

SAE

l'exploitation de la route

acteurs et rationalités



seres

1977-78

**Observatoire Economique
Statistique des Transports
DOCUMENTATION**

**CDAT
5344**

t a b l e d e s m a t i è r e s

pp.-

introduction	(i)
CHAPITRE I - CONCEPTION(S) DE L'EXPLOITATION DE LA ROUTE	2
1.- L'indétermination du concept	3
. de l'Opération Atlantique à Bison Futé	4
. quelques références institutionnelles	6
. l'exploitation = les surcharges	7
. l'exploitation vue par les acteurs techni techniques	8
. l'exploitation et la police de la route	11
. les centrations sur "l'utilisateur"	13
. un tronc commun de préoccupations	15
2.- Une conception physique de l'exploitation	18
. le poids des études routières	18
. les intervenants techniques	19
. vers un renouveau de la centralisation	26
3.- Eléments d'interprétation	27
CHAPITRE II - UNE GESTION DIFFICILE	30
1.- La logique des gestionnaires	31
. les sociétés concessionnaires d'autoroutes .	32
. les polices (plus ou moins) spécialisées ...	37
= les Compagnies Républicaines de Sécurité .	38
= la Gendarmerie autoroutière	41
= la Gendarmerie départementale	46
2.- L'information technique et la coordination ...	54
. un problème non résolu : la définition du bouchon	58
. l'utilisation des données et la gestion en temps réel	60
. l'utilisation des données en temps différé et l'évaluation	63
3.- Le rôle des Centres Régionaux d'Information et de Coordination Routière (C.R.I.C.R.)	65

CHAPITRE III - DE L'INFORMATION DU PUBLIC A SA PRISE EN CHARGE - LES AVATARS DU SERVICE PUBLIC	73
1.- "L'utilisateur" et la finalité de l'exploit- ation routière	74
2.- De la "sensibilisation de l'opinion" à la prise en charge de "l'utilisateur"	76
3.- Exploitation de la route et nouveau service public	87
c o n c l u s i o n s	91

a n n e x e : essai de classement des différentes catégories de
personnes susceptibles d'être visées par une action
de sensibilisation, d'information ou de formation
[D.R.C.R. - R/ER/O, 1976]

introduction

L'optimisation du fonctionnement des infrastructures routières et, surtout, autoroutières est un problème d'actualité et on y accorde une importance croissante depuis déjà plusieurs années. Optimisation essentiellement conçue en fonction des caractéristiques propres de ces infrastructures, d'un point de vue technique et fonctionnel. C'est l'ensemble des actions et des formes qu'elles ont prises que nous regrouperons ici sous le terme générique "exploitation de la route".

Constituée au départ d'actions et d'aménagements physiques ponctuels, l'exploitation routière s'est très vite orientée également vers un développement d'actions de régulation (locales toujours, mais déjà plus ambitieuses) plus ou moins coordonnées (telle "l'Opération Bourgogne", lancée pendant la construction de l'autoroute Paris-Lyon). De ces premières tentatives ont découlé des opérations dites de régulation d'axe, puis de fuseau (comme "l'Opération Atlantique" sur la R.N. 10 entre Tours et la frontière espagnole ou les opérations "Corridor" à la périphérie des grandes agglomérations).

L'exploitation routière a connu ces dernières années des développements spectaculaires où, à l'installation d'un kilométrage chaque année plus important d'itinéraires de dérivation sont venus s'ajouter des efforts d'étalement des jours et heures des grands départs et des grands retours (Opération "Heure H") ainsi que des campagnes massives tournées vers le public et faisant largement appel aux techniques de la publicité et aux moyens de communication de masse ("Bison Futé").

Il importe de souligner dès maintenant deux éléments fondateurs d'importance, tant par les certitudes que par les incertitudes dont ils sont porteurs.

Le premier tient à l'absence d'une répartition explicite et acceptée par tous des compétences en matière de transports et de circulation. Et ceci, depuis l'Ordonnance du 7 Janvier 1959 portant organisation générale de la Défense qui contient, on s'en doute, un certain nombre de points qui touchent à la circulation routière. Il semble que, depuis cette date et quels que soient les textes qui sont venus compléter et préciser cette Ordonnance, un contentieux continue à courir à bas bruit entre les départements ministériels concernés, notamment ceux des Armées, de l'Intérieur, de l'Équipement et des Transports.

Le second tient à ce que les activités d'exploitation de la route se sont développées en quelque sorte à la remorque de la politique de sécurité routière : l'étude R.C.B. "Sécurité routière" et les premières opérations d'exploitation d'une certaine importance remontent à 1968-1969. Là aussi, les ambiguïtés de fondation demeurent et il est significatif que, lors de la création à la Direction des Routes et de la Circulation Routière, en 1976, d'un service chargé de l'exploitation on ait dénommé celui-ci "Service de l'Exploitation Routière et de la Sécurité" (ou, dans les services extérieurs, que dans les appellations des

divisions spécialisées des C.E.T.E. et des cellules spécialisées des D.D.E., les termes exploitation et sécurité soient toujours associés).

Il n'est sans doute pas inutile, dix ans après, de faire le point sur l'exploitation de la route, de proposer, dans une optique de planification stratégique, un diagnostic de ses forces et de ses faiblesses. C'est à quoi la présente étude se propose de contribuer. Elle est centrée sur une analyse qualitative, socio-politique, des relations entre les partenaires les plus importants des actions d'exploitation. Elle vise à examiner, en priorité, les aspects non systémiques de l'organisation mise en place pour traiter, en fait, d'un système, celui des déplacements automobiles. On s'y est donc surtout préoccupé, à partir d'une observation et d'une analyse des pratiques des différents organismes qui concourent le plus directement à l'exploitation de la route et des relations qu'ils entretiennent, d'identifier et de déchiffrer les modèles qui alimentent leurs positions, les concepts qui fondent leur action, les enjeux qui déterminent leurs stratégies. Pour ce faire, d'ailleurs, il a fallu remonter aux représentations qu'ils se font de leurs finalités et de leur place dans l'exploitation de la route. De même, il a fallu interroger les images qu'ils se font du public automobile et leur conception du service : se perçoivent-ils comme réellement service public (au service du public) ou les "usagers" ne sont-ils là que pour leur permettre de remplir une mission quasiment abstraite : faire circuler, empêcher que le trafic ne se bloque ?

Les partenaires de l'exploitation de la route, c'est tout le monde ou presque : services centraux et locaux de l'Équipement, Gendarmerie, Polices Urbaines, Compagnies Républicaines de Sécurité, autorités détentrices des pouvoirs de police, à l'évidence. Ces institutions constituent (à l'exception peut-être, des dernières citées) ce que nous appellerons les "acteurs actifs" de l'exploitation et c'est sur elles qu'ont été focalisées les investigations.

Mais sont également concernés, à des titres divers, tout d'abord, les utilisateurs de la route, mais aussi les collectivités locales, les organismes à vocation touristique et hôtelière, les réseaux de distribution des compagnies pétrolières, les entreprises chargées de la fourniture et de l'entretien des équipements et des automatismes, certains prestataires de services et, last but not least, les media. (*)

(*) On trouvera en annexe un essai de classement des différents groupes et institutions, services de l'Administration "impliqués, "concernés" et "intéressés", présenté par la D.R.C.R. lors d'un séminaire inter-services de préparation de "l'Opération Atlantique", fin 1975.

Le moment où intervient cette étude n'est pas non plus le fruit du hasard. Elle a été demandée en effet dans une conjoncture qui a toutes chances d'influer de façon importante sur l'exploitation de la route.

Conjoncture qui se caractérise, avant tout, par un ralentissement général des investissements et plus particulièrement, pour ce qui nous intéresse ici, des investissements dans l'extension des réseaux de circulation. Dans ce contexte, que tout permet de croire durable, on ne pourra plus étendre très massivement les infrastructures. En d'autres termes, on ne peut plus attendre des seules infrastructures routières et autoroutières une solution aux problèmes de transports et de déplacements. L'amélioration de l'efficacité du système sera sans doute à rechercher de plus en plus dans des politiques d'exploitation et de gestion. Et ce d'autant plus qu'on s'aperçoit, d'une part, qu'on ne sait pas encore exploiter vraiment les infrastructures existantes et, d'autre part, que la conception même des infrastructures, autoroutières notamment, détermine - et de façon souvent irréversible - les possibilités techniques d'exploitation. Il va donc falloir que les responsables de l'exploitation replacent leurs choix et leurs stratégies dans un contexte général qui a plus que sensiblement évolué.

Cette étude ne prétend à l'évidence pas apporter de réponses directement opératoires à un ensemble de problèmes de cette nature. Son ambition est bien plus de favoriser, chez les "acteurs actifs" de l'exploitation routière, un renouvellement des interrogations qu'ils adressent à leur action.

Pour la réalisation de cette étude, nous avons mis à profit les résultats de travaux antérieurs et, en particulier, certains éléments du cadre théorique qu'a permis de proposer notre recherche sur la régulation des déplacements (*) : si le but le plus évident de l'exploitation de la route est une optimisation du fonctionnement des infrastructures, ce but ne prend tout son sens qu'inséré dans un objectif plus vaste, plus totalisant : celui d'une régulation de ce que nous appelons un système de déplacements.

De plus, l'exploitation de la route, même si ses concepteurs et ses artisans n'en sont qu'encore relativement conscients, contribue à créer une véritable culture du déplacement automobile.

Et pour en revenir plus directement aux préoccupations "concrètes" des techniciens, cette problématique implique, entre autres, que
le problème de

*) FICHELET, R., Les déplacements et leur régulation : de quelques variables stratégiques pour une compréhension des comportements automobiles en zone urbaine, Paris, A.T.P. "Socio-économie des Transports", 1977.

l'exploitation de la route ne puisse être posé qu'en termes de réseau et non de régulation d'axes ou même de fuseaux.

Nous avons également utilisé pour cette étude l'ensemble des données que nous avons pu recueillir en 1975, 1976 et 1977 sur le réseau de rase campagne au cours d'opérations d'exploitation. Observation du déroulement de "l'Opération Atlantique" comme de l'ensemble d'actions constituant les programmes "Bison Futé" (sur la R.N. 10 et sur les itinéraires qui y ont été associés, de Tours à la frontière espagnole ; sur l'Autoroute du Soleil et l'ensemble du fuseau Paris-Lyon, ...).

Cette observation a porté sur les pratiques des différents intervenants de l'exploitation routière aux différents niveaux de leurs hiérarchies. Elle comprend notamment une observation participante des divers types d'action mis en oeuvre par les corps de police et de gendarmerie comme par les intervenants civils. Elle inclut également l'assistance (et dans certains cas, une participation plus active) à différents séminaires et réunions inter-services de préparation et d'évaluation, au lancement des études sur le fuseau PA.LO.MAR (Paris - Lyon - Marseille), etc.

Ces observations empiriques se sont situées pour la plupart dans des périodes "Primevère" et, surtout, lors des grands départs et retours des vacances d'été.

Pour compléter ces données empiriques, on a recueilli un ensemble d'entretiens auprès de cadres et d'agents des différents organismes et institutions concernés. Pour chacun des acteurs pris en compte dans l'étude, on s'est adressé à des responsables au plan central et aux différents échelons territoriaux.

chapitre I

conception(s) de l'exploitation

Des textes nombreux - et souvent divergents - ont été consacrés ces dernières années à la mise au point d'opérations dites de régulation de trafic et d'exploitation de la route, aux normes diverses que doivent satisfaire dispositifs et équipements, aux nomenclatures, etc.

1. - L'indétermination du concept

Il est difficile de dire qu'ils reflètent l'existence d'objectifs ou de politiques clairs et explicites ; notamment, les éléments de définition (et l'utilisation qui en est faite) varient fortement selon les organismes dont ils émanent. Ceci se retrouve jusqu'au sein d'une même administration et les écarts entre administration centrale, services d'assistance technique et services territoriaux ne sont pas rares. En d'autres termes, il s'avère impossible de dégager une définition claire (et qui serait partagée par l'ensemble des intervenants) de ce qu'est l'exploitation de la route.

Ce n'est d'ailleurs là que l'un des avatars de la pensée administrative où la centration sur les moyens, les procédures et les normes aboutit finalement à occulter la nécessité d'une définition, en amont des actions, d'une théorie - ou plus simplement d'une doctrine ou d'une politique globale...- qui, par l'articulation des interventions opérationnelles qu'elle rendrait possible, conférerait à ces dernières une cohérence et permettrait, in fine, un effet de système.

Dans ce cadre général d'indétermination du concept même d'exploitation de la route, il ne faut pas être surpris que la formulation et l'interprétation des objectifs puissent éminemment varier d'un interlocuteur à l'autre en fonction de leurs rationalités dominantes et des légitimités de différentes natures qu'ils se reconnaissent. Il en sera bien évidemment de même, nous y reviendrons, des méthodologies mises en oeuvre. Quant à l'évaluation des résultats, elle pourra, pour les mêmes raisons, différer grandement d'un partenaire à l'autre.

Pour illustrer ces incertitudes, on nous permettra de convier le lecteur à un périple autour des usages de la notion d'exploitation de la route.

