'actions voient le jour, à la limite de la désobéissance civile. Alors que les "comités d'initiatives", à cette date, s'étaient surtout manifestés par des attitudes réactives sur des propositions d'augmentation de la capacité des flux circulatoires, des voies express, le modèle des "rues résidentielles" faisait se développer des stratégies de développement de concepts réellement "initiatifs", incitatatoires (Reinborn D.R., Arch + 3/76, pp. 33-37).

Les municipalités, très diversement préoccupées par ces mesures de modération de la circulation, et en principe chargées du financement d'une modification de la voie, font, dans un premier temps, majoritairement la sourde oreille. Comme nous l'évoquions plus haut, elles pouvaient de surcroît s'abriter derrière une incompétence juridique. Dans la pratique, avec le consentement des services techniques, les premières réalisations ont toutefois réussi à interpréter la loi dans le sens des exigences naissantes. Les possibilités de restriction de la circulation selon "des considérations d'ordre et de sécurité du trafic (Verkehr)" (Loc. Cit.) ne spécifiaient pas par quel mode de locomotion s'effectuait le trafic sur lequel il s'agissait d'orienter les efforts. Une autre possibilité ouverte était celle de s'appuyer sur la jurisprudence élaborée lors de réalisations de "rues piétonnes". Le principe étant dans ce cas celui de la "Sondernutzung" (usage spécial) qui se caractérise par une attribution à un seul groupe d'utilisateurs -les piétons-, mais dans ces cas, assoupli par une dérogation pour les véhicules, à l'exception peut-être de

véhicules lourds. Cette possibilité supposait un accord tacite de la part des autorités chargées de la circulation. L'originalité, dans la recherche d'une solution, revient à la ville de Frankfurt (Land Hessen), qui déclarait certaines rues d'usage privé partiel.

Nous sommes donc devant une multitude d'actions et de réalisations les plus divergentes, allant de la réduction de la vitesse, la promotion d'une conduite "défensive", jusqu'à des expériences tendant à rendre multifonctionnel l'espace de la rue. Le point de départ s'inscrit dans une dénonciation d'une recherche d'augmentation de la capacité d'accueil des automobiles, qui va très souvent de pair avec l'indignation devant le taux d'accidents des enfants.

A notre grande surprise, les réflexions critiques sur les motivations feront largement place à des comparaisons sur les conceptions et expérimentations diverses. Le morcellement des centres de décision semble en effet favoriser des publications faisant état des coûts des réalisations avec plans et dessins à l'appui et un nombre appréciable d'études comparatives, répertoires et autres classifications.

L'expérience à grande échelle du Land Nordrhein-Wesfalen, voisin des Pays-Bas, montre que la région peut, à la mesure des conjonctures politiques, jouer relativement tôt un rôle d'incitation non négligeable et ainsi mettre à disposition ses ressources humaines et matérielles pour concevoir une action cohérente. Il ne fait pas de doute que cette intervention a également un caractère de coordination à l'intérieur du "Land" et assure ainsi une évaluation sur la base d'un

échantillon plus significatif. Ce souci d'unification des expériences supposait cependant une négociation avec les "Bürgerinitiativen" déjà mobilisées à ce sujet et qui essayaient de drainer la manne régionale et le know-how sur leur expérience à eux, c'est-à-dire leur rue, leur quartier.

Inversement, le pouvoir en place d'un Land peut totalement se désintéresser des expériences menées dans les villes qui sont sous son autorité. Etant donné que la plupart de ces initiatives de modération du trafic se déroulent dans des quartiers situés en centre-ville ou dans la périphérie, le financement et la compétence sont clairement établis. L'Etat Fédéral qui prélève la taxe sur les carburants et qui, pour l'instant, est encore contraint de l'affecter à la construction et à l'entretien des routes -ce qui ne tardera pas à être mis en question- en attribuant des aides aux Länder et aux communes, respectivement en charge des Landesstrassen et des Gemeindestrassen, est toutefois en mesure d'accorder des "Finanzhilfen" (aides financières) pour ce genre d'opération.

Le rôle principal de l'Etat Fédéral consiste donc, en l'absence de moyens d'intervention directs, à concentrer ses efforts sur l'évaluation scientifique des expériences et l'encouragement de la recherche. Force est de constater qu'en ce domaine, les moyens engagés sont considérables. Un effort continu dès 1977 a contribué à ce que des centres de recherches universitaires et des bureaux d'études parapublics se livrent dans un premier temps à la diffusion et au relevé des expériences locales. Dans la phase actuelle, le Ministère de l'Urbanisme et du Logement (Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) s'emploie, en coordination avec la ville de Hambourg,

à soutenir une expérience menée par une équipe de recherche. Cette expérience, actuellement en cours, consiste à évaluer avant et après les conditions d'intervention et à élaborer des méthodes rigoureuses d'observation. Cette même équipe, d'ailleurs issue d'un centre de recherches du Land Hessen et implantée à Darmstadt, où l'intérêt pour les rues résidentielles est quasi-inexistant, a connu des financements préalables pour évaluer les expériences dans l'ensemble de la R.F.A. Ces activités de recherche et d'évaluation connaissent un rayonnement d'autant plus considérable qu'elles font l'objet de publications fort attrayantes et connaissent une diffusion large auprès des services techniques, auprès des planificateurs et des centres de documentation.

De cette manière, l'Etat Fédéral atteint non seulement les autorités locales, mais tend à unifier, grâce à la diffusion auprès des comités d'initiatives et par la mise en circulation d'informations, les conceptions d'un public mobilisé par ces questions touchant au cadre de vie.

7 - LEGITIMITE ET PRISE DE DECISION.

Autant une analyse de la part non-décisionnelle s'avère une condition nécessaire pour étudier la prise de décision et la virtualité d'une expression de la demande de sécurité, selon qu'elle s'effectue dans un système de pouvoir centralisé ou dans un morcellement du pouvoir, autant le contexte et les enjeux en présence rendent quelque peu aléatoire une généralisation à partir des seuls exemples cités. Toutefois, nous voudrions attirer l'attention sur les équivalences fonctionnelles et la définition du rôle et des attributions d'acteurs sociaux agissant dans une relative autonomie, que semblent sécréter des systèmes

décentralisés. A l'opposé de la situation française actuelle ou devant l'imprécision des objectifs, "seules les liaisons hiérarchiques sont clairement définies" (INFRA), l'absence de contrôle et l'étendue de leur action, telles qu'elles prévalent dans les pays voisins, semblent garantes de la prise en compte d'une différenciation croissante et d'une dilution de ce qui aurait trait à la sphère privée et de ce qui serait du ressort des pouvoirs publics. Même si l'on adhère à l'idée selon laquelle des réponses adéquates puissent exister en ce domaine, il est vrai que le manque de ressources inhérent à de petites unités de vie sociale font obstacle à une juste perception des données en présence -faute d'expérience- voire à une mise en oeuvre rationnelle des moyens à disposition. Il n'en reste pas moins que la perméabilité due aux nombres d'acteurs potentiels, due à la capacité de certaines structures polymorphes de réorienter les objectifs, sont favorables à la création d'un tissu mieux à même de capter l'expression d'une demande de sécurité et de lui donner une résonance suffisante pour provoquer des vocations ou une prise en charge par des instances plus institutionnelles.

Parce qu'il se trouve situé au carrefour de deux phénomènes sociaux majeurs : l'émergence de nouvelles formes de vie sociale, plus conviviale, à caractère associatif, souvent focalisée sur le cadre de vie, et une attention plus aigüe pour les conditions de vie des enfants, le tissu d'agents sociaux, tel qu'il existe en Suisse, a de fortes chances d'assurer -au travers des structures relais- une expression ascendante se cristallisant sur une demande de sécurité. Au travers des 200 secrétariats de district de Pro Juventute et des 1 000 délégués de sécurité bénévoles (2 000 communes) de la prévention routière, sans parler d'associations plus éphémères, plus circonstanciées et aussi plus locales, un thème s'articulant sur

un modèle, tel les "rues résidentielles", a toutes les chances d'une rapide mise en circulation et bénéficie d'une propagation certaine. Ces équivalences fonctionnelles, qui ont cependant pour défaut structurel majeur de ne pouvoir véritablement assurer une action, se cantonnent par conséquent plutôt à la diffusion des expériences en cours mais disposent néanmoins, grâce à leur structure et à leur position oblique par rapport aux hiérarchies des pouvoirs, d'un poids considérable.

Etant entendu que notre intention n'est pas de valoriser un tel processus de prise de décision, mais d'y voir une réponse (liée à une certaine forme d'organisation sociale) à la différenciation croissante de l'étendue sociale (l'aspect structurel), nous voudrions également rendre attentif au caractère conjoncturel du manque de légitimité sur cette question, qui caractérise, à des degrés divers, les pouvoirs publics des différents pays et auquel ils s'efforcent de pallier par des réponses de natures diverses. Mais avant de présenter quelques réflexions que nous inspirent l'étude et la demande d'offre de sécurité, il nous importe de faire état d'une enquête menée par l'Institut de Psychologie de Paris V sous la direction de C. LEVY-LEBOYER, qui éclaire cruellement la difficulté de l'expression d'une demande de sécurité en France.

Dans le cadre d'une recherche de psychologie de l'environnement portant sur le stress environnemental, et surtout sur les nuisances de l'environnement, un groupe d'habitants s'est déclaré particulièrement incommodé par le bruit des voitures provenant d'une route à grande circulation se situant à proximité de leur habitat. Après enquête, et surtout approfondissement d'enquêtes effectuées en raison de la forte

convergence des propos allant dans le même sens, les chercheurs se sont aperçus que les enfants de ces habitations étaient contraints de traverser cette route pour atteindre l'école. Des accidents récents et plus anciens s'étant produits à cet endroit, la route a été perçue comme particulièrement dangereuse et par un glissement, psychologiquement explicable puisqu'ils ne pouvaient rien changer à cette situation, comme particulièrement bruyante. Le rejet du bruit des voitures, d'intensité acoustiquement comparable à d'autres bruits perçus par ailleurs comme moins insupportables, est ainsi devenu le révélateur d'une demande de sécurité totalement informulée de la part des habitants. Aux dires des chercheurs, la création d'un passage piéton, remédiant à ces risques quotidiens d'accident, aurait plus tard amené les habitants à s'accommoder du niveau sonore de la circulation routière, d'après les vérifications opérées lors des enquêtes ultérieures (C. LEVY-LEBOYER, 1980, "Psychologie et environnement").

Avec la présentation de ce cas, notre intention ne se résoud pas à montrer que l'expression d'une demande de sécurité -ou son absence- n'est guère mesurable en nombre de revendications, mais que celle-ci suppose, outre une transparence du système pour les acteurs et les responsables, la présence de modèles, d'images. En effet, l'exemple des "rues résidentielles", qui recouvre les revendications les plus disparates et donne lieu à un éventail d'aménagements et de réalisations s'articulant autour d'une "image-guide", en l'occurrence celle des "woonnerfs" hollandais, nous indique le rôle que peuvent jouer de telles images. Cela dit, si dans les situations étudiées, l'orchestration des clameurs, proclamations et expériences à grande échelle, cautionnées par des démarches scientifiques, ont certainement eu pour

conséquence de mobiliser des "initiatives de citoyens" et servi de projet à des groupes particulièrement actifs, il est non moins vrai que la présence de tels modèles canalise des demandes plus diffuses.

Ainsi, en dépit de la création d'un rapport de force entre citoyens et pouvoirs fédéraux en Allemagne qui, au premier abord, s'est soldé par une "débandade" du pouvoir d'Etat (dilution entre ce qui est ressort de la circulation, donc du maintien de l'ordre, et ce qui relève de la compétence des pouvoirs municipaux -aménagements, infrastructures- au profit du second), ce débat a toutes les chances de désamorcer des mécontentements plus substantiels.

Du point de vue de la problématique qui nous concerne plus spécifiquement, on peut retenir que la prise de décision au niveau local sur les questions de sécurité permet sans aucun doute, en raison de la plus grande transparence, l'articulation de demandes provenant des premiers intéressés. D'un autre point de vue, la décentralisation de la décision, dans la mesure où les compétences se trouvent déléguées à des échelons inférieurs, exige, à partir d'un certain seuil, des équivalences fonctionnelles susceptibles de pallier les carences structurelles, ceci à condition que les cadres juridiques ne fassent pas obstacle à l'éclosion de structures polymorphes à statut et objectifs indéterminés.

L'approche macro-sociologique que nous proposons et qui se trouve à l'intersection d'une sociologie des organisations et d'une théorie de la prise de décision qui cherche à dépasser une simple interrogation sur la rationalité de la décision exige cependant une mise en contexte supplémentaire. Vouloir introduire des perspectives portant sur la transformation

sociale dans une théorie des organisations, il apparaît comme indispensable de mettre en relation le foisonnement des réalisations allemandes et la relative pauvreté des expériences françaises avec ce qu'il est convenu d'appeler Outre-Rhin le dépérissement de la légitimité du pouvoir. Autrement dit, si notre hypothèse, en résumé, prône que toute décision se trouve influencée par la structure décisionnelle dans laquelle elle est prise et que selon la forme d'organisation et selon l'histoire de cette organisation, elle se présente différemment ; il est inconcevable, dans une analyse comparative entre Etats, de faire l'impasse sur la signification que revêt respectivement la délégation de pouvoir.

Le thème de la sécurité liée à une revendication sur l'amélioration du cadre de vie pose de façon aiguë la qualité des rapports entre pouvoir public et autodétermination du citoyen et, au niveau local, entre pouvoirs et virtualités d'expression des mouvements sociaux. Ce rapport est parfaitement perçu par les autorités suisses et par les représentants de la prévention routière (BFU), puisqu'envisagé en termes strictement idéologiques, toute action visant à améliorer les conditions de sécurité limite la liberté personnelle des citoyens. C'est ce propos qu'illustre le Conseiller Général (équivalent d'un ministre, membre du Conseil), dans une allocution prononcée en l'honneur du millième délégué de la sécurité, où il affirme que le point crucial soulevé par toute action en la matière, c'est que "seul, en première ligne, il est possible d'apprendre ce qui est nécessaire, adapté et approprié" (Rapport annuel 1980, BFU). Le délégué local de la sécurité, bénévole et ayant l'approbation de ces concitoyens, seul en mesure de trancher ou de saisir l'émergence d'une demande de sécurité, qu'elle se pose dans le domaine du sport, de la sécurité

routière, ou dans l'espace domestique, voilà ce qui légitime à jamais les pouvoirs à intervenir dans la vie privée - le modèle idéologique au service du pragmatisme. Cette vision des choses n'étant pas présente à l'esprit de tout un chacun -tellement elle est inscrite dans "l'ordre naturel" de l'ordre social- le danger, la pollution, les nuisances de la circulation automobile dans une paisible rue de quartier, ou à plus forte raison la création d'une route express menaçant, non seulement la paix, mais de plus la propriété privée, peuvent -à défaut- réveiller des réflexes plus concrets. Ce que ces deux sensibilités ont en commun quand elles se formulent en projet, c'est de mettre l'accent sur la légitimité du pouvoir, d'autant que celui-ci aurait plutôt tendance à opposer la rationalité d'une décision à la complexité qui caractérise toute intervention ponctuelle touchant à l'environnement et au cadre de vie.

En contradiction aigüe avec sa mission d'intervenir dans plus en plus de domaines dans "l'étendue sociale", l'Etat se trouve aux prises avec le dépérissement de la légitimité qui, entre autres, se dessine dans la volonté de décentraliser et de mettre en route un transfert de pouvoir ; il se voit ainsi entraîné dans une dynamique mettant à l'épreuve les fondements de la démocratie. Le dépérissement de la légitimité du pouvoir qui, selon la tradition de pensée critique d'Outre-Rhin, commence au tout début de la République de Weimar, ne semble pas effectivement se trouver au même stade en France. Cette situation, dont l'influence est à notre avis décisive dans les rapports entre autorités fédérales et mouvements sociaux, est une des hypothèses sous-jacentes à notre investigation sur les "rues résidentielles".

Si les chefs de file de la pensée critique allemande, tels Habermas ou Negt, croient pouvoir constater le dépérissement ininterrompu de la légitimité de l'exercice du pouvoir concomitant avec une affirmation de la surface social du monde de la production -le milieu du travail était, au dernier siècle, considéré comme relevant de l'espace privé- il n'en est pas de même en France. La centralisation historique, le rôle symbolique de Paris, lieu de décisions publique et privée, l'école publique, les corps d'Etats constitués, etc..., contribuent à une cohésion et à une certaine mise en scène de la légitimité que lui confèrent les mécanismes de la délégation et la représentation démocratique. Il semble donc que la société française soit encore en mesure de participer à la constitution d'un "espace public". A titre d'exemple, nous citerons la visite du Président de la République au Panthéon à l'occasion de son investiture, mais aussi de manière plus quotidienne, les cortèges de voitures ministérielles avec escortes, ou encore la tenue vestimentaire d'un Préfet de région, ou enfin, la présence de voitures de police sur le parvis de Beaubourg qui, aux yeux des millions d'étrangers précisément de passage à cet endroit, est frappante.

La situation en République Fédérale se présente de manière bien différente. Ne pouvant asseoir leur légitimité sur un prestige historique de l'exercice du pouvoir, compte tenu de la période marquée par un totalitarisme, mais aussi en raison d'une unification relativement récente ; ne disposant ni de la Bastille, ni même de la ville de Berlin, traditionnellement investie par le pouvoir symbolique, culturel, politique et militaire, le pouvoir, en Allemagne de l'Ouest, est confronté au maintien de la cohésion et à la constitution d'une sphère publique sans pour autant avoir recours à l'ostentation, l'affirmation.

Devant l'extension de la sphère de la production dans le domaine "social" (contrats collectifs, paix sociale relative, présence de syndicats puissants oeuvrant par exemple massivement dans la production de logements) face aux contradictions d'une gestion sociale du capitalisme, on assiste, pour les années qui nous intéressent (1976-1981), à un effondrement de la légitimité. C'est dans ce contexte qu'il s'agit de placer la montée des mouvements écologistes, et subsidiairement, le débat sur les "rues résidentielles". On cherchera un début d'explication pour cet engouement subit dans l'apparente contradiction existant entre le soutien de ces expériences par le pouvoir politique fédéral (Cf. l'aval que lui donne le Ministre de l'Urbanisme et du Logement dès 1976) et la nécessaire délégation de pouvoir que ceci implique pour le pouvoir administratif fédéral (dilution d'un partage pourtant plausible entre le maintien de l'ordre et de la sécurité, qui se prolongera, selon toute vraisemblance, par une ambiguïté sur le financement, avec des aides circonstanciées pour des infrastructures strictement de la compétence municipale ou régionale).

Ces propositions d'aménagement de rues de quartiers en zones de communication sont l'expression de la constitution d'une "Scheinöffentlichkeit", d'un espace public fictif, une "publicité altérée", ou encore d'une détérioration occultée de la légitimité. Il s'agit là d'un véritable raccommodage d'une altération de la rationalité technocratique qui, par "Bundesstrassen" (autoroutes), échangeurs et voies express, malgré elle, se croyait en mesure d'élever l'intérêt public devant la cacophonie des intérêts particuliers.

Dans la mesure où le propre de structures fermées "consiste à décomposer les décisions en sorte qu'elles les subdivisent en décisions plus infimes et en omettant qu'elles peuvent seulement améliorer les décisions, en les améliorant par des décisions" (Luhmann 1978, p. 19), les enjeux sociaux se sont vus exclus, c'est-à-dire ne se trouvent plus seulement maîtrisés par addition ou intégrés dans la parcellisation de la structure étatique. A cet effet, la caution de recherches scientifiques, ou la présence d'experts extérieurs, ont joué un rôle important. Tout comme les autorités suisses confient leurs évaluations à un institut de recherche hébergé par la seule université suisse, l'Ecole Polytechnique, le Land Nordrhein-Westfalen a, pour son expérience à grande échelle, préféré que les experts se situent dans une structure affiliée aux assurances privées (HUK-Verband).

Cette façon consciente de n'assumer que partiellement le pouvoir, par le truchement de structures intermédiaires qu'on désignera à tort comme para-publiques, par exemple l'ADAC en RFA, ou l'ANWB aux Pays-Bas, pourrait toutefois s'avérer être à double tranchant pour les pouvoirs publics. Dans la vacance structurelle due au manque chronique de ressources humaines et matérielles s'installent en effet, soit des holding de consommation ou de services (chaînes de magasins, banques ou assurances) qui, en passant par des conseils de sécurité, proposent des équipements de loisirs, de sorte qu'ils occupent de plus en plus le terrain qui sépare la vie publique de la vie privée. Le dépérissement de la légitimité n'est en fait qu'accéléré par cette extension de cette sphère de production, qui n'a d'égal que la perte de sens de la vie privée, dont le dépérissement se révèle dans une vision toujours plus étriquée de la citoyenneté : bref, une vie privée tournée vers des valeurs individuelles et familiales et des préoccupations de moins en moins sociales.