L'utilisation de l'expression "exploitation de la route" donne déjà à penser si l'on se réfère aux significations du terme exploitation dans la langue française et l'on ne peut pas faire l'économie d'un retour aux sources, c'est-à-dire au dictionnaire.

Le Petit Robert nous offre les acceptions suivantes :

- 1°) Action d'exploiter, de faire valoir une chose
V. valeur (mise en valeur)... Action de faire fonctionner en vue d'un profit... Exploitation concédée

par l'Etat à une société privée.

- 2°) Le bien exploité ; le lieu où se fait la mise en valeur de ce bien. Exploitation agricole, rurale... industrielle, commerciale.
- 3°) (Abstrait). Utilisation méthodique. Exploitation rationnelle d'une idée originale, d'une situation. - Milit. Phase où l'on utilise les avantages d'une situation.
- 4°) Action d'abuser à son profit.

Et l'on voit qu'à bien des égards, l'expression exploitation de la route peut se situer à la limite du faux-sens, sinon du contresens.

quelques illustrations : de l'opération Atlantique à Bison Futé

Revenons-en à des éléments plus "concrets", mais en gardant présentes à l'esprit les significations offertes par le dictionnaire et penchons-nous tout d'abord sur "l'Opération Atlantique".

Il s'agit de l'une des premières grandes actions coordonnées entreprises à l'initiative de la D.R.C.R. pour traiter des problèmes de surcharge lors des grandes migrations de vacances par la RN 10 entre Tours et la frontière espagnole. Dans les dossiers d'information remis à la presse par la D.R.C.R. pour l'été 1975, le terme exploitation revient à maintes reprises sans jamais avoir été défini :

- ..."Cette opération d'exploitation de la route"...
- ..."[Une] opération d'exploitation entièrement nouvelle"...
- ..."exploitation de cette liaison par une opération de "régulation d'axe""...

Et l'on y note déjà un glissement que l'on retrouvera aussi ailleurs, d'exploitation à régulation et à opération.

Pour l'été 1976, que dit-on des interventions sur ce même fuseau ?

- ..."C'est une opération combinant des actions très diversifiées pour assurer la régulation de l'ensemble de la "circulation sur le réseau des routes principales et "secondaires"...

.. [D.R.C.R. - Brochure d'information]

..."opération de régulation de la circulation sur l'axe
Tours-Espagne par la RN 10"...

[~~D.R.C.R.~~ --- Communiqué de synthèse du dossier de presse.]

Et on voit la réduction, de réseau à axe.

Que va en retenir la presse et comment va-t-elle traduire ces informations ? Relevons quelques formules caractéristiques :

..."Guider et canaliser 5.000.000 d'automobilistes"...

[Est Républicain, 01.06.76 - France-Soir, 03.06.76]

..."Guidage de la circulation"...

..."Guidage des automobilistes"...

[L'Aurore, 05.06.76]

..."Régulation [sic !] de la circulation"...

[Les Echos, 08.06.76]

..."Diriger les automobilistes sur des itinéraires-bis"...

[Argus, 10.06.76]

..."Guidage des automobilistes"...

[Le Monde, 12.06.76]

..."Canaliser la circulation"...

[La Croix, 23.06.76]

seule une revue spécialisée parlera d' :

..."Opérations d'exploitation routière"...

[Sécurité routière, 07.08.76]

Et, comme le conclut un compte-rendu de mission sur la R.N. 10 [septembre 1976] :

..."Sur le plan technique, l'opération [...] a rempli
sa fonction de régulation du trafic"...

Dans sa trahison même ("traduttore = traditore"...), la presse reflète bien une volonté d'action, de pouvoir (diriger, guider, canaliser...) sur des automobilistes somme toute passifs. Ce dont il s'agit c'est, certes, d'agencer mieux la route par une série d'aménagements ponctuels et de dérivations. Mais c'est aussi, surtout, d'adapter les automobilistes à la route et, plus exactement, à certaines routes, à certains axes plutôt qu'à un réseau, de diversifier sans doute les itinéraires, mais toujours dans une

sorte de "tubulation".

quelques références institutionnelles

Généralisons maintenant notre propos en nous référant à des propositions plus institutionnelles encore et, en tout cas, plus techniques.

Ainsi, dans le "Guide technique - Equipement et exploitation des des routes nationales" [D.R.C.R. - S.E.R.E.S./S.E.T.R.A., 1977], lit-on :

..."L'exploitation de la route consiste à gérer au mieux "les routes chaque fois que la demande de trafic en un "point ou sur un axe excède la capacité disponible"...

Et ce texte de la Direction de la Voirie de la Ville de Paris, qui nous paraît de portée générale, précise :

..."La régulation du trafic n'est pas l'exploitation "de la voirie urbaine ; elle n'est même pas toute l'ex- "ploitation dynamique puisqu'elle n'englobe pas l'infor- "mation, ni les délestages éventuels"...

Dans une "analyse critique des principes actuels d'exploitation en rase campagne", le S.E.T.R.A. insiste sur le fait que :

..."Les opérations d'exploitation de la route en rase "campagne reposent, jusqu'à présent, sur le détournement "d'une fraction des usagers loin des axes surchargés, au "moyen d'une série de panneaux variables implantés en "amont d'un point de choix"...

[Opération expérimentale R.N. 1. - projet, juin 1977]

pour parvenir à :

..."optimiser l'écoulement du trafic pendant les pointes "saisonnnières, hebdomadaires ou journalières"...

[D.R.C.R. - S.E.R.E.S. - Circulaire 77-911-R/E.R.3 du 03.08.77]

ou, comme le déclarera le chef du S.E.R.E.S. :

..."L'exploitation, c'est faire "passer"...

[Réunion inter-services "Bilan 1977" - Lyon, 26.10.77]

l'exploitation = les surcharges

L'exploitation n'intervient ~~dans~~ qu'en cas de pointes, de surcharges, bref de situations plus ou moins exceptionnelles (*). Ceci n'est pas sans poser des problèmes dans des situations où ces difficultés se généralisent dans le temps et dans l'espace comme, par exemple, sur l'Autoroute du Soleil (**) où des études, hélas, sans lendemain, avaient été effectuées pour préparer une action globale de régulation du trafic et d'exploitation de la route sur l'ensemble du "fuseau" Paris-Lyon-Marseille (Opération PA.LO.MAR.). Ou encore, les essais d'"Opérations Corridor" pour l'accès au centre des grandes agglomérations, dont on connaît le succès tout relatif. Certains des responsables de la mise en oeuvre de ces opérations conviennent d'ailleurs aujourd'hui que le problème ne peut être résolu en termes exclusifs de régulation d'axe et qu'il serait au préalable nécessaire de concevoir la régulation en termes de réseau.

Qu'en pensent les exploitants "commerciaux" (***), les sociétés concessionnaires d'autoroutes ? Elles ont, notons-le, des services et une Direction de l'Exploitation. Voici comment ils définissent leur action :

... "OBJECTIFS DES SERVICES CHARGES DE L'EXPLOITATION

 DU TRACE :

 (SECURITE - TRAFIC)

"La mission et les responsabilités des Services de la Société [...] sont de mettre à la disposition des automobilistes un ouvrage en bon état d'entretien, équipé des services indispensables à la circulation et à la sécurité générale des usagers.

"Dans le cadre de cette mission et de ses responsabilités et bien qu'elle ne soit pas chargée en propre de régler les problèmes de circulation, la Société [...] a recherché et fixé, en collaboration avec les services de la Gendarmerie, des consignes d'Exploitation du tracé de l'Autoroute, pour assurer constamment l'écoulement de la circulation dans les meilleures conditions possibles, en régime normal, aussi bien que dans les circonstances "exceptionnelles"...

) Plus concrètement, voilà comme ceci est perçu par les gens du terrain : ... "Le S.E.R.E.S., lui, ce qu'il veut, c'est les trois fois cinq jours de grands départs - retours d'été et puis les grands week-ends... [Equipement, D.D.E.]

*) Il ne faut d'ailleurs pas oublier que le blocage complet de la circulation dans la vallée du Rhône en période d'hiver, l'échec du plan ORSEC à cette occasion, etc., ont été l'un des déterminants du développement qu'a connu ces dernières années l'exploitation routière.

**) Quoi qu'ils en aient et malgré le fait que, comme le rappellent fortement leurs responsables, les Sociétés d'économie mixte ne visent pas à dégager un profit, c'est l'image qui domine, chez leurs "partenaires" au moins autant que dans le public.

L'O.N.S.E.R. s'est préoccupé d'une définition de l'exploitation de la route. Il ressort nettement à la lecture que l'auteur s'est efforcé d'être aussi complet que possible sans pour autant se perdre dans le détail. Et la définition qu'il est parvenu à élaborer traduit bien certaines des incertitudes qui vont gouverner, même si c'est implicitement, les pratiques :

... "L'exploitation de la route constitue un ensemble "complexe de mesures réglementaires et de moyens matériels mis en oeuvre, selon des règles parfois variables, "par différentes institutions qui ont chacune leurs propres finalités et leurs missions spécifiques. En simplifiant, l'exploitation de la route peut être définie "comme le résultat de l'action coordonnée de deux grands "services administratifs :

1°) Les services de police qui représentent sur la route l'autorité de l'Etat face aux usagers et qui ont la responsabilité finale en ce qui concerne l'exploitation directe de la route.

2°) Les services du Ministère de l'Équipement (et les organisations qui sont sous sa tutelle), qui ont la responsabilité de la construction et de l'équipement des routes et qui ont charge d'assurer la viabilité du réseau routier [...]

"L'exploitation de la route n'a pas actuellement en France "d'autre fonction que d'assurer la fluidité du trafic "et la sécurité des usagers, selon l'avis unanime de "tous les exploitants (quels que soient leur niveau de "responsabilité et le type de route sur lequel ils opèrent). Ce qui signifie que, dans la pratique, l'exploitation n'intervient pas sur ce qui constitue les flux "de trafic (leurs origines, leurs orientations et leur "importance), mais, partant des flux de trafic existants, "s'efforce seulement d'assurer la fluidité de leur écoulement"...

["Étude des besoins des exploitants de la route en "matière de moyens de communication avec les conducteurs", décembre 1977]

l'exploitation vue par les acteurs techniques

Laissons la parole, enfin, à quelques-uns des acteurs de l'exploitation de la route avec lesquels nous avons travaillé et que nous avons enquêtés. Nous avons en effet systématiquement sollicité une expression de ce que recouvrait, pour eux, la notion d'exploitation de la route. Les réponses témoignent toutes d'une grande difficulté à répondre à ce qui a souvent été ressenti comme

une "question de cours".

Comme on va le voir, certains ont en quelque sorte refusé l'interrogation, en situant l'exploitation de la route comme seconde dans l'ensemble de leurs missions. Pour d'autres, régulation du trafic et exploitation de la route semblent se confondre. Pour d'autres encore, le sens extensif qu'ils prêtent à la notion s'apparente d'assez près à un encadrement, pour ne pas dire à un contrôle (*). Pour d'autres, enfin, l'exploitation de la route semble se présenter essentiellement ou uniquement comme un problème technique.

... "Pour le S.E.R.E.S., en fait, l'exploitation, c'est un certain nombre de solutions techniques avec le minimum de concertation - sans tenir compte d'une politique [...]. On n'a pas le droit de faire des choix tels que les contrôles d'accès... simplement à partir de solutions techniques"...

[Équipement, C.E.T.E.]

A bien des égards, ils se répondent les uns aux autres. Il n'est au demeurant pas sans intérêt de noter que plusieurs d'entre eux sont aussi à l'origine des textes "administratifs" cités dans les sections précédentes de ce rapport.

... "Quels sont les objectifs qu'on fixe à l'exploitation ? Personne n'a été foutu de le dire... C'est probablement important en ce sens qu'on peut ranger sous ce terme tout ce qui concerne la circulation, c'est-à-dire, en gros, la fluidité et la sécurité... Ça fait un ensemble considérable et ça donne le S.E.R.E.S., ses "dix opérations", plus la fluidité du trafic.

"Alors là, ça renvoie à quelque chose qui serait LA conception d'ensemble... mais ça inclut aussi, alors, la réglementation, la signalisation permanente, les glissières, les dérogations poids lourds, l'éducation des usagers, etc.

"Et puis, ce qui est différent c'est de voir, la sécurité par exemple, en termes quasi-dynamiques : empêcher les véhicules de se rentrer dedans mais pas tellement qu'ils rentrent dans les arbres... C'est une conception plus opérationnelle, concrète et pratique, d'intervention sur la circulation... et moins d'équipement de la route à partir des problèmes de signalisation... Une conception interventionniste, assez étroite en fait"...

[Équipement, administration centrale]

... "Il semble que l'objectif, en ce moment, c'est de minimiser les bouchons sur l'autoroute"...

[Équipement, C.E.T.E.]

(*) Et l'on n'est plus tellement éloigné ici du contrôle social...

..."[C'est l'administration centrale] qui, en théorie,
 "devrait avoir une politique d'exploitation... La poli-
 "tique, je la vois pas tellement... Ce que j'en pense...
 "je sais pas si ça l'est, en fait... ça devrait être...
 "réduire au maximum les bouchons, pour réduire la gêne
 "aux usagers... Et puis, une politique d'accueil... faire
 "en sorte que l'utilisateur se sente pas perdu dans une espèce
 "de vaste troupeau... à la limite, ça serait leur donner
 "à manger, à boire... les prendre en charge,.. au maxi-
 "mum"...