L'autre versant de cette constitution d'une sphère publique fictive, à laquelle s'essaient les différents pouvoirs et dont l'engouement pour ces "rues résidentielles" n'est qu'un aspect (Note), repose par ailleurs sur une "utopie bourgeoise" qui n'est pas moins discutable. L'utopie de la participation, qui a connu ses états de services, s'est trouvée refoulée lors de graves crises et en temps de guerre, et qui aujourd'hui, précisément, préconise une conception du citoyen devenu usager.

Comme le fait remarquer H. Lefebvre, cette conception participe de "la substitution à la figure politique du citoyen de l'usager, figure du quotidien". Alors qu'au début, la représentation de l'usager semblait l'expression d'une puissance revendicative capable d'agir dans la quotidienneté, subversive même du fait qu'elle se situait comme extérieure au travail productif : transports et communications, habitat et réalité urbaine, santé, "l'usager dans cette perspective allait devenir l'élément primordial d'une force constructive autant que critique, qui réhabilitait la valeur d'usage, subordonnée à la valeur d'échange (...). Ainsi devait se resituer dans le quotidien, de façon bouleversante, la priorité de l'usage sur l'échange (...), et cela principalement dans les questions relatives à l'espace" (H. LEFEBVRE, 1981, p. 80 + passim) ; Lefebvre, après avoir décelé cette vaste opération récupératrice, un habile désamorçage, un détournement mené par ce qu'il appelle un pouvoir étatico-politique, conclut aujourd'hui sa thèse ainsi : "Le fait accompli est là : le citoyen tend à disparaître devant l'usager".

(Note) Faisant d'ailleurs suite aux espaces piétonniers appliqués à grande échelle dans les centres-villes ouest-allemands, au point que ces aménagements laissent une assez forte impression aux visiteurs étrangers, tant le sens et la signification leur échappent, étant entendu que l'utilité reste indéchiffrable.

Sans prendre entièrement à notre compte l'ensemble du raisonnement, surtout quand il accepte les thèses des tenants du contrôle social, l'existence d'un pouvoir occulte et manipulateur, nous adhérons entièrement à son analyse des causes et des conséquences. "Les rues résidentielles" se situent, à notre avis, dans ce champ, et ceci vaut probablement aussi peut-être de façon moins explicite, pour d'autres ajustements de l'offre et de la demande de sécurité, par le truchement d'aménagements de l'espace physique.

8 - CONCLUSIONS

Avant de présenter les mesures concrètes (1) dont nous avons essayé d'établir une typologie, nous voudrions effleurer quelques questions susceptibles de déboucher sur des propositions pratiques dans le contexte français actuel et en fonction de notre problématique. S'il paraît évident qu'une transposition de l'expérience allemande - à condition d'une cristallisation préalable du modèle et qu'une mobilisation semblable de l'opinion publique soient dans le domaine du possible - nous espérons avoir montré que les conditions qui lui ont donné naissance ne sont pas réunies et dans un avenir proche, n'ont pas de raison de se déclarer. Il n'empêche que ces mesures, comme nous allons le montrer, donnent lieu à une redéfinition intéressante de la rationalité technocratique dans le domaine de la régulation de la circulation. En tant que telles, elles devraient donner matière à réflexion aux ingénieurs des services techniques concernés.

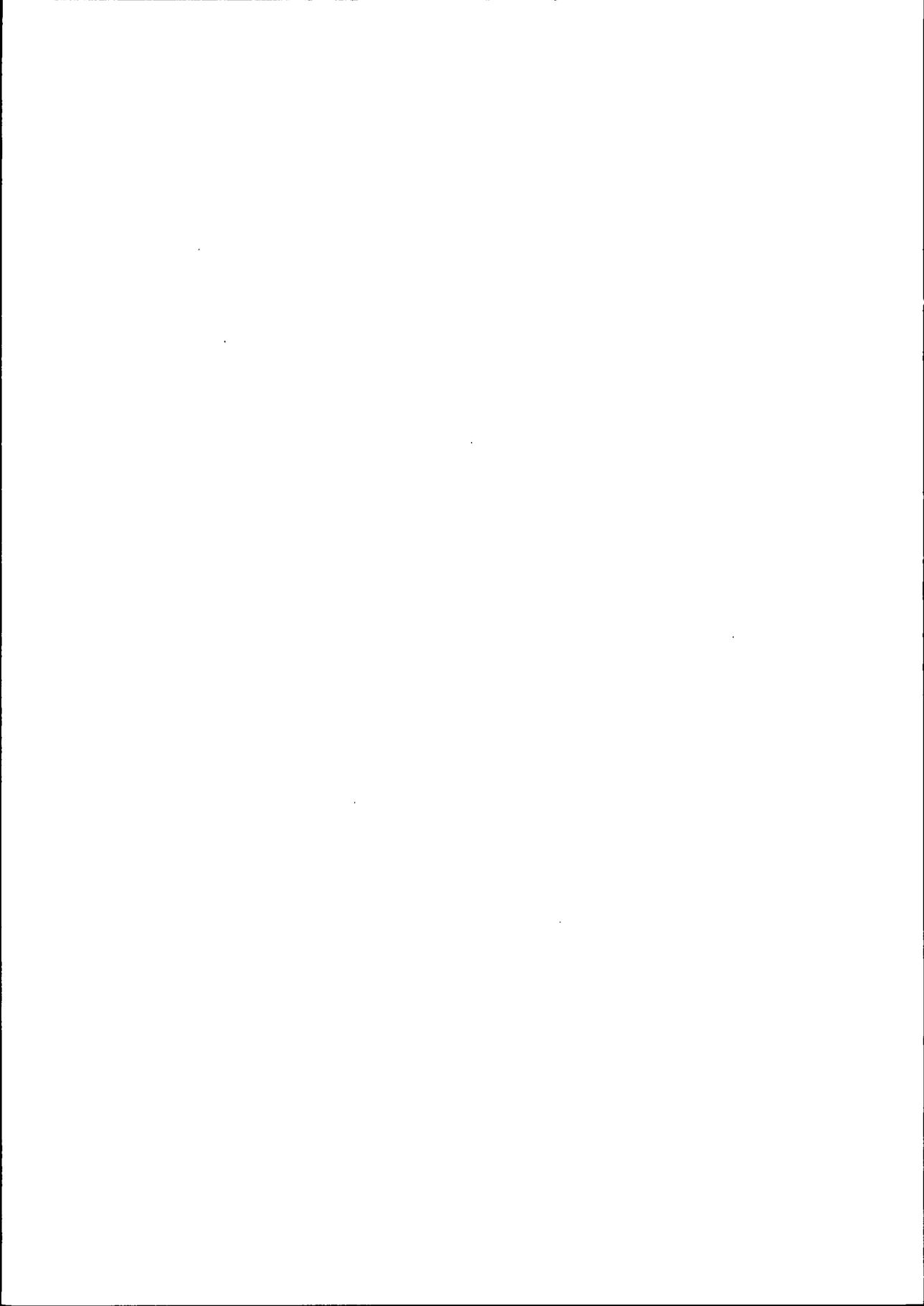
(1) Cf. Annexe du Chapitre III, page 131.

En second lieu, nous voudrions rendre attentif à ce que la demande de sécurité qui s'exprime dans ce réaménagement particulier des rues de quartiers est en dernière analyse motivée par une privatisation, c'est à-dire une conception du partage entre sphère privée et sphère publique qui est surdéterminée par une appropriation individuelle. Une appropriation d'ordre symbolique qui tient à ce que nous avons appelé le dépérissement du concept de citoyenneté concomitant au dépérissement de la légitimité du pouvoir étatique. Cette dernière hypothèse que nous avançons, et qui est en totale contradiction avec l'intention latente que nous attribuons aux pouvoirs publics allemands, suppose donc que la volonté de constituer une sphère publique fictive (Scheinöffentlichkeit), au travers de diverses expériences, perdra toute sa portée politique et se traduira par une privatisation, donc par un échec symbolique. Au contraire, ce qui a été réalisé en d'autres moments historiques, allant dans le sens de la constitution d'une sphère publique fictive (nous pensons à l'esthétique et au monumentalisme des écoles publiques, des bureaux de poste, gares et mairies de la Troisième République), les espaces libres se sont toujours caractérisés par une redéfinition de l'ordre symbolique dans lequel ils étaient inscrits. Le pouvoir ne disposant plus de la légitimité d'imposer des monuments, et surtout d'orchestrer leur cohérence, n'aura par conséquent réussi que le temps de leur réalisation, ce qui pourrait apparaître comme une opération extrêmement subtile et prometteuse. Cela dit, le pouvoir en France, quoiqu'à un moindre degré, en prise avec le dépérissement de la légitimité (pensons à ce qu'on appelle actuellement pudiquement le lancement de grands chantiers ou à la réussite du Centre Pompidou), devra tenir compte de cette revendication de l'appropriation individuelle venant de la

base. Une revendication qui tient essentiellement au mode et aux conditions de vie communes aux sociétés industrielles avancées. Le décalage observable dans la relative faiblesse, en France, des mouvements revendicatifs du cadre de vie en général et des "initiatives de citoyens" dans le domaine de la sécurité en particulier, nous l'attribuerons entièrement au manque d'articulation avec le pouvoir à l'échelon local et à l'absence de modèles.

Quels sont, enfin, les enseignements que l'on peut tirer quant à l'existence de structures de relais, et quel rôle pourrait jouer un organisme comme l'ONSER dans une décentralisation effective ? Partant de l'hypothèse d'une prise en charge future des problèmes de sécurité à des échelons inférieurs, au regard des réponses données au morcellement de la décision dans les pays voisins, nous pensons pouvoir affirmer que des structures relais devraient créer des équivalences fonctionnelles. Leurs fonctions seraient de généraliser des expériences, de consulter les collectivités locales, et d'autre part, en mettant à disposition leur infrastructure, de répercuter une expression ascendante des demandes de sécurité ; enfin, les fonctions de recherche et d'évaluation devraient constituer un complément nécessaire à cette plus grande ouverture, surtout horizontale.

CONCLUSIONS GENERALES



A partir des données recueillies dans cette enquête, le premier élément de conclusion qui semble s'imposer est la complexité des processus qui amènent aux formes de gestion territoriale de la sécurité routière. L'éclatement des instances de gestion, les recoupements institutionnels, l'enchevêtrement des différents niveaux de l'action sociale, politique, économique, administrative et technique en sont les principaux responsables.

1 - Du central au local : un processus d'ajustement.