[Equipement, administration centrale]

... "On ne peut pas traiter le quotidien, les difficultés
 "normales... habituelles... puisqu'on applique des poli-
 "tiques qui ne peuvent traiter que les transhumances, les
 "trois grands week-ends et les trois périodes de cinq
 "jours de l'été"...

S'agit-il de répondre à des objectifs en termes de fonctionnement
 des infrastructures ou en termes d'amélioration des conditions
 du déplacement ? Le choix n'est pas aisé pour le technicien
 qui s'interroge dans les termes mêmes de sa rationalité de tech-
 nicien. Mais, au-delà des difficultés d'expression, c'est bien
 la question qu'il se pose :

... "[L'exploitation de la route], ça peut vouloir dire
 "aussi, compte tenu du fait qu'on veut le minimum de
 "bouchons possible, intuitivement on peut se dire que si
 "on envoie les gens sur des routes qui n'ont pas du tout
 "atteint leur seuil de capacité, ça passera et on n'aura
 "pas de bouchons sur ces routes-là ; donc ipso facto l'ob-
 "jectif sera atteint ; donc on fait une politique de
 "diffusion du trafic... C'est ce qui est fait ici [...]
 "Alors, la diffusion du trafic, sans se préoccuper, par
 "exemple, d'un autre objectif qu'on pourrait prendre en
 "compte, qui serait les temps de parcours des gens ; par
 "exemple, comment faire en sorte que le temps de parcours
 "individuel ou collectif soit minimisé. Donc on voit là,
 "déjà, on a choisi sans le dire un seul type d'objectif"...

[Equipement, C.E.T.E.]

... "Un bouchon, un pont avec un feu... il faut résoudre
 "ponctuellement ce problème... on n'a pas besoin d'une
 "politique bien extraordinaire : on définit, par exemple,
 "la politique du délestage préventif, curatif, enfin c'est
 "pas la grande politique de l'exploitation, c'est des
 "petites astuces techniques. Et puis il y a la grande
 "politique d'exploitation qui, elle, devient nécessaire
 "à partir du moment où on parle de fuseau... Alors pour

"l'instant, il faut bien reconnaître que les bis pour
 "l'instant, c'est la seule politique... Et qu'est-ce que
 "c'est que cette politique, c'est une politique qui vise
 "à diffuser les trafics pour que, je dirai bon an mal an,
 "il y ait moins de problèmes"...

[Equipement, C.E.T.E.]

..."Il est clair que si on veut assurer une fluidité
 "parfaite sur l'autoroute, ou minimiser l'ensemble des
 "bouchons sur l'ensemble du réseau, ou minimiser les
 "temps de parcours sur l'ensemble du réseau, ou...
 "que sais-je, augmenter la sécurité globale pendant les
 "départs en vacances, on ne va pas faire exactement la
 "même chose... Enfin, il y a n+1 objectifs qu'on peut
 "avoir... Il faudrait essayer de réfléchir d'abord à l'ob-
 "jectif qu'on veut mener. Alors, il y a un an, un an et
 "demi, on avait fait un petit papier [...] en disant à
 "la Direction des Routes : il faudrait peut-être savoir
 "ce qu'on veut faire, quel objectif on veut atteindre
 "[...] Alors ça, c'est au niveau central que ça devrait
 "se faire, compte tenu de tous les critères politiques"...

[Equipement, C.E.T.E.]

l'exploitation et la police de la route

Pour les polices urbaines, le problème se pose plus en termes de régulation de trafic (et ceci est sans doute dû, pour une part, aux modalités d'intervention de ces corps de police et à leurs aires de compétence) :

..."Attention, là je crois qu'il y a une ambiguïté qui
 "existe... L'action de régulation, ça existe de moins
 "en moins... Ce qui se développe... c'est l'équipement,
 "en général, de la route... et de la ville... Ça sera
 "automatisé petit à petit"...

Mais, pour les corps de police, la régulation n'est qu'une partie d'un ensemble plus vaste où ils puisent leur légitimité :

..."C'est pas clair et c'est pas clarifié dans l'état
 "actuel des choses... la régulation du trafic n'est que
 "l'un des multiples aspects du problème de la circulation
 "et de l'ordre public en général"...

Ce point de vue fortement affirmé, c'est aussi celui que nous ont exprimé, au cours d'une recherche antérieure, les responsables de la circulation au sein de la police municipale parisienne. C'est aussi celui des officiers des différentes Compagnies Républicaines de Sécurité (*) que nous avons pu enquêter et qui,

(*) Qu'il s'agisse de compagnies autoroutières ou d'officiers de circulation de groupements.

tous, parlent de police de la route et n'acceptent pas (ou n'acceptent plus, nous y reviendrons) d'entrer dans une problématique en termes d'exploitation de la route ou, plus largement, de la voirie. La régulation du trafic ne représente que l'une de leurs tâches, que définit ainsi le règlement des C.R.S. :

... "La régulation du trafic consiste à installer des "dispositifs destinés à faciliter la circulation des usagers en réglant ou en régulant l'écoulement du trafic. Les procédés et techniques mis en oeuvre ont toujours pour objet d'améliorer le niveau de service d'une section ou d'un point donné, c'est-à-dire d'atteindre en cet endroit la capacité maximum dans les meilleures conditions de sécurité, de rapidité et de confort"...

[Règlement des C.R.S. - titre III : Emploi - notice sur la technique de police routière]

Pour la Gendarmerie Nationale, la question se pose dans des termes comparables. C'est ce qu'entend exprimer cet officier supérieur quand il déclare :

... "Il faut trouver la vocation de la gendarmerie [en matière routière] dans les textes les plus anciens... Il est dit dans un texte qui date de 1903 que l'essence de notre service, c'est d'avoir à se préoccuper de la sûreté des personnes dans les campagnes et sur les voies de circulation [...] Je suis de ceux qui se demandent pourquoi on a voulu faire un phénomène "route"... car après tout il s'agit d'une surveillance générale appliquée à la route"...

[Gendarmerie départementale]

Le même parlera toujours de police de la circulation et de régulation et précisera :

... "Alors, pour le service de la gendarmerie c'est... de permettre à un usager de la route d'utiliser le réseau autoroutier ou traditionnel au mieux de ses possibilités (*), c'est-à-dire sans inconvénients pour sa sécurité et... sans le désagrément de perte de temps, de perturbations... quelles qu'elles soient [...] La régulation, c'est assurer le passage dans les meilleures conditions de sécurité et de confort... Alors ça suppose que, s'il y a un croisement de routes et par conséquent une intersection... ça suppose que, me préoccupant à la fois des usagers de l'une et des usagers de l'autre... je fasse en sorte que la fluidité du trafic des deux itinéraires soit telle que chacun en souffre le moins possible"...

) C'est des "possibilités" de la voirie qu'il est question.

Les responsables des unités de gendarmerie d'autoroutes sont, quant à eux, essentiellement préoccupés de problèmes de sécurité, leurs interventions prioritaires en matière de circulation étant liées aux accidents. Centration qui s'explique par le caractère même de l'autoroute, mais qui n'est en rien contradictoire avec celles exprimées par leurs collègues de la gendarmerie territoriale. Ceci étant posé, l'exploitation semble se résumer pour eux aux "délestages" (dans la citation qui suit, il s'agit en fait d'itinéraires-bis) :

..."Les opérations de délestage... notre souci à nous, gendarmes, c'est que le trafic soit en sécurité...
 "Dès l'instant où on arrive à emmagasiner ou à bien rendre fluide le trafic, même si c'est à 2.000, on a déjà fait 2.500 véhicules/heure et on n'a pas eu de pépins... donc, tant que la sécurité existe, eh bien c'est bon"...

Cet officier enquêté n'emploie d'ailleurs jamais spontanément le terme exploitation. Sur relance de l'enquêteur, il déclare :

..."C'est son rôle [à la Société d'Autoroute] d'exploiter son entreprise, à savoir faire le maximum de bénéfices... le maximum d'usagers... dans le maximum de bonnes conditions. [...] Nous, on n'en fait pas [d'exploitation]... Notre problème à nous, c'est, en cas d'accident, de libérer au plus tôt la chaussée, pour éviter une autre catastrophe... Et puis, pour la sécurité de l'autoroute, c'est perdre le moins de temps possible, donc assurer la fluidité du trafic"...

les centrations sur "l'usager"

Fluidité du trafic, sécurité de (sur) l'infrastructure et, mais secondairement, confort (notion que personne ne précisera et qui recouvre tout ce qui n'est pas fluidité et sécurité), tels sont les points communs de conceptions assez différentes. Les zones de flou ne sont pas les mêmes mais elles sont importantes chez tous. L'exploitation de la route n'est un concept clair pour aucun de ses acteurs. Et, quelles que soient les dominantes, que l'exploitation soit plutôt conçue en termes de flux (*) ou plutôt en termes de service aux utilisateurs de la route (service qui, on l'a vu, peut aller jusqu'à une prise en charge et un encadrement complets), c'est toujours en tant qu'usagers que sera traité le public.

(*) Il n'est d'ailleurs pas rare que les problèmes de circulation et les encombrements soient envisagés seulement en termes de débit. Seuls certains agents de l'Équipement, techniciens spécialisés du trafic, intègrent dans leur raisonnement (mais sans sortir pour autant d'une pure rationalité technique) d'autres éléments dont, notamment, le trafic et la vitesse. C'est là l'une des nombreuses sources de "misfits" entre partenaires institutionnels de l'exploitation (par exemple entre Équipement et Sociétés d'autoroutes, quand il s'agira de constater et d'évaluer les bouchons et de décider d'ouvrir - ou non - les itinéraires-bis à partir de l'autoroute).

L'utilisation systématique du terme "usager" mérite qu'on s'y arrête : elle est commune à tous les organismes plus ou moins spécialisés concernés. Elle témoigne bien de l'emprise, dans la "culture administrative" (nous dirions même dans l'idéologie) du fonctionnalisme. Et ceci, qu'on le veuille ou non, va surdéterminer, conditionner même les théories, les doctrines, les pratiques.

En effet, cet usager dont tous nous parlent n'est pas autre chose qu'une entité abstraite, réifiée, l'usager d'une fonction, la fonction "transports". Et peut-être même, si usager il y a, n'est-ce plus que l'usager de la voirie, un composant parmi tous les autres des flux de trafic que les équipements, les opérations, les personnels vont se proposer de réguler. Cet usager, catégorie de la pensée technico-administrative, c'est à la fois tout le monde (ou plutôt l'addition d'individus tous semblables) et un individu coupé de l'ensemble de ses déterminations sociales, des multiples intérêts qui l'animent. Un usager réduit, dans le droit fil du fonctionnalisme, à une série de besoins (*) qui doivent chacun être satisfaits. Et ce n'est pas le fait du hasard si ceux qui souhaitent le prendre en charge se réfèrent à des besoins physiologiques élémentaires, comme la faim et la soif... En d'autres termes, l'usager de la circulation est un individu à la fois isolé et aggloméré, ce n'est plus un individu socialisé qui n'est qu'entre autres choses un utilisateur de la route.

Rien d'étonnant dès lors à ce qu'il soit toujours présenté comme un sujet incapable d'autonomie ou d'autodétermination. Et c'est à ce sujet passif que va s'adresser - c'est ce sujet passif que va traiter - la partie dynamique de l'exploitation, à savoir, essentiellement, les mesures de dérivation (délestages ou itinéraires-bis) et l'information.

Sur ce dernier point, quand on se préoccupera de prendre en charge l'usager passif par l'information, ce sera toujours sur le mode de la publicité ou de la propagande, jamais sur celui de l'éducation ou de la formation : on lui fournira une carte (au demeurant peu utilisable pour qui voudrait se fabriquer un itinéraire ou mettre en oeuvre une véritable conduite de détour) plutôt que de se soucier, par exemple, de lui apprendre à lire les cartes au cours de son apprentissage de la conduite automobile, etc.

Et ceci nous renvoie - qui s'en étonnera - au premier volet de l'exploitation dynamique. Car les comportements actifs de choix et de modulation d'itinéraires (ou, même, de moyens de transport) existent, même s'ils ne sont le fait que d'une minorité de conducteurs et ces comportements d'autorégulation jouent un rôle non

(*) En témoigne la vogue récente des études sur "les besoins des usagers en matière de communication" qui s'accroîtront par une sorte de cancérisation en études des "besoins des exploitants de la route en matière de moyens de communication avec les conducteurs" et donneront naissance à l'"Action 30" instituée au titre de la Coopération Européenne Scientifique et Technique pour développer "une action européenne dans le domaine des aides électroniques à la circulation sur les grands axes" (où l'on se préoccupe notamment de la transmission d'informations à l'intérieur des véhicules mêmes).

négligeable dans la régulation globale des déplacements. C'est ce que nous avons pu montrer dans un travail récent sur les comportements automobiles et la régulation de la circulation en région parisienne et que nous avons vu se confirmer dans d'autres recherches en cours. Et il est permis de se demander s'il ne serait pas aussi rentable d'aider à leur développement que d'investir massivement (même si ce massivement reste, sur le plan budgétaire, très relatif) dans le développement d'automatismes et autres aides électroniques. En fin de compte, que visent les opérations d'exploitation actuelles : à dériver, on l'a vu plus haut, une minorité de conducteurs vers des itinéraires secondaires sur voirie traditionnelle (voirie dont les capacités et les caractéristiques techniques ne permettent d'absorber qu'un trafic d'importance plus ou moins limitée).