Pour esquisser cependant l'ordre ou le mouvement général de cette complexité, on pourrait dire que le travail spécifique du local serait de réaliser des ajustements entre les différentes instances de gestion, essentiellement un ajustement des normes et des règles nationalement définies en fonction d'enjeux et de situations particulières.

Cette proposition peut sembler banale dans sa globalité mais elle exprime véritablement, en quelque sorte au plan de la quotidienneté des pratiques concrètes, les règles générales du jeu social à partir desquelles se réalisent les mesures de sécurité.

C'est dans le mécanisme même d'ajustement, de compromis, que se situeraient les marges d'autonomie décisionnelle de l'échelon local et que se dessinerait son épaisseur, sa réalité, son sens.

L'effet d'ajustement et l'autonomie toute relative qu'il suppose offre une certaine marge de choix de mesures de sécurité parmi la nomenclature technique

officielle, centrale et, le cas échéant, permet probablement certaines innovations dans les pratiques. Ce même effet, cependant, par la multiplicité des instances impliquées dans le compromis est susceptible d'aboutir soit à des blocages, des positions de repli conformistes et peu dynamiques soit à des actions volontaristes dès lors que les conditions d'un consensus institutionnel ne sont pas réunies.

Autant que le cas de Châlons-sur-Marne a une valeur exemplaire, les mouvements sociaux historiquement impliqués dans la contestation des formes dominantes de gestion de l'espace urbain, qu'il s'agisse du cadre de vie, du transport ou du logement sont absents de la scène de la sécurité routière. Bien entendu, une enquête élargie à d'autres agglomérations du même type pourrait renseigner sur l'importance et l'influence réelle des mouvements revendicatifs dans le champ de la sécurité. Mais on peut faire l'hypothèse que dans bien des cas les institutions traditionnellement et administrativement destinées à gérer ce champ restent "face à face", ou, en l'espèce, prennent en compte, par le biais de la représentation politique les pressions engendrées par la défense d'intérêts particuliers (cf. la lutte des commerçants des centre-ville pour la libre circulation des automobiles).

2 - La polyfonctionnalité des acteurs de gestion.

Pour toutes ou presque parmi ces institutions, la caractéristique épisodique de l'accident de la route fait que les enjeux spécifiques à la sécurité routière sont à peu près inexistantes ou comme surajoutés à d'autres enjeux plus vastes : politique électorale, habitudes administratives, gestion des charges de travail, satisfaction d'intérêts immédiats, prérogatives institutionnelles.

En conséquences de quoi, les acteurs institutionnels incorporent la sécurité routière comme une des dimensions de leur pratique sans qu'à celle-ci soit attachée une valeur décisive. A l'éclatement fonctionnel horizontal s'ajoute donc un éclatement vertical. Ce morcellement pourrait avoir des effets positifs

s'il globalisait la perception de la problématique sécurité routière, en la rapportant à des facteurs plus généraux ou plus spécifiques. Il pourrait aussi avoir un effet démobilisateur dès lors que les impératifs de sécurité ne sont pas situés avec une force suffisante parmi l'ensemble des actions technico-administratives habituelles.

3 - Décentralisation et normalisation.

Par le biais de ses services extérieurs, l'Etat normalise les interventions de la société locale sur son propre territoire. L'action dite décentralisatrice est alors teintée d'ambiguïté. Celle-ci se laisse particulièrement bien lire du côté de la représentation la plus politique du pouvoir central, le CISR, qui doit concilier les effets centralisateurs avec les particularités du local. Mission difficile sinon paradoxale pour les Délégués départementaux de sécurité routière qui sont à la fois les représentants de l'exécutif central et qui doivent établir les bases d'une politique locale en concertation avec les instances départementales. Cette politique, dépourvue des moyens qui seraient à la mesure des enjeux, produit des actions qui restent formelles et conjoncturelles, souvent tributaires de la bonne volonté ou de l'attention personnelle de tel ou tel représentant ou chargé de mission.

On observe le même effet d'ambiguïté en ce qui concerne les actions menées par les municipalités. Nous avons pu montrer qu'une des fonctions des services techniques des villes est de traduire en termes de normes et de procédures et ainsi de rendre exploitables les demandes du secteur politique élu ou procédant de l'Etat.

Les DDE, par le biais des GEP interviennent aussi pour expertiser les projets ou contrôler les réalisations des équipes municipales.

L'effet est d'homogénéiser les actions. Là encore il a des conséquences positives et négatives. Ainsi les modèles de trafic urbain peuvent servir de référence aux municipalités pour réguler les flux et améliorer la mobilité mais d'un autre côté, ils peuvent être plaqués, mal adaptés aux circonstances particulières. Ces modèles sont en quelque sorte "importés" du centre et leur reproduction au niveau local peut apparaître comme une solution de facilité, mimétisme ou automatisme bureaucratique. Plus, "le modèle de trafic va légitimer une intervention planificatrice systématique de l'appareil d'Etat au niveau local" (1). Il s'en suivra une "soumission" à la science et à la technique du pouvoir qui reviendra à favoriser l'application locale de certaines logiques de développement.

Il sera donc difficile de dissocier la réalisation des équipements aux options idéologiques qui les présupposent bien que les données nous manquent pour en apprécier pleinement l'effet. Mais, en tout état de cause, le central est toujours présent localement.

(1) G. DUPUY - Les modèles de trafic urbain
Action concertée de recherche urbaine - Paris, 1975.

4 - Fédéralisme et décentralisation.

La structure politique des Etats fédéraux et leurs particularismes administratifs entraînent vers d'autres formes de gestion de l'insécurité.

En Suisse et en RFA, l'Etat n'assume que partiellement le pouvoir ; les restrictions juridiques à l'intervention étatique dans les cantons et les Länder peuvent se révéler fortes.

On observe cependant une certaine carence des organismes locaux quant à la prise en charge de la sécurité, carence financière mais aussi motivationnelle ou idéelle . D'où l'émergence de structures compensatoires, de droit privé, associations et fondations cherchant à avoir une action dans l'aménagement du territoire local et s'efforçant d'impliquer les populations.

Ces structures sont soit administrées par des notables, des personnalités qui jouissent d'un rayonnement local et sont des courroies de transmission vers le pouvoir central soit sont investies par des représentants de courants politico-idéologiques plus réformistes ou d'obédience écologique bien représentés parmi les nouvelles classes moyennes des villes, dans les cités résidentielles notamment.

Outre les questions juridiques d'ajustement des régions et des villes, ces structures compensatoires orientent l'action de l'Etat vers certaines formes plus sociales que technocratiques de gestion de l'espace de circulation.

A l'Etat fédéral d'intervenir indirectement soit par des aides financières soit en définissant et finançant des programmes de recherche destinés à évaluer les opérations et en diffusant ces données aux services techniques et administratifs locaux.

Les particularités historico-politiques des Etats fédéraux, qui ont conduit à ce que nous avons appelé une "baisse de légitimité" de leurs actions et de leurs prérogatives n'a évidemment pas son pendant en France, même si la décentralisation en cours peut apporter de nouvelles modalités d'interaction entre le centre et la périphérie.

L'omniprésence de l'Etat dans tout ce qui concerne la gestion de l'espace collectif, notamment l'espace de circulation, laisse peu de place à l'établissement de structures compensatoires qui pourraient s'intégrer plus ou moins harmonieusement dans les structures administratives et politiques traditionnelles.

Il convient de se demander dans quelle mesure la mise en place de la loi de décentralisation et l'encouragement de la vie associative engendreront une évolution de l'administration locale, territorialisée, de la sécurité routière.

Seul l'avenir répondra de l'effet de ce changement sur les orientations et formes de mobilisation en cette matière. En fonction des données dont nous disposons une modalité possible de l'effet de ces changements pourrait être la cristallisation ou le renforcement de l'état présent, à savoir : un intérêt accru et un investissement supplémentaire du côté des équipes municipales ou administratives déjà sensibles aux enjeux de la sécurité routière, un désengagement ou une participation minimum de la part de celles qui y sont moins.

A cet égard, l'opération REAGIR entreprise par la DSCR peut être comprise comme une tentative de dynamiser les pratiques administratives et technico-administratives où la règle bureaucratique reste fermement implantée. La question reste de savoir si l'on peut suppléer une certaine inertie institutionnelle en renforçant la polyfonctionnalité des agents administratifs comme le cas s'avère actuellement.

La vie associative, la pression des associations d'usagers pourrait être un levier important dans l'effort de mobilisation. En dehors des structures politiques et syndicales traditionnelles, elles pourraient jouer un rôle incitateur et mobilisateur. Certaines existent déjà, dont nous avons pu fournir un échantillon (1). Seule une enquête systématique permettrait de rendre compte de leurs objectifs et de leurs actions. Les mieux établies notamment les Automobile-clubs et la Prévention Routière sont en même temps les plus conformistes, composées souvent de notables locaux, elles entretiennent des rapports positifs avec les autorités publiques ; d'autres, plus minoritaires et plus actives éprouvent des difficultés de concertation avec les administrations concernées ; d'autres enfin plus "corporatistes" (parents d'élèves, clubs du 3ème âge) peuvent orienter des actions ponctuelles.

Sont donc établies là les bases effectives de relais d'une "demande" de sécurité, qui pourrait insuffler énergie et vitalité, ouvrir un débat permettant de clarifier les enjeux liés à la mobilité et à la sécurité.

(1) P. BARJONET, J.P. CAUZARD - Le dialogue avec les usagers de la route - ONSER/DSCR, avril 1982.

5 - Sociétés locales et sécurité routière :
hypothèses pour une suite.

Nous avons déjà signalé que cette recherche s'est réalisée avant l'évènement administratif et politique qu'est la décentralisation. Il est probable que celle-ci aura une influence sur les unes ou les autres des dimensions constitutives de l'administration et de l'action de sécurité.