Nous avons parlé plus haut de conceptions de l'exploitation "plutôt à dominante de flux ou plutôt à dominante de service". Il faut remarquer que même chez les plus techniciens des techniciens, la notion de service (*) est présente, mais toujours dans la perspective étroite que nous venons d'analyser.

un tronc commun de préoccupations

Tronc commun, donc, aux différentes conceptions plus ou moins floues de l'exploitation de la route : la sécurité, la fluidité, le service (**) à l'usager, le tout sur une toile de fond plus ou moins étroitement fonctionnaliste selon les cas. Pour le dire crûment, l'exploitation de la route n'existe pas. Il n'existe que des opérations dites d'exploitation. Aucun des acteurs n'est apte à exciper d'une conception globale - et, moins encore, d'une conception intégrative - de ce qu'est l'exploitation de la route.

Ces incertitudes fondatrices s'étendent, pour chacun des acteurs, non seulement au rôle des autres partenaires de l'action d'exploitation, mais encore souvent à son rôle propre. Chacun va donc avoir tendance à se rassurer et à se réassurer par un repli sur sa rationalité initiale, les modifications des rôles et des fonctions traditionnels n'intervenant qu'à la marge. De même, on assiste à une dilution des responsabilités ou, plus exactement, à un refus de tel ou tel acteur d'assumer une quelconque responsabilité d'ensemble (***).

(*) Ceci pose tout le problème de l'exploitation routière comme service public, de la conception du service public qui sous-tend les pratiques en matière d'exploitation. Nous y reviendrons.

*) Y entrent également des visions de l'exploitation plus directement conçue en termes d'exploitation commerciale de services. Cette optique est surtout présente, et cela n'a rien que de naturel, chez les responsables des Sociétés d'autoroutes.

***) Une illustration de cet état de fait : "...La D.D.E. locale ou les polices locales "ne veulent pas entendre parler de ce problème... Ils disent, ils croient que "l'autoroute règle leurs problèmes : gardez vos gars et ne nous enquiquinez "pas"...
[Société d'autoroute]

Et tous d'évoquer le thème unificateur de la coordination, à la fois nécessaire et impossible. De l'évoquer à bas bruit d'ailleurs, car il recèle des risques, sinon d'éclatement, du moins de confrontation réelle, bref d'explicitation de positions, d'enjeux et de stratégies de pouvoir. Faute d'en traiter au fond, on posera dès lors le problème en termes de coordination administrative et de pure organisation. Les registres institutionnel, administratif et technique sont confondus dans le discours.

Et ceci se retrouvera aux différents niveaux des différentes hiérarchies concernées même si, au plan local, parviennent à se mettre en place, de façon pragmatique, des équilibres (quasi-stationnaires, on s'en doute). Nous aurons à y revenir dans la suite de ce rapport.

Quelques illustrations :

..."Quand on a mis les Bis en place, on a dit : "Panneaux manuels, les gendarmes se démerderont !" (*)...Et puis, "à la fin de l'été, on commençait à dire : "Le manuel, ça va pas, il nous faut des télécommandes centralisées" "...Evidemment, un Bis, n'importe quel individu doué d'un minimum de bon sens peut arriver... convenablement. Un délestage, il faut une autre expérience et une autre technicité. Et puis ça nécessite quand même une véritable connaissance du terrain et des accords locaux [...] "Et puis, pour les gendarmes, la surveillance d'un Bis, c'est l'acceptation d'une responsabilité, sur le plan de la sécurité d'abord... A un moment, la Gendarmerie avait même dit : "On dégage toute responsabilité, pas un homme, pas une heure/gendarme de plus"...

[Equipement, administration centrale]

..."Jusqu'ici, il n'y a rien eu de sérieux de fait... Je parle au plan pratique, pas au plan de la réflexion intellectuelle à Paris ou ailleurs... Il n'y a rien de fait pour une coordination efficace, ne serait-ce que des services de police, dans le domaine de la régulation"...

[Gendarmerie départementale]

..."Au niveau du département, il n'y a pas de coordination, simplement deux fois par an, on faisait une réunion et on disait : "On est d'accord"...

[C.R.S.]

..."Il n'y a pas d'organigramme de liaison [entre services] à faire... C'est impossible, je ne peux pas vous le faire... Tout cela marche beaucoup plus par tradition que par institution... Il n'est pas possible de l'organiser actuellement"...

[Polices urbaines]

(*) Ceci renvoie d'ailleurs à l'ensemble des problèmes de gestion, qui seront développés dans le chapitre II.

... "De qui pourrait venir l'initiative de coordonner ça ?
 "Personne ne voudra lâcher... la gendarmerie ne perdra
 "jamais ses prérogatives de surveillance des voies de com-
 "munication. Alors là, rien à faire... Là derrière, les
 "C.R.S. ... ça leur permet de se faire pardonner les slo-
 "gans CRS = SS et par conséquent ils arrivent, ils se
 "disent les anges de la route et puis... en fait... ils
 "n'ont aucune responsabilité d'aucune sorte, ils ne vou-
 "dront pas lâcher ça, c'est évident [...] L'Equipement...
 "n'acceptera jamais que des services de police puissent
 "régler des affaires de régulation, de circulation sur un
 "long fuseau sans qu'il soit concerné... C'est lui le
 "compteur, c'est lui le penseur, c'est lui le Bison Futé...
 "pas de question, c'est lui qui a vocation à s'occuper de
 "ça, il lâchera jamais... Le Préfet, c'est sa police, la
 "police administrative... jamais il ne voudra admettre que,
 "en dehors de lui, quelqu'un légifère alors que que c'est
 "lui qui a la responsabilité de tout ce qui se fait sur
 "le département... On voit bien, il a tenu expressément
 "à ce qu'il n'y ait pas d'extraterritorialité pour les
 "autoroutes... qu'il puisse aller y mettre son nez quand
 "il voudra, comme il voudra [...] Je peux vous faire la
 "démonstration que personne ne voudra lâcher son morceau...
 "Alors faire coiffer ça par qui ? Par n'importe qui, ce se-
 "ra toujours formel, ce sera toujours courtois [...] il
 "y aura des mesures... qui ne seront pas idiotes, mais ça
 "ne réglera pas à l'échelon national, une fois pour toutes,
 "un problème de cette importance"...
 [Gendarmerie départementale]

... "En principe, il n'y a pas de chef de file... Evidem-
 "ment, celui qui a les moyens financiers et les possibili-
 "tés d'étude... joue évidemment un rôle de... coordina-
 "tion... Le mot de chef de file n'existe pas... je ne peux
 "pas vous en dire plus"...
 [Polices urbaines]

... "Il y a [...] qui souhaite qu'on ait un recueil de
 "données strictement Equipement et que, si besoin est, on
 "puisse court-circuiter les gendarmes [...] indépendamment
 "du C.R.I.C.R., pour que l'Equipement ait la main-mise
 "dessus"...
 [Equipement, C.E.T.E.]

... "Un certain nombre de luttés d'influence entre dépar-
tements ministériels... Alors, ça amène à se poser des
 "tas de questions parce que, tous comptes faits, la
 "circulation, il n'y a personne qui dirige ou qui coordon-
 "ne"...
 [Equipement, administration centrale]

2. - Une conception physique de l'exploitation

C'est, en dernière analyse, une conception physique de l'exploitation qui semble animer la Direction des Routes et ses services-relais. Le développement récent d'actions de type accueil, animation, marketing-publicité ne remet pas cette prédominance en cause (*)

Elle va constituer l'un des déterminants majeurs du fonctionnement - et des dysfonctionnements - des opérations et des programmes d'exploitation montés le plus souvent par la D.R.C.R.

le poids des études routières

C'est une conception directement dérivée des pratiques traditionnelles en matière d'études routières : inventaire des capacités, recherches d'alternatives de tracés, aménagements localisés, etc., pour mieux répartir les débits et améliorer l'écoulement du trafic...

Ce qui est mis en oeuvre, ce n'est rien d'autre que les outils classiques de programmation des investissements nouveaux (même si les sommes engagées restent faibles par rapport au budget total de la D.R.C.R.) (**). On pourrait dire, sans être pour autant outrancier, que la logique qui préside à l'élaboration des opérations d'exploitation de la route ne diffère pas significativement de celle utilisée pour l'étude et la conception des infrastructures : logique d'investissement bien plus que logique de gestion. Et cette "hiérarchisation" mériterait d'être questionnée.

Schématiquement, comment est donc montée une opération d'exploitation routière ? Sur ce point, tous les intervenants avec lesquels nous avons pu nous entretenir tombent d'accord et ce qu'ils déclarent est confirmé par tout ce qu'il nous a été donné d'observer sur le terrain. La décision vient de Paris, du Ministère de l'Equipement et de sa Direction des Routes et, plus précisément, du Service de l'Exploitation Routière et de la Sécurité. Des nuances peuvent intervenir dans les propos quant à l'importance qui est donnée dans ce processus à la consultation, le plus souvent ressentie comme formelle (***), même dans les services de l'Equipement.

(*) En fait, les "politiques physiques" (aménagements, signalisation, etc.) et les "politiques d'animation" (et surtout d'"accueil") vont être traitées de façon assez distincte, les interfaces étant peu - ou pas du tout, selon les fuseaux considérés - prises en compte dans la liaison entre les services concernés.

(**) Une note du S.A.E.I. [juillet 1977] précise :
 "Au sein du Ministère de l'Equipement et de la D.R.C.R. en particulier, le domaine de l'exploitation et de la sécurité routière présente un certain nombre de caractères originaux : 1.) les sommes engagées sont faibles, de l'ordre de 490 millions de francs en 1977, soit 9 % du budget de la D.R.C.R., 2 % de celui du ministère"...

(***) Voici l'appréciation la plus positive que nous avons recueillie : ... "Maintenant, on tient le plus grand compte de l'avis des services de police... ou, du moins, on demande cet avis plus que précédemment... Nous avons des quantités de réunions... de contacts avec le ministère de l'Equipement"... [Polices urbaines] Encore faut-il noter qu'elle émane d'un responsable parisien.

... "Il y a le S.E.R.E.S., d'abord... Alors, c'est le "programmateur, c'est lui qui donne les idées, et puis c'est lui qui donne les sous, hein ?"...

[Equipement, administration centrale]

... "Autant qu'on puisse le savoir à notre échelon, il "semble que c'est le S.E.R.E.S. qui a complètement piloté "et lancé l'opération... je ne sais pas si... est-ce qu'il "y avait déjà eu des accords avec d'autres ministères ... "De toute façon, c'est le S.E.R.E.S. qui a lancé l'opéra- "tion, qui a commandé"...

[Equipement, C.E.T.E.]

... "Finalement, c'est le S.E.R.E.S. qui décide, en impo- "sant des solutions, en les imposant pratiquement"...

[C.R.S.]

... "Alors, c'est l'Equipement à PARIS qui, pratiquement, "en a décidé souverainement [...] Je crois bien que "l'Equipement, au moins central, se disait : les vérita- "bles patrons, c'est nous. Et eux [les services de police] "ils ont des choses à faire, donc c'est normal qu'on les "consulte, ils ont des informations qu'on n'a pas... Mais "les véritables exploitants, c'est nous, eux n'intervien- "nent qu'au titre de la police en quelque sorte"...

[Gendarmerie départementale]

les intervenants techniques

La Direction des Routes dispose en effet des ressources et des moyens (cf. supra, la réflexion d'un responsable des polices urbaines : "Celui qui a les moyens financiers et les possibilités "d'étude... joue évidemment un rôle de... coordination"...). Et c'est par là qu'elle s'avère seule en mesure de fixer objectifs et solutions (les deux se confondant largement avec les moyens). Le S.E.R.E.S. va donc actionner les moyens dont dispose l'Equipement, en l'occurrence les C.E.T.E. et les D.D.E. Ou, pour être plus précis, les Divisions Exploitation-Sécurité (D.E.S.) des C.E.T.E., qui fournissent aussi les représentants de l'Equipement aux C.R.I.C.R., où ils prennent en charge électronique et automatisés. Quant à la participation des D.D.E., elle va le plus souvent être réduite à celle des C.D.E.S.

Arrêtons-nous tout d'abord sur l'évolution des doctrines de l'administration centrale.

Dans une première période (en gros, jusqu'à la création du S.E.R.E.S.), la centrale va s'appuyer préférentiellement sur les C.E.T.E., tout d'abord en tant que bureaux d'études spécialisés

de haut niveau, mais aussi en tant qu'organes effecteurs.