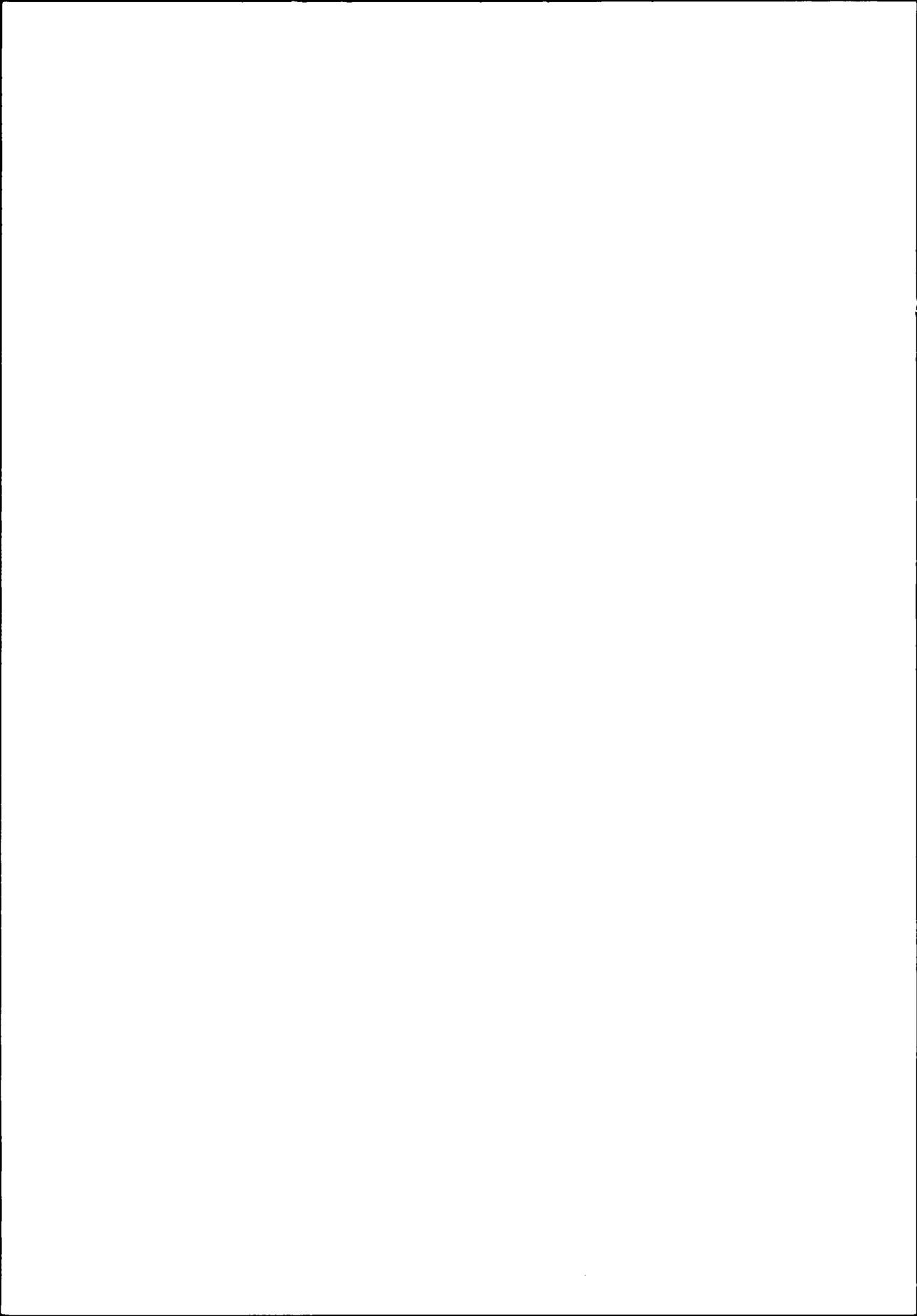
Outre les formes hypothétiques de cristallisation déjà mentionnées, il conviendrait de s'interroger sur les modalités de l'incitation de l'action de l'Etat qui devrait ou pourrait entraîner une modification du rapport entre l'initiative privée et l'initiative publique. Dans ce cas de figure, "moins d'Etat", moins de règles administratives dirigistes et monolithiques s'échangeraient pour plus de dialogue, de concertation dans la pratique des politiques locales, pour une émergence et une légitimité nouvelle du "privé", en l'occurrence la vie associative et les différents mouvements collectifs. Cette figure pourrait se constituer à condition que les municipalités aient effectivement plus de pouvoir et que les applications de la loi ne restent pas purement abstraites.

Par ailleurs, dans le sens d'une autonomie plus élargie des collectivités locales, qu'en sera-t-il des choix et des logiques de financement ? En effet, le rapport rentabilité financière/rentabilité sociale qui est toujours au coeur des problématiques de gestion de la circulation routière pourra pencher, schématiquement, dans deux directions. La première serait celle de la stricte orthodoxie économique fondée sur des calculs coût/efficacité ; l'autre, plus sociale, admettra une gestion défi-

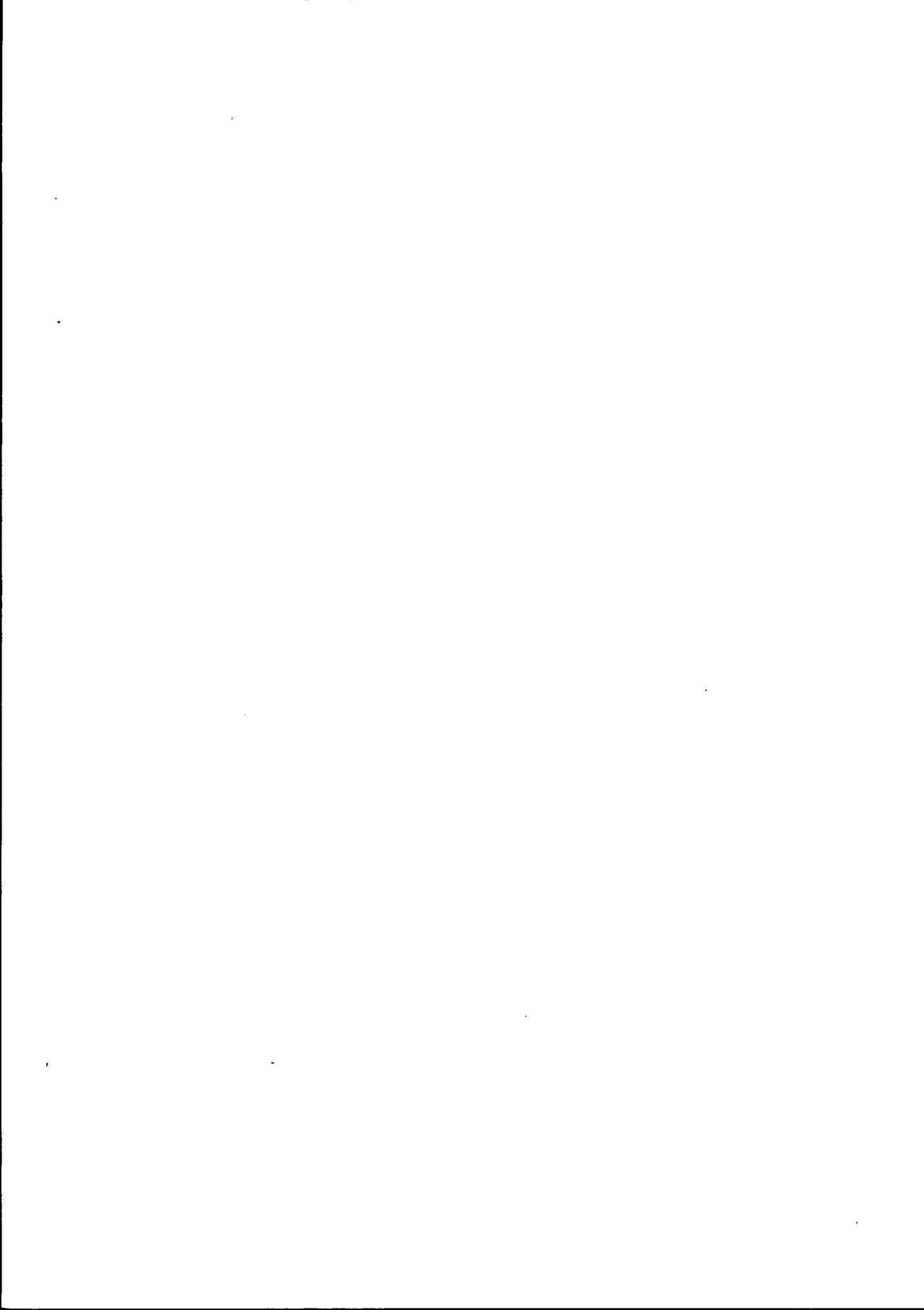
citaire par nature dans un secteur où les enjeux (le corps et la vie humaine) sont vitaux pour les personnes, les citoyens.

Le statut local de la sécurité routière pourra donc varier en fonction de ces deux dimensions : plus ou moins d'initiative privée ou publique, plus ou moins d'économisme ou de volontarisme social et il conviendrait, dans une suite de ce travail, de pousser l'analyse dans ces domaines.

Autre orientation, complémentaire des précédentes : au-delà d'une description des procédures de gestion de la sécurité routière, analyser les représentations que les acteurs sociaux s'en font ; c'est-à-dire définir les points d'ancrage idéologiques à partir desquels s'élaborent ou se rationalisent les pratiques. La perception de la dynamique institutionnelle où s'élaborent les actions, la représentation objective et idéale des pratiques de l'institution et du rôle de l'acteur dans celle-ci, celle de l'appropriation de l'espace public par le technique ou l'administratif, le privé ou le collectif, la perception différentielle des actions de sécurité et celle des causes des accidents de la route, des formes de contrôle, de prévention, de repression pourraient être des axes importants d'interprétation des conditions dans lesquelles se réalisent effectivement des actions locales de sécurité et ouvrir des perspectives sur des changements possibles ou attendus.



- ANNEXES DU CHAPITRE II -



Nous tenons à remercier toutes les personnes qui ont bien voulu nous recevoir et nous consacrer une partie de leur temps.

Mairie : M. TALARMAIN - Adjoint au maire.
Commission environnement et circulation

M. CAPELLE - Services techniques : voirie.

Agence d'urbanisme : M. HUPIN - Directeur

Gendarmerie Nationale : Adjudant-chef RICHAILLEY, P.M.O.

Sapeurs-pompiers : Lieutenant DENOYELLE

SMUR : Mme SALOMON - Médecin anesthésiste réanimation
M. DESMARETS - Interne

C.F.D.T. : Délégués des U.L. Marne et Aube, M. TORRENTS.

Les Droits du piéton : M. SAGE

Journal "L'UNION" : M. DUJARDIN
M. MARTIN

Justice : M. BESTARD - Procureur de la République.

Prévention Routière : M. MOREAU - Directeur départemental.

C.S.C.V. : Mme VANET.

C.S.C.R.A. : M. TRENTI.

Association de défense du commerce châlonnais : M. BOUFFANAIS.

Fédération CORNEC : Mme X.

Transports Urbains Châlonnais : M. DANGU
M. MARIDET

Permis de conduire : M. BECKER - Inspecteur

Sporting garage : M. NADAM - Directeur.

C.R.A.M. (Reims) : M. COLSON - Ingénieur sécurité.

Préfecture : M. MUNIER - Directeur réglementation et contentieux.
Mlle HUGOT - Bureau circulation.