Les orientations prises par les C.E.T.E. varieront en fonction des politiques de leur direction. Certains se limiteront à un développement de démarches classiques, études de trafic, études de tracés, techniques informatiques, etc. D'autres amorceront une réflexion plus globale sur l'exploitation routière, ses objectifs, ses moyens ; mais, dans ce dernier cas et, notamment, du fait de l'absence non seulement d'encouragements mais encore, plus simplement, de réaction de la centrale, ces efforts resteront isolés. De même, les résultats de certaines expérimentations entreprises à l'initiative d'agents des C.E.T.E., et qui ne rentrent pas dans le droit fil des positions de la centrale (expérience de limitation de vitesse sur autoroute de liaison, par exemple) resteront négligés.

Quoi qu'il en soit, le processus de base restera inchangé : partant de l'analyse des données des opérations ou des années précédentes, on extrapolera pour dégager des tendances qui justifieront des mesures nouvelles ou l'extension de mesures anciennes :

..."A partir de... par rapport à l'année précédente, on essaie de définir les points chauds les plus importants à traiter... A partir de... on essaie également de définir les itinéraires de délestage, des itinéraires-Bis"...

[Equipement, administration centrale]

Ce faisant, on ne traite à l'évidence pas de l'exploitation de la route (qui n'est toujours définie que dans des perspectives d'opérations) ni des problèmes nouveaux (ou des changements dans la nature des problèmes) que l'observation a au demeurant permis d'identifier : les changements dans les mesures retenues sont toujours de nature quantitative : "more and more of the same"...

Les actions des C.E.T.E. en tant qu'organismes effecteurs vont être extrêmement variables. Certes, les C.E.T.E. joueront tous pendant cette période un rôle plus ou moins accusé de tutelle des D.D.E. et de coordination entre services de l'Etat au sein des C.R.I.C.R. Les succès obtenus seront fonction à la fois d'une patiente action de concertation au plan local avec les services territoriaux des D.D.E., les services de police et de gendarmerie, les collectivités locales et du renforcement de ce qui constitue leur outil propre : le développement de l'électronique et des automatismes. Pour ce qui concerne le recueil et le traitement des données bien sûr, mais plus encore en matière de télécommande (donc de centralisation) des dispositifs de régulation et de dérivation du trafic (ouverture et fermeture des délestages et des Bis). C'est par les automatismes et la mise en place au C.R.I.C.R. d'une sorte de "dispatching central" (éventuellement relayé par des centres de coordination secondaires) que l'Equipement, dans un certain nombre de situations, parviendra à une prise effective de pouvoir dans la conduite des opérations.

Mais là encore, les directives de la centrale auront force de loi : en témoigne bien, par exemple, l'absence de dispositifs de recueil des données sur la plupart des variantes d'itinéraires mises en place.

Retour du balancier : l'administration centrale dans ses restructurations internes (création du S.E.R.E.S.) va s'efforcer de jouer à la fois de la déconcentration - dans le mouvement général de décentralisation-déconcentration de l'administration de l'Équipement - et de la centralisation.

Le caractère de propos idéologique et de principe de la décentralisation est manifeste, en ce qu'il n'y aura pas de changement dans la répartition des rôles, seules des tâches d'exécution étant dévolues aux services locaux. La déclaration que l'on va lire en témoigne bien (encore faut-il noter que c'est l'une des plus positives et des plus "progressistes" que nous ayons pu relever) :

..."Alors, il faut à la fois une centralisation suffisante "pour qu'il y ait une vision identique d'ensemble et en "même temps une décentralisation très poussée pour que "tous les détails puissent être étudiés"...

[Équipement, administration centrale]

L'interlocuteur explicitement privilégié sera donc constitué par les D.D.E. (avec la réserve que nous venons de signaler...), les C.E.T.E. ne se voyant plus prescrire qu'un rôle d'assistance technique.

Mais les D.D.E. semblent peu motivées. Elles disposent moins encore, si l'on peut dire, que l'administration centrale ou que les C.E.T.E., d'une définition à la fois globale et opératoire de l'exploitation de la route. Elles n'ont pas, en leur sein, les moyens d'étude nécessaires. Leur territoire, enfin, constitue rarement l'unité la plus pertinente de traitement des problèmes de la circulation (*).

Quelques illustrations de cet état de fait :

..."Les D.D.E. ... - c'est précisément l'un des problèmes -... ne conçoivent pas tellement qu'elles puissent "avoir un rôle... Or, il se trouve qu'au niveau central, "on voudrait qu'elles prennent conscience qu'elles ont "un rôle à jouer. [Assez long silence...] Quant à leur "définir ce rôle, il n'en est pas question"...

[Équipement, administration centrale]

..."En ce qui concerne l'exploitation, le problème "de la D.D.E., c'est que souvent elle n'a pas les

(*) Encore que les frontières entre "territoires" des C.E.T.E. les amènent souvent à intervenir à plusieurs sur un même fuseau et que ceci ne soit pas sans poser de problèmes de cohérence...et de pouvoir.

"réseaux [de recueil] d'information nécessaires... Alors
 "il y a une contradiction certaine ! D'un côté, on dit :
 "on va faire des D.D.E.-pilotes parce que c'est les
 "D.D.E. qui sont le plus à même de, etc., et les C.E.T.E.
 "ne doivent avoir qu'un rôle fonctionnel... De l'autre,
 "on se rend compte que finalement c'est le C.E.T.E qui est
 "le mieux armé pour jouer ce rôle"...
 [Equipement, C.E.T.E.]

Que va-t-il se passer sur le terrain ? On consulte les D.D.E sur des aménagements locaux, limités le plus souvent du fait de l'insuffisance des moyens budgétaires (14 millions étaient prévus pour ces aménagements en 1978 ; pour concrétiser ce point, rappelons que cela équivaut à la création de 500 mètres de chaussées nouvelles ; ou encore, que la mise en place d'un pont Bailey s'élève à environ 3 millions et qu'il était prévu d'en installer deux pour l'été 1978).

Mais si consultation il y a, y a-t-il pour autant coopération effective ? Rien n'est moins sûr. Jugeons-en plutôt :

..."Alors, la D.D.E. ... de toute façon on a donné des
 "objectifs à la C.D.E.S. puisqu'en fait il n'y a que
 "la C.D.E.S. qui vient [aux réunions dites de concerta-
 "tion]... La D.D.E. n'est jamais dans le coup... sinon
 "pour signer un courrier que la C.D.E.S. lui aura trans-
 "mis... Ou alors pour essayer de faire passer une opération
 "d'investissement lourd en profitant de ce qu'il y a
 "un Bis qui passe par là"...

[Equipement, administration centrale]

On les consulte aussi sur les tracés, mais toujours dans les mêmes conditions :

..."Les réunions...elles donnent les grandes lignes aux
 "D.D.E. [...] A partir de ces décisions, les D.D.E.
 "repartent chez elles avec leurs... les... les proposi-
 "tions dont on a parlé à l'occasion de ces réunions et
 "elles sont chargées de faire les projets et de les sou-
 "mettre aux forces de gendarmerie et de police... ce
 "qu'elles font généralement... Elles envoient à Paris
 "leurs propositions, elles envoient les avis de la police
 "et de la gendarmerie... Ça ne veut pas dire qu'il en
 "est tenu compte... Alors finalement, on... tout le monde
 "fait semblant de... et les D.D.E. ne sont pas respon-
 "sables"...

[Equipement, administration centrale]

Les D.D.E., d'ailleurs, n'en sont pas dupes :

..."Je crois qu'elles ont toutes [les D.D.E.] effective-
 "ment fourni des propositions de tracés et... qu'en

"réalité, on a choisi des itinéraires sur la carte Miche-
lin, au niveau parisien, en disant : On va faire passer
"par là, même si la D.D.E. n'est pas d'accord"...

[Equipement, D.D.E.]

Mais que faut-il entendre par "la D.D.E." ? Essentiellement la C.D.E.S., nous l'avons déjà indiqué. Rarement, très rarement, les subdivisionnaires :

..."A l'intérieur de la D.D.E., ça s'est en général arrêté
 "au niveau de la D.D.E., plus précisément de la cellule
 "d'explicitation lorsqu'il y en avait une qui avait à sa
 "tête un type convenable"...

[Equipement, administration centrale]

..."On a fait aussi une lettre pour demander aux C.D.E.S.
 "de nous prêter leur aide pendant cette période, mais il
 "n'y a pas eu de directives hiérarchiques très directes
 "qui leur imposent ce travail, ça s'est fondu dans des
 "textes pas très incitants [...] Et puis il faut ménager,
 "bien sûr, chaque service, surtout la susceptibilité des
 "services territoriaux"...

]Equipement, C.E.T.E.]

Quelle est l'implication des C.D.E.S. dans les opérations d'exploitation de la route ? Pour elles aussi, il ne s'agit que d'une tâche parmi bien d'autres.

En effet, si nous regroupons les diverses déclarations qui nous ont été faites, les C.D.E.S. sont censées traiter des chantiers gênants et des dossiers d'exploitation y afférant, du calcul des débits possibles pour les dérivations temporaires ainsi que de leur signalisation, de la reconnaissance d'itinéraires spéciaux, des permissions de voirie, des caractéristiques géométriques du réseau, du contrôle des signalisations et des équipements de sécurité, des projets d'équipement de la route. Elles sont aussi censées assurer pour les Bis les comptages de circulation, donner des avis d'A.P.S. du point de vue de l'exploitation, prendre toute initiative d'information vers le public, les autres services de l'Etat et les autres services de la D.D.E. Et enfin (nous ne sommes pas certains d'être exhaustifs), participer à la formation permanente au sein des C.I.F.P. ...

Elles sont, de plus, rarement valorisées et l'on comprend que les opérations "exceptionnelles" d'exploitation, imposées de Paris, soient le cadet de leurs soucis :

..."[Les C.D.E.S.] A part quelques exceptions... c'est
 "des types qui font des tâches mineures, qui ne sont pas

"dirigés... S'occuper, par exemple, des permissions de voirie dans une optique assez terre-à-terre... S'occuper des autorisations de transports exceptionnels... Mais ils ne vont pas avoir une conception d'ensemble de l'exploitation du réseau de leur département"...

[Equipement, administration centrale]

La "concertation" descend rarement, on l'a vu, jusqu'aux ingénieurs subdivisionnaires. La plupart des acteurs de l'exploitation (*) souhaiteraient les impliquer. Tâche difficile :

..."En ce qui concerne [les Directions départementales de] l'Equipement, je crois qu'il faut être très clair aussi... On a fait une lettre en leur disant : "On a besoin de vous et, en particulier, on a besoin des subdivisions pour qu'elles nous apportent, ne serait-ce éventuellement qu'en temps différé, mais qu'elles nous apportent quand même des renseignements sur ce qui s'est passé sur les Bis"... J'aime mieux vous dire que centraliser les réponses, ça a été très vite fait : il y en a une seule venant d'un subdivisionnaire"...

[Equipement, C.E.T.E.]

Cette non-implication va peut-être plus loin que le simple désintérêt. On en jugera à la lecture de la suite de la citation :

..."[venant d'un subdivisionnaire] qui nous a écrit que, renseignements pris auprès de la gendarmerie (**), le Bis a été ouvert aux moments opportuns : or, le Bis placé chez lui n'a jamais été ouvert"...

[Equipement, C.E.T.E.]

Soyons justes : de telles "aberrations", pour reprendre l'expression d'un enquêté, ne sont pas le fait des seuls agents de l'Equipement. Un fait analogue nous a été rapporté à propos d'un commandant de gendarmerie qui indiquait dans son rapport d'évaluation, à la fin de l'été, que le Bis traversant sa zone d'intervention n'avait jamais été saturé, alors qu'il n'y avait ni itinéraire-Bis ni itinéraire de délestage dans sa partie du département...

On perçoit de grandes difficultés de relation entre la "centrale départementale" qu'est la D.D.E. et ses services territoriaux :

..."En fait, l'interlocuteur, c'est simplement la C.D.E.S., mais ça dépend... comment est acceptée la C.D.E.S. dans le département... Il y a des C.D.E.S. qui ont de très bons contacts avec les subdivisions et, à ce moment-là,

(*) Les acteurs "non techniques" (gendarmerie, élus locaux) semblent avoir moins de difficultés de contact avec les subdivisions : l'unité de lieu et de préoccupations "concrètes", bien au-delà de l'exploitation, y sont sûrement pour beaucoup.

(**) Ceci nous renvoie au problème de la continuité du service public. Les personnels de l'Equipement, en effet, sont les seuls parteraires de l'exploitation routière qui ne soient pas soumis à astreinte, contrairement à la gendarmerie ou aux personnels des Sociétés d'autoroutes.

"si on a envie d'implanter un Bis dans le coin, [la
 "C.D.E.S.] en parlera simplement au Maire... parce que les
 "Maires sont quand même impliqués... Et puis, quand elle
 "aura passé commande de la signalisation ou des feux, elle
 "se débrouillera directement avec la Municipalité sans pas-
 "ser par la subdi... C'est pas toujours le cas, il y a
 "des subdivisionnaires qui sont des petits chefs"...