Prévention rurale (Reims) : M. FERRARI - Directeur Marne - Ardennes.

Office tourisme : Mlle CRAMBES

CETE (Metz) : MM. ELLENBERG, ROFFET, LASSAVE.

Equipement : M. BOUILLY - Cellule d'exploitation et sécurité.
M. GODLEWDKI - G.E.P.
M. GAILLARD - G.E.P.

Police Nationale : M. BOUYOUX - Commissaire Principal.
M. LAGILLE - Secrétaire.

Conseiller municipal : M. MICHEL (avant 1977).

Inspection du travail (Reims) : M. LEYCURAS (Transports).

Ecole normale : M. DELETANG - Directeur.

Education nationale : Mme HENRIOT (Chef service adminis. département).

Marne environnement : Mme CAPPY.

- Programmation estimative du plan de circulation - Châlons* -

Année	opération	Montant	TOTAL
1 9 8 1	Sens unique	100 000	1 300 000
	Aménagement itinéraire 2 roues	850 000	
	Aménagement itinéraire 2 roues	350 000	
1 9 8 2	Aménagement carrefour	900 000	1 450 000
	Création pistes cyclables	400 000	
	Aménagement carrefour	150 000	
1 9 8 3	Création voies piétonnes	750 000	1 600 000
	Mise en sens unique et couloir T.C.	450 000	
	Refonte signalisation direction (1)	400 000	
1 9 8 4	Sens uniques, voies contre-sens	250 000	2 350 000
	Refonte signalisation direction (2)	400 000	
	Système régulation trafic	1 700 000	
1 9 8 5	Aménagement carrefour	1 500 000	2 900 000
	Zone piétonne (1)	1 400 000	
1 9 8 6	Zone piétonne (2)	1 300 000	2 400 000
	Rue piétonne	600 000	
	Refonte signalisation direction (3)	500 000	

* D'après document du CETE de l'Est.

- Activité du Commissariat de Châlons - - Infractions routières - 1980.

	Infractions règles de conduite	Code	Constaté	Immobilisation	Suspension adm. permis	Accid. corpo. constaté
1	Etat d'ivresse	L1 L14	18	10	18	1
2	Refus prel. sang	L1	2		2	
3	Conducteur incapable	R3				
4	Circulation à gauche	R4 R226	8		8	3
5	Ne roule pas à droite	R4 R5				
6	Franchis ligne jaune	R5	5		5	3
7	Change direction	R6	19		19	
8	change file interdit	R4				17
9	Retour droite	R19	1		1	
10	Ralentissement	R6				
11	Accélération	R20				
12	Excès vitesse	R10	49		49	35
13	Vit. lim. débutants	R10/266				
14	Vit. lim. aggro.	R10/266	133		133	
14 bis	Vit. lim. hors agglomération	- -	66		66	
15	Vit. lim. véhicules > 10 tonnes	R10/11				
16	Autres excès	R220/11	1		1	
17	Croisements	R12	1			1
18	Dépassement à droite	R12				
19	Dépassement à gauche	R14	1			
20	Dépassement interdit	R17				1
21	Dépassement extrême gauche	R18				
22	Dépassements autres	R15	1			
23	Distance de marche	R8				
24	Entrée intersection	R4				
25	Feu jaune	R44				3
26	Feu rouge	R9	136		136	
27	Signeux agents		3			
28	Priorité sortie parking					
29	Refus priorité à droite	R25	27		27	
30	Priorité grande circulation	R26				21
31	Priorité passage protégé	R27				

	Infractions règles de conduite	Code	Constaté	Immobilisation	Suspension adm. permis	Accid. corpo. constaté
32	Autres priorités	R43	1			21
33	Priorité piéton	R220	5			4
34	Arrêt stop	R 27	40		40	19
35	Approches intersections	R23	1			1
36	Dispositions voies spéciales	R1				
37	Circulation int. autoroute	R43				
38	Bande sép. chaus. autoroute	R43				
39	1/2 tour autoroute	R43				
40	DAU autoroute	R1				
41	Autres infractions autoroute	R43				
42	Arrêt dangereux	R37	2		2	2
43	Arrêt gênant	R37	3			
44	Stationnement abusif	R36				
45	Arrêt chaussée autoroute	R43				1
46	Arrêt DAU	R43				
47	Arrêt passage piétons	R220				
48	Stationnement trottoir	R43				1
49	Avert. sonore	R14				
50	Feux route	R40				
51	Feux position nuit	R40				
52	Feux incorrects brouillard	R40				
53	Sans feux nuit (circulation)	R40				
54	Sans feux nuit (arrêt)	R41				
55	défaut présignalisation	R41				
56	Autres infractions feux		1			
57	Autres infractions règles conduite					
	TOTAL		526	10	510	111
	Infractions véhicules					
58	Eclairage	R82	1	1		
59	Signalisation	R152				
60	Pneux	R59	103	2		
61	Freins	R79				

	Infractions règles de conduite	Code	Constaté	Immobilisation	Suspension adm. permis	Accid. corpo. constaté
62	Appareils contrôle	R78				
63	Surcharge	R54				
64	Chargement	R65	1			
65	Fumées	R69				
65	Bruits	R70	29	3		
65 bis	Défaut casque	R53	6			6
66	Défaut port ceinture	R53	1			
67	Autres					
	TOTAL		141	6		6
	Infractions règles administratives					
68	Défaut permis	L12	16	9	16	
69	Circulation malgré suspension permis	L19	1		1	
70	Permis périmé	R127		1		
71	Temps conduite/repos					
72	Autres					
73	Immatriculations	L8	2		2	
74	Transp. excep.	R47				
75	Transp. matériel dangereux					
76	Contrôle visit. techni.					
77	Franch. barrière dégel	L6	1			
78	Autres		8		8	
	TOTAL		28	10	27	0
	Autres infractions					
79	Pietons	R217				
80	Animaux	R221	4			1
81	Veh. tract. animal	R201				
82	Cycles	R189	79			
83	Refus obtempérer	L4	4		4	
84	Refus situation administrative	L4	3		3	
85	Entrave volontaire circulation	L7				
86	Délit de fuite	L2	54		54	
87	Défaut assurance	Loi 1958	33			
88	Défaut vignette	Impôts	72			
88 bis	Taxe à l'essieu					
89	Autres		56		56	
	TOTAL		305	0	117	1
	Causes d'accidents sans caractère pénal					
90	Fatigue malaise					
91	Infirmité					
92	Inattention					6
93	Incident technique					2
94	Mauvais état chaussée					
95	Anomalie					
96	Intempéries					2
97	Autres					
98	Cause indéterminée					260
	TOTAL					271
	TOTAL GENERAL		1 000	26		389

- Commissariat de Châlons -
Accidents corporels

	Accidents corporels	blessés	tués
1976	443	539	18
1977	412	495	12
1978	424	497	17
1979	439	579	20
1980	589	487	8

- 1980 -
Ventilation.

catégorie	Tués	Blessés	Total Victimes
Conducteurs V.P. Passagers -	3	119 57	122 57
Conducteurs PL et TC Passagers - -		4	4 0
Conducteurs motocyclettes Passagers -		19 5	19 5
Conducteurs vélomoteurs Passagers -		22 5	22 5
Conducteurs cyclomoteurs Passagers -	1	111	112 0
Conducteurs cycles Passagers -	2	44	46 0
Piétons	1	63	64
Autres usagers			
T O T A L	7	449	456

Infraction/sanction aux limitations de vitesse administrative.

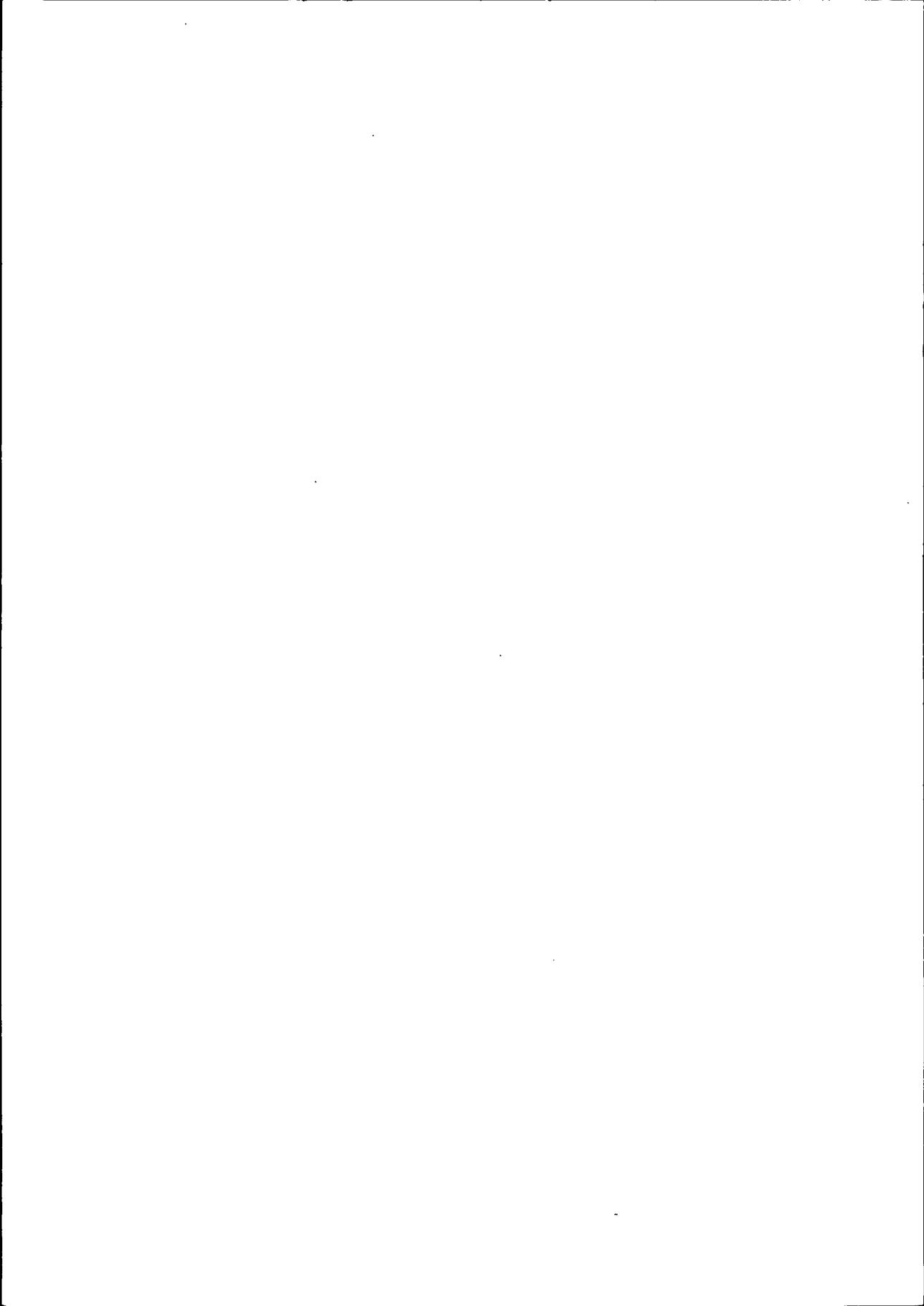
	En ville
Classement (préfecture) → Ordonnance pénale (amende, Tribunal de Police)	0 à 30 km/h
Avertissement (Préfecture)	30 à 35 km/h
Suspension - 8 jours	35 à 40 km/h
Suspension - 15 jours	40 à 55 km/h
Suspension - 1 mois	> 55 km/h
Suspension - 2 mois	récidive (rare)

Sapeurs-pompiers de Châlons -

Interventions de secours routier.