[Equipement, administration centrale]

Aussi ne faut-il pas s'étonner que, même pour des tâches apparemment
 simples (mais qui exigent à la fois une grande minutie et une
 parfaite connaissance du terrain) comme la signalisation des Bis,
 on se heurte constamment à des difficultés, voire à des carences
 qui compromettent la réussite et la crédibilité non seulement d'un
 itinéraire particulier, mais encore des actions de dérivation
 de trafic qui sont au coeur des opérations d'exploitation routière :

..."Si on veut avoir une bonne signalisation, il faut
 "faire ça dans le détail, panneau par panneau, parce qu'on
 "va prévoir l'implantation de tel panneau ici sans avoir
 "pensé qu'il va y avoir un buisson ou un autre panneau
 "qui va masquer celui-là... Ou on va le placer à ras de
 "terre et il suffira que le résident du coin pose sa
 "poubelle pour le masquer... Si je cite cet exemple, c'est
 "que je l'ai vu... On ne peut pas régler tous ces problèmes
 "de détail, qui sont tous importants, au niveau du départe-
 "tement. Il faut descendre en dessous, au niveau de la
 "subdivision, mais si ça se matérialise par une directive
 "écrite ou un ordre plus ou moins vague : "Les subdivision-
 "naires feront ceci", ils ne sont pas sensibilisés, ils
 "ne s'en occupent pas... Il faut véritablement les mettre
 "dans le coup"...

[Equipement, administration centrale]

..."Vous n'avez pas idée de ce qui peut se produire...
 "A une réunion pour la refonte du guide technique sur
 "l'exploitation, quelqu'un a dit : "Bon, finalement, tout le
 "monde sait poser des panneaux d'exploitation, c'est peut-
 "être pas la peine d'en faire tout un plat"... Alors,
 "j'avais apporté des photos, je les ai sorties pour toute
 "réponse... et on a quand même laissé [dans le guide] tout
 "ce qui concernait la pose des panneaux... Il y a quand
 "même une gamme d'aberrations assez importante [...] Je
 "ne parle pas des flèches oubliées parce que c'est monnaie
 "courante... je pourrais vous en parler pendant des heures...
 "on voit vraiment de tout... [long silence] Alors, il ne
 "faut pas non plus jeter la pierre aux D.D.E., c'était la
 "première fois qu'elles étaient confrontées avec des pro-
 "blèmes importants de ce genre [signalisation des Bis]"...

[Equipement, C.E.T.E.]

Et ce cadre de l'administration centrale de conclure, dubitatif :

... "On essaie de faire en sorte, depuis que le S.E.R.E.S. est créé... que les D.D.E. soient des êtres majeurs...
 "C'est le S.E.R.E.S., peut-être, qui oriente la politique d'exploitation routière, avec l'assistance des C.E.T.E.
 "Avant la création du S.E.R.E.S., c'étaient les C.E.T.E. qui mettaient en application... et ça marchait pas tellement bien... le S.E.R.E.S., ce qu'il fait, [avec les D.D.E.] il fait comme si ça marchait... Ça marche pas mieux"...

vers un renouveau de la centralisation

Il n'y a donc pas eu de réelle décentralisation, mais des modifications relatives dans une répartition des tâches qui reste de nature hiérarchique. La centralisation se renforce d'ailleurs sur un autre plan, qui reste l'alpha et l'omega de toutes les actions entreprises : celui du recueil et du traitement de l'information. On assiste en effet à la mise en place d'un réseau Equipement, indépendant de ceux qui font converger l'information au C.N.I.R. ou aux C.R.I.C.R.

On voit bien le souci du S.E.R.E.S. de s'affranchir d'une coordination qui peut être ressentie comme une dépendance. Le C.N.I.R. et, jusqu'à ces derniers mois, les C.R.I.C.R., ont été systématiquement établis dans des enceintes Gendarmerie et les installer hors terrain militaire est depuis longtemps une préoccupation de l'Equipement (*)

Volonté d'indépendance donc, mais aussi volonté non équivoque de pouvoir (dans la mesure où l'information et l'informatique seraient effectivement le pouvoir...) :

... "L'intérêt d'avoir l'information au niveau du S.E.R.E.S. ... je ne vois pas à quoi ça servira d'avoir tous les jours un indice de circulation... J'ai demandé un jour une explication à un I.G.S., qui m'a répondu que c'était peut-être pour pouvoir arrêter l'information... pour pouvoir court-circuiter les gendarmes et tous les autres ... si un jour on veut faire un C.N.I.R. - Equipement"...

Mais il est permis de penser que cette centralisation de l'information répond aussi à d'autres préoccupations de l'administration centrale.

Renforcement de son pouvoir sur ses services extérieurs ? Peut-être, en partie du moins. Cette dimension n'est en effet pas absente dans la situation, la tentation de (re)centralisation restant un invariant dans bien des mentalités administratives...

Mais il faut y voir aussi une manifestation du sentiment - partiellement conscient seulement - qu'on peut avoir en centrale de ce que les services territoriaux ne sont pas, en l'état actuel des choses, aptes à prendre en charge la totalité des responsabilités qu'on souhaiterait les voir exercer (même si elles ne leur ont pas été réellement définies).

Selon qu'il y aura ou non élaboration, explicitation et pédagogie d'une politique globale de l'exploitation de la route, l'outil qu'on est en train de mettre en place pourra servir ou une centralisation qui risque d'accentuer le non-engagement des services locaux ou une coordination réelle et la constitution d'une vision d'ensemble.

Au demeurant, l'articulation actuelle services centraux-C.E.T.E.-D.D.E. n'a pas atteint un équilibre définitif : les changements d'orientation évoqués plus haut l'attestent bien. Le changement de direction du S.E.R.E.S., une nouvelle analyse des expériences antérieures et de leur échec ou de leur réussite relatifs sont susceptibles d'amener de nouvelles modifications.

3. - Eléments d'interprétation

Il apparaît clairement qu'il n'existe pas actuellement de définition claire et partagée de ce que pourraient être l'exploitation de la route, ses objectifs, ses politiques. Dans ce contexte général d'indétermination, l'exploitation ne représente, pour les services locaux, et pratiquement à tous les échelons, qu'une tâche parmi d'autres.

De surcroît, cette tâche reste toujours seconde, au moins dans ses aspects de gestion et ceci à tous les niveaux, y compris au sein de l'administration centrale.

Les conceptions qui dominent les pratiques sont assez proches de celles mises en oeuvre dans les études routières. Valorisant le savoir-faire et les technologies des techniciens de la route, elles sont essentiellement exprimées en termes de flux, de caractéristiques physiques et, accessoirement, de service à un usager réifié.

Elles obéissent à une logique d'investissement et de production, logique qui, de surcroît, est une logique centralisée et spécialisée.

Logique centralisée, en ce qu'il n'y a pas de politiques, mais une répartition quasi-hiérarchique des rôles. Rien d'étonnant dès lors à ce que les relations entre services soient de dépendance ou de contre-dépendance, à ce qu'elles soient marquées par une réplication des structures (d'autant plus pesante que

nul ne dispose de définition des objectifs et des politiques).

Il en découle une absence de définition des responsabilités de gestion comme des modalités de contrôle, que renforce encore le flou des concepts. Les efforts de consultation et d'association sont distordus dès le départ et l'on comprend aisément que les acteurs - et ce d'autant plus qu'ils sont proches du terrain - ne soient guère motivés au moment de l'action.

Logique spécialisée également, qui tend à poser et prétend résoudre les problèmes en termes d'organisation (et, nous l'avons vu, d'organisation centralisée), renforçant cette centralisation et cette spécialisation dans le mouvement même par lequel elle entend déconcentrer : tout ce qui touche à l'exploitation de la route se retrouve traité par le même service parisien.

Nous avons affaire là à une forme assez fruste de pathologie des organisations, qui débouche inmanquablement sur un pseudo-pouvoir par déterritorialisation, délocalisation, déracinement des problèmes locaux.

Une logique de la centralisation-spécialisation ne peut viser qu'à se renforcer. C'est ce qui se passe, nous l'avons vu, avec la mise en place d'un réseau spécifique de recueil et de transmission de l'information. C'est aussi elle qui anime les projets (les fantasmes, les désirs ?) de création d'un corps spécialisé dans l'exploitation de la route et la régulation de la circulation, que nous relate cet enquête :

..."[Un corps de gens qui soient des spécialistes] c'est-à-dire qui essaient de prendre en compte tous les aspects, techniques et autres. [...] A l'Equipement, c'est un souhait qui avait été émis par [...] dont certaines personnes ont pu avoir peur parce qu'à terme ça voulait dire... la D.R.C.R. ... la Direction des Routes et la Direction de la Circulation Routière... Au niveau central, ça voulait dire qu'on scindait la Direction des Routes en deux. [...] Effectivement, c'est peut-être une bonne solution [...] faire des agences de bassin de régulation... dissocier les D.E.S. des C.E.T.E., les en sortir et en faire une agence régionale... Gonfler, enfin, faire quelque chose de musclé... Alors ça, c'était dans l'esprit "Equipement, uniquement"...

Un autre point doit d'ores et déjà être souligné. On a montré comment, les choix en termes d'organisation étant ce qu'ils sont, on ne pouvait qu'aboutir à déterritorialiser les problèmes. Il est également frappant de constater que les spécialistes de la D.R.C.R. et des C.E.T.E. ne posent pratiquement jamais dans leur discours le problème de l'espace, qui n'apparaît qu'à travers le concept abstrait, administratif et national de fuseau, notion dont nous avons noté qu'elle était substituée à celle de réseau : il serait peut-être plus exact de dire qu'elle permet

d'éviter une définition et, partant, un traitement des problèmes de l'exploitation en termes de réseau (réseau spatial et réseau social)... La notion d'espace transparait aussi dans celle, hiérarchique et d'organisation, de niveaux d'exécution.

Les spécialistes hiérarchiques et fonctionnels, quant à eux, ne nous ont livré aucun propos critique relatif à leur spécialisation. Ils tendent tous à réduire les autres acteurs de l'exploitation (niveaux d'exécution ou intervenants "non techniques") à des rôles fonctionnels, sans tenir compte de leurs rationalités propres, de leurs hiérarchies d'objectifs et de missions. (Nous y reviendrons au chapitre II).

Quand ils traitent des limites de leur action, c'est toujours en termes de moyens. Pour dépasser ces limites, ils évoqueront toujours des solutions d'organisation, des propositions de centralisation.

chapitre II

une gestion
difficile ...

une gestion
difficile ...

Le chapitre qui précède a permis de planter le décor et de montrer certains des déterminants des actions entreprises à l'initiative et sous l'égide de la D.R.C.R. Nous avons été amenés à insister sur le fait que c'était une logique d'investissements, de production, d'équipements et non une logique de gestion qui gouvernait les processus d'étude et de réalisation des opérations d'exploitation routière.

Corollairement, nous avons relevé que les responsables de l'Équipement ne reconnaissent à leurs partenaires que des tâches subordonnées, fonctionnelles et d'exécution. Enfin, nous avons noté les problèmes et les difficultés liés à l'information : recueil et traitement de données d'une part, actions d'information du public de l'autre.

C'est à un examen de ces problèmes, qui appartiennent tous au domaine de la gestion (en tant que partie dynamique de l'exploitation), que sera consacré ce second chapitre.

1. - La logique des "gestionnaires"

L'ensemble des intervenants se retrouvent dans un constat de carence en ce qui concerne les aspects de gestion.

C'est ce sur quoi insistent ces fonctionnaires de l'Équipement :

..."On ne s'est pas sérieusement penché sur le problème "de gestion des itinéraires... je crois que ça a été "résolu" en disant : les gendarmes s'en occuperont. [...] "Aucun souci de mettre en place des moyens de recueil "de données pour savoir ce qui se passait sur les itinéraires-Bis... On s'est borné à PARIS à choisir les Bis [...] Le problème de la gestion n'a jamais été abordé.

[Équipement, administration centrale]

..."Alors, cette réunion [...], c'était, finalement... "pour rappeler ce qui avait été pris comme décisions en "matière... uniquement... de tracés. La gestion n'a jamais "été évoquée"...

[Équipement, C.E.T.E.]

..."Il est possible d'atteindre de meilleurs résultats... "à condition de se pencher lucidement sur les résultats "de cette année et, en premier lieu, sur les modalités "de gestion"...

[Équipement, C.E.T.E.]

..."Alors la gestion, le S.E.R.E.S., il s'en fout complètement ! Ce qui est dramatique [dans les réunions de

"préparation-concertation], quand il y en a qui veulent "parler gestion, c'est jamais suivi... On n'en sort pas"...

[Equipement, D.D.E.]

..."Et puis, la gestion... au niveau des D.D.E., on n'est pas équipés pour ça... On n'a pas de personnels...pour "nous, on n'a personne pour le faire"...

[Equipement, D.D.E.]

Dans ce contexte, quelles vont être les attitudes des partenaires non-Equipement ?

les sociétés concessionnaires d'autoroutes

Leurs positions apparaissent, en quelque sorte, en creux. C'est par le biais de ce qu'en disent les autres enquêtés qu'il est surtout possible d'en traiter.

Quoi qu'ils en aient, les positions des responsables des sociétés concessionnaires sont dominées par une logique commerciale, marchande. Les préoccupations de service restent bien de service à la clientèle et non de service public. Et, on le verra, l'acceptation ou le rejet de mesures d'exploitation décidées par l'Equipement seront fonction de ce qu'elles favorisent ou modèrent le remplissage de l'autoroute.

L'autoroute, c'est somme toute un domaine réservé (*) :

..."L'autoroute [de liaison]... personne va s'en mêler "et, pour tout le monde, c'est un petit peu mystérieux... "Ces gars-là, on sait pas comment ils travaillent, on les "laisse se débrouiller... L'autoroute, c'est l'autoroute, "c'est le seigneur chez lui"...

[C.R.S.]

Et les Sociétés d'autoroute, à l'évidence, veulent rester maîtresses chez elles :

..."Ce que nous souhaiterions, nous, c'est rester maîtres "de notre affaire et en particulier ne pas être soumis à "des diktats extérieurs. [...] On s'aperçoit que sous "des dehors très valables, enfin sous des prétextes très valables... l'application qui en est faite n'est pas "du tout acceptable"...

[Société d'autoroute]

(*) Et qui, le contexte de l'interview le montre bien, est considéré comme appartenant à un autre univers, celui du secteur privé...

Les relations avec l'Equipement sont souvent tendues :

..."Ceux qui sont chargés d'appliquer les mesures [du "S.E.R.E.S."] sont absolument impossibles à vivre. Ils "mettent leur nez dans des choses qui ne les regardent pas, ils ont une vue absolument superficielle de tous "les problèmes et ils ne tiennent pas du tout compte "des contingences des exploitants"...

[Société d'autoroute]

De leur côté, les techniciens de l'Equipement ne sont guère plus satisfaits. Voici comment l'un d'entre eux analyse la qualité du service, oh combien marchand ! :

..."Quand on a une circulation en T2 (*)... c'est déjà "du bouchon parce que ça se mesure en qualité de circulation. On paye 50 F. pour faire ses 400 kms, si on vous "fait rouler à 30 ou 40 à l'heure pendant 400 kms, c'est m "effectivement pas du bouchon, ~~mais~~... L'usager peut "estimer qu'il n'a pas le niveau de service qu'il est en droit d'attendre... Donc, c'est un bouchon... Le "ralentissement de 43 kms qu'on a eu... c'est pas un "bouchon ! Un parcours en 7 heures, vous êtes usé ! "J'ai dit ça [à la Société d'autoroute] et on m'a répondu : "D'abord, vous n'avez pas à vous mêler de nos problèmes!..."

[Equipement, administration centrale]

Et le même d'ajouter, après avoir passé en revue la médiocrité des services annexes :

..."Alors, la Société répond : "Mais les gens ne se plaignent pas". Bien sûr, ils ne savent même pas qu'il y a "un cahier de doléances au péage... Et puis, quand ils "ont, enfin, réussi à passer la barrière, ils n'ont plus "envie de reperdre encore cinq minutes"...

Les Sociétés d'autoroute récusent avec force "les procès d'intention qu'on veut [leur] faire". Les mises en accusation sont en effet vigoureuses (**) :

*) Le C.N.I.R. en donne la définition suivante : "Circulation difficile ; les "véhicules forment une file presque ininterrompue et s'occasionnent mutuellement une gêne importante ; les dépassements sont très difficiles ; l'écoulement s'effectue cependant de manière continue mais très ralentie". ["Dossier technique à l'usage des personnels participant au recueil de l'information routière", Rosny-ss-Bois, 1972]. En T2, les vitesses sont inférieures à 45-^c50 km/h. (Les termes sont soulignés par le C.N.I.R.).

**) Elles visent d'ailleurs également la gendarmerie d'autoroute : ..."Ils ont nié, "mais alors toutes les fois que je les ai vus, qu'il y ait le moindre bouchon "sur leur autoroute. Or, on avait des observations, on avait fait des temps "de parcours montrant qu'il y avait de beaux bouchons"...

..."Pour les gens qui ne sont pas animés par des considérations de recettes, il n'y a pas de difficulté à constater du sol et de l'avion la même chose... Alors... J'ai un peu l'impression que, en ce qui concerne les bouchons, ils ne veulent pas dire la vérité"...

[Equipement, C.E.T.E.]

..."Alors la Société envoie quelqu'un au C.R.I.C.R., en disant : "Comme ça, la personne, elle pourra prendre une décision avec vous". Et quand d'avion on observe une perturbation, on demande naturellement confirmation au terrain... Chose extraordinaire, l'avion se trompe tous les jours quand on est au-dessus de l'autoroute... Jamais ailleurs. Alors, ils disent : Vous ne nous avez jamais demandé d'ouvrir quoi que ce soit... Forcément, il y a eu un barrage au niveau du C.R.I.C.R. par leur représentant. Qui est venu pour ça... Ils ont bien joué, on s'est fait avoir. C'est ce que j'en retiens"...

[Equipement, C.E.T.E.]

Ce sentiment est d'ailleurs partagé par d'autres acteurs, tel cet officier de gendarmerie :

..."L'initiative des Bis partant de l'autoroute [...], l'initiative avait été de fait laissée à la Société d'autoroute sans que les gens de l'Equipement se rendent compte de ce qu'ils la laissaient"...

Opposition ouverte ou "double jeu" des Sociétés d'autoroute face aux mesures de nature à restreindre leur clientèle. Mais accord très positif quand il s'agira de contrôles d'accès sur l'autoroute :

..."La Société, elle a évolué, compte tenu du fait que [le S.E.R.E.S.] s'est lancé sur les contrôles d'accès... Ils sont devenus tout doux, en disant : "On participera, on mettra du monde, on fournira nos bandes de données, etc."...

[Equipement, C.E.T.E.]

..."La politique qui correspond... aux Sociétés, c'est celle des contrôles d'accès. Alors là, elles mettront le potentiel humain nécessaire... Et comme ça correspond à l'optique à la fois du S.E.R.E.S. et des autoroutes"...

[Equipement, administration centrale]

Les contrôles d'accès, c'est en effet favoriser l'autoroute (*) en facilitant l'écoulement du trafic et, même, en détournant une partie des automobilistes. Cette "politique" est d'autant plus positive aux yeux des exploitants commerciaux qu'elle va

*) Choix technique, certes, mais aussi politique (et les gendarmes, entre autres, le feront bien remarquer...).

les aider à atteindre l'un de leurs objectifs : développer la clientèle "longue distance" et, partant, les recettes.

Et ceci va d'ailleurs amener certains à s'interroger à nouveau, bien au-delà des seuls contrôles d'accès, sur les objectifs et les politiques en matière d'exploitation routière et auto-routière :

..."On a parlé des contrôles d'accès... C'est un peu "la maladie de [...] et puis ça entraine dans les idées "de [la Société d'autoroute] qui pense qu'il faut favoriser l'usager longue distance par rapport à celui qui fait des trajets intermédiaires [...] On a oublié de penser que... C'est peut-être un problème politique assez important... de favoriser le trafic longue distance par rapport au trafic local... Alors on en a reparlé avec les C.E.T.E., sans en parler aux D.D.E"...(*)

[Equipement, administration centrale]

Cette "complicité objective" entre administration centrale et Société d'autoroute ne peut que renforcer le désenchantement des services extérieurs de l'Equipement :

..."Les commandes manuelles [des contrôles d'accès], la Société, les ayant prises en main, arrivera à faire la preuve que ça a bien marché... Et quand on automatisera, ils diront : "Vous m'avez laissé la tâche quand c'était en manuel. Maintenant, laissez-moi le bouton !" [...] Et ils auront tout pris, les contrôles d'accès, les délestages et les Bis"...

[Equipement, C.E.T.E.]

..."Quand il s'est agi de gérer les Bis, ils ont toujours fait la sourde oreille... On les voit venir, avec les contrôles d'accès... Je ne peux pas souhaiter que ce soit la Société qui ait en main le système... compte tenu des interférences avec le réseau national... En fonction de leurs débits, c'est eux qui décideront des contrôles d'accès... si on se laisse faire encore une fois au niveau de la gestion... Et ils vont gagner parce qu'on n'a per-
"sonne pour le faire et que les gendarmes n'iront pas... prendre la commande de feux aux bretelles d'autoroute"...

[Equipement, D.D.E.]

Est-ce à dire pour autant que les Sociétés d'autoroutes se sentent totalement assurées ? C'est loin d'être le cas. Et il ne faut pas oublier, par exemple, que c'est à la suite de la demande de l'une de ces Sociétés, constatant la détérioration du niveau de service pendant les périodes de grande migration, que les études qui devaient permettre à l'"Opération PA.LO.MAR." de se constituer ont été entamées.

*) Pas plus, il est permis de le supposer, qu'aux autres services territoriaux (la Gendarmerie, par exemple, ou encore les maires). Bref, en n'associant à des actions qui ne sont pas sans incidences sur les problèmes locaux... aucun des acteurs qui, précisément, ont à en traiter quotidiennement.

Certes, leurs responsables ne sont guère diserts sur ce point. Mais l'examen du texte qui a déclenché PA.LO.MAR. est riche d'enseignements. Les difficultés qu'ils présentent comme majeures - mis à part celles, évoquées plus haut, qu'ils ont avec l'Équipement - touchent :

- à la capacité des infrastructures (notamment lors du débouché d'autoroutes de dégagement à deux fois trois voies sur une autoroute de liaison à deux fois deux voies, à la sortie de l'agglomération parisienne) ;
- à ce que "les bouchons ou même les ralentissements amènent de plus en plus les automobilistes à chercher à sortir au premier échangeur qui suit le bouchon quand celui-ci dure tant soit peu" ;
- à ce que "nous ne savons pas relancer une circulation arrêtée" (et, on le verra plus loin, la gendarmerie de l'autoroute leur apparaît comme peu efficiente de ce point de vue).

Mais, plus encore, ce sont les problèmes de "communication avec les usagers" qui, reconnaissent les sociétés concessionnaires, les dépassent. Elles seront particulièrement agressives à l'égard des radios périphériques :

..."Il s'avère en effet que l'information générale le "plus efficace est celle donnée par les postes périphériques ; or, malheureusement, elle échappe totalement à tout contrôle et est parfois nocive ou inadéquate "[...]. Elles ne songent qu'à donner des renseignements "sensationnels et jamais à expliquer objectivement la situation et les meilleurs moyens d'y remédier (*) "[...] Il est patent que ce "détournement" d'un service "public à des fins publicitaires est regrettable"...(**)

La solution suggérée revient, là encore, à "donner le pouvoir" aux sociétés concessionnaires :

..."Il conviendrait d'obtenir des postes de radio un "consensus général sur l'organisation de l'information "à des fins d'intérêt général, de définir, au niveau des sociétés concessionnaires, les responsables de "l'origine de l'information vis-à-vis du C.N.I.R., les "modalités de travail entre ce dernier et les postes "émetteurs et de parvenir à une manière de codification "rigoureuse de l'information excluant les commentaires "sensationnels, les imprévisions [les imprécisions ?] "ou les interprétations des reporters"...

La mesure principale proposée "pour les migrations à venir" aboutirait à renforcer le rôle du concessionnaire :

(*) Ce que personne, au demeurant, ne semble réellement capable de faire...

(**) Il est intéressant de voir les stations périphériques promues au rang de service public.

..."[Pour ce faire], il nous faut une connaissance minutieuse et quasi instantanée du trafic, et les moyens d'actionner dans les délais les plus courts les dispositifs de dissuasion ou d'interdiction [...] Il serait fait appel à un hélicoptère à bord duquel [le responsable de la section d'autoroute] surveillerait les points chauds [...] et, surtout, dirigerait les opérations en liaison radio avec le P.C. opérationnel que [nous avons] pris l'habitude de faire fonctionner à chaque migration [...] "en liaison avec la gendarmerie"...(*)

Mais, pas plus que les autres acteurs, les Sociétés d'autoroutes ne sont prêtes à assumer un certain nombre de responsabilités. Si elles veulent bien avoir, si elles réclament "les moyens d'actionner [...] les dispositifs de dissuasion ou d'interdiction", l'un de leurs responsables n'en déclare pas moins :

... "Ce n'est pas notre rôle [...]. On ne peut pas donner des informations aux gens, des conseils aux usagers... S'il arrivait [à la suite de notre intervention] des accidents, on n'est pas commissionnés pour ça... Prendre des mesures techniques de régulation, on peut toujours. Si c'est une mesure d'obligation, nous sommes obligés d'avoir l'accord des gendarmes... Ce n'est pas notre rôle..."

les polices (plus ou moins) spécialisées

Nous avons déjà évoqué (cf. supra, chapitre I : "l'exploitation et la police de la route", pp. 11-13) en présentant leurs conceptions de l'exploitation, les logiques qui animent les corps de police et de gendarmerie. Nous allons y revenir plus en détail. Rappelons que, globalement, la notion d'exploitation de la route est pratiquement absente de leurs cadres de référence.

Quand ils prennent le terme dans une acceptation stricte et assez étroite, elle est ramenée à la régulation du trafic. Mais, de façon plus large, elle ne prend son sens que comme partie d'un ensemble plus vaste où policiers et gendarmes puisent leur légitimité : l'ordre public. Dans ce cadre, la régulation du trafic ou de la circulation n'est que l'une des formes d'action au service d'une finalité englobante : la régulation du fonctionnement social.

Garantir l'ordre, c'est une mission de police. Et les officiers et sous-officiers enquêtés ne nous parleront jamais d'exploitation de la route, mais de police de la route ou de la circulation.