	Nombre	désincarcérations	décès	nb. dans district	blessés
1965	400				
1966	370				
1967	475				
1968	505				
1969	504				
1970	504		22	375	613
1971	545		20	398	684
1972	554	12	20	418	701
1973	534	13	18	387	687
1974	483	10	21	409	575
1975	583	22	22	493	804
1976	537	13	13	434	694
1977	557	17	22	471	680
1978	584	24	35	452	762
1979	595	39	35	470	791
1980	541	34	13	437	709

- ANNEXES DU CHAPITRE III -



LES MESURES CONCRETES

La diversité des instances de décision et la volonté de différentes administrations de procéder à une mise à l'essai de plusieurs variantes empêchent bien évidemment d'établir un bilan global "des mesures de modération du trafic", réalisées, évaluées ou projetées. Cependant, afin de permettre au lecteur de cette analyse institutionnelle de se faire une idée du débat qui semble - par expérience et images-guides interposées - présenter un enjeu majeur pour des associations du cadre de vie et des municipalités, nous présenterons ci-après quelques réalisations désignées sous le terme de "rues résidentielles". Le pragmatisme et la méthode empirique étant à l'honneur, les raisons profondes et les objectifs spécifiques qui caractériseraient les diverses opérations se révèlent toutefois indiscernables. Le "pourquoi" de ces rues se dissout dans d'habituelles revendications de défense du cadre de vie d'où n'émerge que la sensibilité aiguë de l'opinion à l'endroit du taux alarmant d'enfants accidentés qui, en RFA, atteint donc près du double de celui d'autres pays industrialisés, notamment des pays scandinaves. La priorité accordée à une demande de sécurité se confirme par ailleurs dans les sondages effectués après mise en oeuvre de mesures de modération du trafic. D'une manière générale, on attribue aux "rues résidentielles", dans l'ordre, un effet se traduisant par (1) :

une amélioration de la sécurité -----	82 %
un abaissement du niveau du bruit -----	67 %
un embellissement de la rue -----	30 %
la virtualité d'une communication sociale ---	3 %

Cette impression exprimée par les usagers corrobore les relevés statistiques menés par les autorités du Land Nordrhein-Westfalen pendant

(1) PFUNDT K., MEEWES V., MAIER R., "Verkehrsberuhigung in Wohngebieten - Schlussbericht über den Grossversuch des Landes Nordrhein-Westfalen" 1981, p. 46.

la durée de l'expérience et sur l'ensemble des mesures de modération (- 20 %), ce qui ne permet aucune comparaison entre types de réalisations. Les mêmes sondages indiquent que les aménagements de rues les moins bien accueillis sont ceux qui abolissent le plus nettement la séparation entre piétons et automobilistes et maintiennent à tort ou à raison un climat d'insécurité, s'ils ne le renforcent pas. Ceci dit, cette préoccupation majeure ne s'exprime pas explicitement en tant que critère dans le choix des solutions envisageables. Compte tenu de l'accueil globalement favorable que rencontrent ces mesures de modération du trafic, associées à des aménagements du cadre de vie auprès des groupes d'habitants les plus revendicatifs, "le comment" de l'exécution prévaudra certainement encore dans l'avenir sur le "pourquoi" de sa mise en oeuvre (Note).

Note : Ces comparaisons de taux d'accidents laissent entendre qu'il existe des relations de cause à effet entre, soit une plus grande agressivité des conducteurs allemands concomitante d'une plus grande prudence relative des adultes (pourquoi sinon les enfants sont-ils plus souvent victimes), soit une densité urbaine spécifique en Allemagne, c'est-à-dire une configuration virtuellement plus dangereuse du cadre physique qui peut encore résider dans l'existence de routes favorables à une dynamique de la conduite, ou alors une morphologie urbaine particulière. A défaut d'avoir rencontré une réflexion à ce sujet - bien que sous-jacente aux transformations du cadre physique que suppose la réalisation de "rues résidentielles" - nous sommes tentés d'avancer une autre hypothèse qui, d'ailleurs, n'enlève rien à l'intérêt des expériences qui, effectivement, semblent concrètement réduire le nombre d'accidents.

Il paraît urgent que ces statistiques comparées, du moins dans leur interprétation, devraient faire état des budgets-temps des enfants des pays respectifs. S'il est vrai que dans la plupart des pays, les enfants scolarisés disposent de 190-220 jours hors de l'institution scolaire par année, la journée scolaire ou pré-scolaire se répartit de façon inégale. Selon un rapport très recherché sur les accidents d'enfants dans la ville de Darmstadt, de 1978 à 1979 (Flade A., Müller P., "Kinderunfälle" Darmstadt : Institut Wohnen und Umwelt, mai 1980, 41 p.), il apparaît que les jours de semaine, à l'exception du mercredi, se produisent significativement plus d'accidents, et ceci surtout l'après-midi entre 16 h et 17 h 30. A l'appui de ce constat inattendu : en juillet et en août, la moyenne des accidents a tendance à être plus faible. De là à porter un regard sur l'existence de structures d'accueil plus dense le jour de congé, le samedi et le dimanche (famille, associations, occupations de temps libre), ou, comme en France, sur la présence d'une structure d'enfermement - l'école - dès le plus jeune âge synchronisé sur les heures de travail des parents. Soit, l'hypothèse repose sur l'analyse de la structuration du temps qui mériterait autant d'attention que l'interrogation sur les causes attribuées à la structuration de l'espace, la psychologie du conducteur, etc...

Les différentes tentatives ont toutefois implicitement en commun de concentrer leurs efforts sur deux aspects distincts de la question :

1. des mesures de canalisation du trafic qui interviennent sur la fréquence de la circulation, pour l'essentiel, en décourageant les automobilistes d'emprunter certaines rues (obstacles, détours, etc...)
2. des mesures qui tendent à influencer les comportements de conduite, par réduction du champ de vision, par conditionnement, en transformant le revêtement, en rendant plus "habitable" la rue, et évidemment, avec des mesures de répression : limitation de vitesse avec contrôle à l'appui.

Ainsi présentées, ces "mesures de modération du trafic" ne gardent plus cette apparence de neutralité qu'on essaie de leur reconnaître. De toute évidence, une canalisation du trafic favorise arbitrairement ou non certains tronçons de rue au détriment d'autres. Il ne suffit pas, dans ce contexte, de rendre attentif à une hiérarchie préexistante entre rue de quartier et route de transit. Sans trop insister sur la probabilité de voir certaines routes avoir tendance à créer de véritables barrières socio-géographiques dans le tissu urbain, cette manière de privilégier un nombre limité de propriétés et de leur assurer une rente différentielle mériterait d'être plus largement abordée.

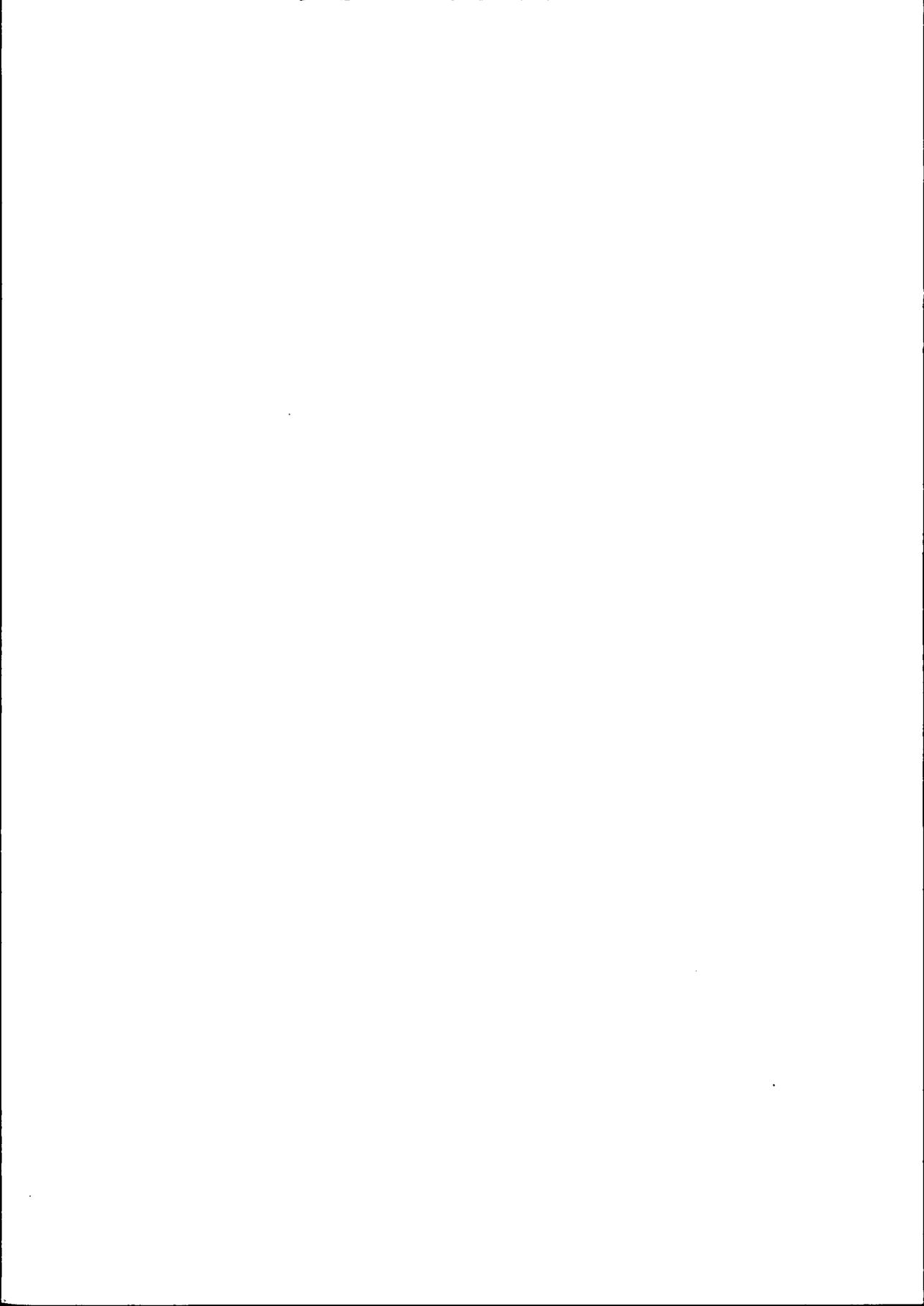
D'un autre point de vue, quelques voix s'élèvent par çï par là pour insinuer que le subit et large intérêt des pouvoirs publics s'expliquerait par une volonté de reconquête des centres-villes. "Les rues résidentielles" serviraient le dessein d'activer la réhabilitation de certaines rues à l'intérieur de quartiers abandonnés, donc de faciliter l'installation de certaines catégories d'habitants, jeunes couples avec enfants, ou de couches sociales aisées, afin de contrecarrer la marginalisation sociale et économique qui gagne en effet des quartiers entiers de centres-villes allemands. L'absence d'un débat public sur ces interrogations, à peine formulées ou entièrement passées sous silence dans les publications dont nous avons connaissance, ne facilite en rien l'explication des origines ou du maintien de telles ou telles solutions

préconisées à la place d'une autre. A l'inverse, ces réalisations se trouvent actuellement encore en pleine gestation ou sont soumises à des phases d'évaluation (soigneusement préparées) qui ne permettent guère de comparaisons en terme d'efficacité au regard d'une réduction des accidents, ni de déduction probante quant à l'atteinte des objectifs qui semblent sous-tendre cette effervescence des cinq dernières années.

Avant de présenter une typologie des solutions préconisées, nous voudrions toutefois souligner l'importance que les pouvoirs publics accordent à l'expression des revendications, et ceci aussi bien de la part des autorités fédérales, que de certaines autorités régionales ou municipales. Abstraction faite du caractère exemplaire que revêtent ces réalisations du point de vue de l'expression, d'une demande de sécurité au niveau local, il ne fait nul doute que ces mouvements de défense du cadre de vie se constituent face à des partenaires sociaux tenus pour responsables et compétents. Même s'il est incontestable que la sauvegarde de l'environnement et tous ces thèmes sur l'amélioration du cadre de vie connaissent une acuité sans commune mesure et trouvent une résonance particulière quand elles s'appliquent aux conditions de vie des enfants. - sans être toujours le fruit d'une attitude désintéressée - il est néanmoins vrai que cette orchestration connaîtra des conséquences substantielles.

Sans parler des retombées, certes positives de la sensibilisation du public, aux questions de sécurité et des dangers encourus, les ingénieurs du trafic et les technocrates semblent opérer quelques réévaluations de leurs priorités enracinées. Ne serait-ce que d'entrevoir la possibilité de concevoir une amélioration ne se limitant pas au point de vue de l'automobiliste ou s'appliquant à certains points critiques de la circulation. Il apparaît qu'il ne suffit pas de supprimer des points faibles - à haut risque - dans le système routier, mais également de prendre en compte d'autres facteurs dans une conception désignée au mieux sous le terme de "gestion sociale" du trafic (Verkehrsmanagement). Ainsi se fait jour la reconnaissance que le principe de séparation des usagers connaît des limites certaines, et qu'une réflexion à l'échelon local

devrait commencer par s'intéresser à la ségrégation entre lieu de travail et lieu d'habitat, génératrice de mobilité inconciliable avec les revendications se faisant jour. De façon plus concrète, un des enseignements à tirer des réalisations exposées ci-dessous est que la rue de quartier peut très bien se satisfaire de critères concernant la géométrie de la conduite et ne nécessite aucunement les principes de la dynamique de la conduite qui exerçaient certes une fascination dans les années trente (Le Corbusier, Hilbersheimer), mais aujourd'hui, de grâce, ne semblent plus aussi actuels.



BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE DU CHAPITRE III

Ouvrages portant sur la relation projet, décision et organisation sociale

CHOMBART DE LAUWE P.-H.

- "La Culture et le pouvoir" Paris, Ed. Stock, 1975, 386 p.
- "Espace et Crise de Civilisation", Paris : Ed. Calman-Lévy, 1982 (à paraître).

DAHL R.A., TUFTE E.R.

"Size and democracy" Stanford (Calif) : Stanford University Press, 1973, 148 p. (The Politics of the smaller european countries).

DURKHEIM E.

"De la division du travail social - Etude sur l'organisation des sociétés supérieures", Paris : Presses Universitaires de France, 1960, 416 p. (Paris : Alcan, 1893, 471 p.).

EISENSTADT S.N., CURELARU M.

"Macro-sociology : Theory, analysis and comparativ studies", London : Beverly Hill : Sage publication, 1977, 112 p. Current Sociology vol. 25.

GESER H., HOPFLINGER F.

"Probleme der strukturellen Differenzierung in kleinen Gesellschaften - Ein soziologischer Beitrag zur Theori des Kleinstaates", Schweizerische Zeitschrift für Soziologie n° 2, 1976, pp. 27-54.

HABERMAS J.

"L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise" (Strukturwandel der Oeffentlichkeit 1962) Paris : Ed. Payot, 1978, 324 p.

LEFEBVRE H.

"Critique de la vie quotidienne - Tome III", Paris : L'Arche Editeur, 1981, 170 p.

LUHMANN N.

"Organisation und Entscheidung" Opladen : Westdeutscher Verlag, 1978, 71 p.

NEGT O., KLUGE A.

"Oeffentlichkeit und Erfahrung - Zur Organisationsanalyse von bürgerlicher und proletarischer Oeffentlichkeit" Frankfurt : Suhrkamp Verlag, 1972, 489 p.

SFEZ L.

"Critique de la décision", Paris : Presses de la Fondation des Sciences Politiques, 1976, 391 p.

Sources iconographiques

ANWB

"Woonerf - Une autre façon d'aménager l'espace urbain et les nouvelles règles qui en découlent pour la circulation" Den Haag Royal Touring Club des Pays-Bas, 1980, 32 p.

MÜLLER P.

"Kinderspiel auf Wohnstrassen - Defizite und Möglichkeiten" in : "Kinder in der Stadt" Vortragszyklus, Braunschweig : Veröffentlichungen des Seminars für Planungswesen der Technischen Universität, Heft 19, März, 1980, pp. 47-70.

MÜLLER P., ZINN H.

"Kinderfreundliche Umwelt - Kinderspiel im Strassenraum" Bonn : Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1980, 124 p.

PFUNDT K., MEEWES V., MAIER R.

"Verkehrsberuhigung in Wohnbereichen - Grundlagen, Entwurf" Köln : HUK, Verband der Autoversichere 1981 (2ed) 48 p.

PFUNDT K., MEEWES V., MAIER R.

"Verkehrsberuhigung in Wohngabieten-Schlussbericht über den Grossversuch des Landes Nordrhein-Westfalen" Bonn : Kirschbaum Verlag, 1979, 120 p.

WINNING, von HH.H., EICHENAUER M., STREICHERT E.

"Verkehrsberuhigte Bereiche nach § 42 StVO - Grundlagen und Kosten" München : ADAC, 1981, 6 p.

Sources citées

BFU/BPA/UPI

"Jahresbericht 1980" Bern : Schweiz. Beratungstelle für
Unfallverhütung, 1980, 60 p.

DIETER R., REINBORD D., SCHALLER T.

"Bürger planen Verkehrsberuhigung selbst" Arch + n° 31, 1976,
pp. 33-37.

INSTITUT FÜR KOMMUNALWISSENSCHAFTEN

"Verkehrsberuhigung in Wohngebieten" Symposium 17-20 Juni, 1980
Bonn : Konrad Adenauer-Stiftung 1980, 364 p.

KOKKELINK G., MENKE R.

"Die Strasse und Ihre Sozialgeschichtliche Entwicklung - Ein
Gespräch" Stadtbauwelt 53/1977.

LANG H.

"Die Integration der Verkehrsberuhigung in der Verkehrsplanung"
Strasse und Autobahn Juli/August 1980, vol. 31, pp. 311-317
(n° spécial).

LANGE K.

"Verkehr und öffentliches Recht - öffentlich rechtliche
Strukturen und Probleme des Binnenverkehrssystem der Bundes-
republik Deutschland" Göttingen : Verlag Otto Schwartz, 1974,
368 p.

LEVY-LEBOYER C.

"Psychologie et environnement", Paris : Presses Universitaires
de Grance, 1980, 211 p.

LIMBOURG M., SENCKEL B.

"Verhalten von Kindern als Fussgänger im Strassenverkehr"
Köln : Bundesanstalt für Strassenwesen 1976.

MESSNER R.

"Städtebauliche Massnahmen im öffentlichen Raum - Zum Stand
der Massnahmenrealisation in der BRD - Dokumentation", Dortmund :
Universität Dortmund, 1980, 96 p.

NEUSUSS W.

"Zur Rechtlage und zur Finanzierung von verkehrsberuhigenden
Massnahmen in Wohngebieten" Bundesbaublatt, September 1980,
Heft 9, pp. 541-546.

NIMANN R.

"Grossflächige Verkehrsberuhigung in Grosstädten" Berlin :
(Eigenverlag) März 1981, 155 p.

PRO JUVENTUTE

- "Pro Juventute - Einst und Jetzt" Kurzportrait, Zürich : Pro
Juventute 1980, 7 p. (roneo).
- "Rues résidentielles - Rue de l'avenir" Recueil d'information
à l'intention des comités d'initiatives" Zürich : Ed. Pro
Juventute, 1980, 32 p.

STEINER U.

"Rechtsfragen der Förderung verkehrsberuhigter Zonen" in :
Verkehrsberuhigung ein Beitrag zur Stadterneuerung" Bonn :
Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1979,
pp. 168-175 (Schriftenreihe "Städtebauliche Forschung 03.071)

ZERBAN A.

"Verkehrsberuhigung und Verkehrssicherheit - Der Wandel der
oeffentlichen Meinung" in : (Schriftenreihe "Städtebauliche
Forschung 03.071. Ibid.), pp. 96-102.