(*) Rappelons les désaccords, signalés plus haut, entre Equipement et Sociétés concessionnaires quant à la qualité des observations aériennes... quand elles sont la fait de l'Equipement...

De ce point de vue, il n'y a pas de spécificité de la route ni même de l'autoroute : les corps de police ou de gendarmerie assurent sur les voies de circulation l'ensemble des missions de la police ou de la gendarmerie.

Ces quelques points communs étant posés, on va s'apercevoir que les conceptions des missions, de "l'utilisateur", etc., qu'ils explicitent diffèrent souvent.

les Compagnies Républicaines de Sécurité

Nous ne traiterons pas ici des Compagnies affectées à la régulation des autoroutes de dégagement de la région parisienne (limitées à des tronçons courts et à des conditions de circulation bien particulières). Nous traiterons surtout des officiers spécialisés (Officiers de Police de la Route) et des personnels qui assurent, sur le réseau ordinaire, des services de police routière et qui vont se trouver impliqués, notamment, dans les opérations d'exploitation de la route lors des grandes migrations de week-ends et de vacances. Notons au passage qu'ils n'en parleront jamais que comme des "Opérations Primevère".

Déjà, en ce qui concerne leur territoire (au sens quasi-écologique du terme), ils vont différer notablement des autres corps de police :

..."[Ma zone d'intervention], géographiquement, c'est très simple, c'est les huit départements [du groupement, sur l'ensemble desquels] on a un plan de surveillance, di- sons, permanent, le plan de base, que l'on adapté en "fonction des circonstances"...

Transparaissent, dans cette brève citation, deux exigences qui reviendront dans tous les entretiens : un refus de limitations territoriales tout d'abord ("Mes motards, pour moi, sont de compétence nationale") ; une ambition de souplesse (c'est-à-dire, aussi, de polyvalence) maximale (*).

Ceci inclut d'ailleurs des prises de distance quant à certaines dispositions nationales générales :

..."En ce qui concerne Primevère par exemple, les calendriers [élaborés au plan national] ne sont pas adaptés... "La preuve, c'est qu'on a eu les plus gros problèmes hors "du calendrier Primevère"...

et une acceptation (sinon une recherche...) de compétition avec les autres services de police :

) Mais c'est aussi parce qu'ils n'ont pas de vocation territoriale que les C.R.S. n'ont pas d'O.P.J. (Officiers de Police Judiciaire), ce qu'ils revendiquent fortement.

..."Sur l'autoroute, c'est la gendarmerie... Et sur le "réseau ordinaire [rire], c'est clair : c'est tout le "monde"..."

Les missions de police de la route peuvent être définies de façon très plate, par rappel des dispositions réglementaires. C'est ainsi qu'on nous citera le règlement des C.R.S. :

..."Alors, article premier, textes de base, missions, "qui dit : le corps des C.R.S. participe à la police "routière conjointement avec les autres forces de police "ou de la gendarmerie"..."

Ou encore :

..."Le travail normal, c'est la police routière toute "bête, les infractions à tous les codes possibles et "imaginables... Code de la route, fiscalité, licences "P.T.T., coordination des transports routiers, etc!"

Mais c'est le même enquêté qui, en cours d'entretien, exprimera une conception infiniment plus extensive, en termes de "service à l'usager" :

..."Pour Primevère, il y a à faire des P.V., bien sûr, "mais ce n'est pas le but essentiel... c'est d'intervenir "lorsque le besoin s'en fait sentir, alors ça peut être "sur n'importe quoi... le gars qui s'est paumé, le Hollan- "dais sans pièces d'identité, l'Allemand arrêté au milieu "du carrefour avec sa caravane et lisant, enfin essayant "de lire sa carte, parfaitement serein !... il était en "vacances. Ça peut être le gars qui est en panne, ça "peut être dans un coin où il y a un amas de véhicules, "avec quatre, cinq, six caravanes qui suivent... il faut "les stocker sur le côté et faire passer les autres et "puis les remettre sur l'axe... On peut y aller à l'in- "fini..."

Le tout s'insère dans une conception hautement affirmée d'une "police de la route globale" au service du maintien de l'ordre et, partant, d'une vie sociale aussi harmonieuse que possible :

..." Faire respecter la loi, dans tous les domaines, pour "moi, c'est du maintien de l'ordre [...] La police de la "route, c'est du maintien de l'ordre, pas au sens journal- "istique... Lorsque vous faites de la police de la "route, vous êtes là pour maintenir un ordre [...] et il "faut qu'il y ait une certaine déontologie de la route, "pour que ça roule au mieux possible, que tous les gens "puissent vivre ensemble sans trop de pépins"..."

L'ambition de territorialisation, d'enracinement dans le local de ces C.R.S., délocalisés par définition, apparaît extrême. On la retrouve dans les activités bien connues des C.R.S.-maîtres nageurs ou animateurs de rencontres motocyclistes, mais aussi dans des efforts pour intervenir, par exemple, dans la formation scolaire ou dans l'éducation permanente :

..."[...] Faire de la police de la route globale, ça va "beaucoup plus loin, il y a des zones d'action qui sont "absolument inexplorées... sur des populations scolaires "par exemple"...

Dans de telles perspectives, on ne peut, d'une part, que relativiser la difficulté du contrôle et de la régulation de la circulation:

..."Pour nous, un Primevère [...], le système est tellement "rôdé pour nous que pratiquement c'est devenu une simple "formalité, on connaît tous les axes qu'on surveille [...] "Seulement, c'est un cycle de travail totalement différent; "tous les repos sont supprimés, toutes les sections moto- "cyclistes ou les compagnies, quand elles sont là, marchent "au tarif maximum"...

et, d'autre part, épouser, face "à l'accumulation de gadgets qu'on met en place à grand prix pour l'amusement des technocrates et des ingénieurs" (*), la cause des "gens de bon sens", bref, des "usagers" :

..."Alors, en ce qui concerne ces itinéraires Emeraude, la "confiance est mitigée parce qu'on s'est rendu compte "en discutant avec les usagers qu'il y avait toujours une "espèce... de réticence, le gars se demande toujours où il "va se retrouver embarqué"...

Les autres acteurs de l'exploitation routière nous ont peu parlé des C.R.S., si ce n'est pour déplorer, comme le fait ce fonctionnaire de l'Équipement à propos d'une autoroute de dégagement, une implication insuffisante :

..."C'est pas non plus [pour les C.R.S.] une tâche absolument prioritaire et on s'est rendu compte que, pour les "retours de vacances, il y avait un laissez-aller manifeste "de la part des C.R.S."...

Critique du même ordre, on le verra plus loin, que celles qui s'adressent à la gendarmerie territoriale pour sa non-intervention sur les Bis.

Ce relatif silence tient sans doute à une combinaison de raisons, pures et impures, pour lesquelles le matériel dont nous disposons nous permet seulement quelques conjectures.

(*) L'expression n'est pas d'un officier de C.R.S. Nous l'empruntons à un officier supérieur de gendarmerie, qui insiste en même temps sur ce que "les gens de police, quels qu'ils soient, ont tendance à être des empiriques", position que ne renierait sans doute aucun de nos enquêtés.

Certes, il est vraisemblable que l'image sociale des C.R.S.-forces répressives joue dans cette scotomisation. Elle est sans doute assez répandue pour que l'officier de gendarmerie cité plus haut (cf. supra, chapitre I, p. 17,) la reprenne à son compte,- à propos de la coordination, avec une vigueur qui ne doit pas masquer l'aspect très compétitif de son propos.

Le manque objectif d'attaches territoriales des C.R.S., (joint à leur désir manifeste de socialisation) joue aussi très certainement : il est difficile, en effet, aux autres acteurs, installés territorialement ou, en tout cas, intervenant tous dans des zones spécifiées, d'intégrer naturellement dans leur discours un corps dont les références ne sont pas territoriales et qui, de surcroît, use de cette "compétence nationale" pour se démarquer et se valoriser en quelque sorte par rapport à eux.

Les C.R.S. - ceux que nous avons rencontrés en tout cas, à l'administration centrale, sur les autoroutes de dégagement et sur le réseau ordinaire - se déclarent ou au moins se voudraient des spécialistes de la régulation. Un technicien de l'Équipement, qui a eu de nombreux contacts, en centrale comme sur le terrain, avec les différents corps de police impliqués dans les opérations d'exploitation, déclare :

..."Les groupements autoroutiers [gendarmerie] peut-être "qu'ils en avaient le désir [de faire de la régulation], "mais je crois bien [rire] qu'à la gendarmerie, on n'a "pas vraiment le droit d'avoir des désirs !...[...]"
 "Alors je crois que les C.R.S. ... enfin, je ne sais "pas s'ils en font mais ils ont peut-être le désir d'en "faire... D'abord, ils ont une école des officiers et... "ils affectent une journée aux opérations d'exploitation... "Ils font une visite d'un centre d'exploitation autorou- "tière et du C.N.I.R. [...] Ils ont le souhait, au niveau "de l'encadrement, de faire de la sensibilisation. [...]"
 "Et, finalement, si on veut regarder les carrières, Untel "était sur le terrain, dans un corridor, puis il est "affecté [...], mais il fait toujours de la régulation... "je crois qu'au niveau des C.R.S., il y a un peu un suivi "dans la carrière des gens"...

On aura remarqué dans cet extrait d'entretien - et ceci est général - que, quand on nous parlera des C.R.S., ce sera toujours en les opposant, d'une façon ou d'une autre, à la gendarmerie.

la gendarmerie autoroutière

La gendarmerie autoroutière se définit elle-même avant tout par son territoire d'action. Un territoire assez particulier, certes, puisqu'il s'agit de celui de l'autoroute, circonscription

linéaire qui fait abstraction des limites des départements et même des régions : le ruban de l'autoroute, les équipements (aires d'accueil, stations-service, restoroutes...) installés sur ses bords, les bretelles d'accès et de sortie jusqu'à leur intersection avec le réseau ordinaire (*).

Et même si le caractère linéaire de son territoire multiplie le nombre de correspondants administratifs ou judiciaires, le caractère territorial demeure.

L'organisation des groupements autoroutiers, motivée par le souci d'assurer "une unité de commandement et d'action", va en fait être calquée sur celle de la Société d'autoroute (avec les agents locaux de laquelle les relations seront assez intimes) :

..."Le découpage de l'autoroute... hiérarchisé militairement... le moins qu'on puisse dire. Chaque escadron est découpé en pelotons ; chaque peloton d'autoroute correspond à un secteur de la Société d'autoroute. C'est l'infrastructure de l'autoroute qui a guidé le découpage des unités"...(**)

Et, sur ce territoire, la gendarmerie d'autoroute assume l'ensemble des missions de la gendarmerie : police judiciaire, police administrative, police militaire (***)).

..."Si on part de l'esprit que toutes les missions de la gendarmerie doivent être remplies n'importe où, sur la route ou sur l'autoroute, la gendarmerie qui part patrouille part bien avec un motif police de la route, mais il est amené à faire de tout"...

L'aspect police judiciaire va être fortement valorisé. C'est un officier de gendarmerie départementale qui le souligne le plus clairement, mais ses collègues de l'autoroute se rallieront entièrement à cette déclaration :

..."D'abord... la gendarmerie qui, à l'origine, avait cru que les unités d'autoroutes auraient une vocation de régulation essentiellement (avec tout ce que cela

-
- *) Rappelons que la gendarmerie est structurée en six régions (régions militaires), divisées elles-mêmes en circonscriptions régionales (correspondant aux régions de programme). Le chef de corps commandant une circonscription dispose d'autant de groupements de gendarmerie territoriale que de départements, plus un groupement de gendarmerie mobile; plus, éventuellement, un groupement autoroutier.
 - **) Les déterminations des unités sont celles employées par la gendarmerie mobile. En territoriale, à l'escadron correspond la compagnie et au peloton la brigade.
 - **) On nous parlera peu d'opérations de maintien de l'ordre en cas d'occupation de l'autoroute et essentiellement en termes de discussion, sinon de dialogue, avec les manifestants. La "recherche du renseignement" sera encore moins évoquée.

"comporte : le traitement des accidents et l'interven-
 "tion...) a laissé tout doucement les autoroutes établir
 "leur doctrine [...]. Il y a eu de la part des escadrons
 "eux-mêmes la prise de conscience que tout véhicule avec
 "son conducteur et ses passagers représentait, si vous
 "voulez, une délinquance potentielle [...]. Tout membre des
 "escadrons d'autoroutes n'en est pas moins un gendarme
 "à part entière... petit à petit, les commandants de pelo-
 "tons, les commandants d'escadrons, les groupements se
 "se sont passionnés pour cet aspect judiciaire... et
 "finalement la régulation est devenue... enfin le problème
 "paraît maintenant suffisamment maîtrisé"...

Et cette citation d'un commandant d'escadron renforce encore ce que
 l'on vient de lire :

..."Et puis, on ne peut pas fermer les yeux. On ne peut
 "pas interpellé une personne qui a commis une infraction
 "au Code de la Route sans avoir le réflexe de dire :
 "est-ce que par hasard, elle ne serait pas également un
 "délinquant judiciaire ?"...

Tous notent une évolution de la doctrine (certains, de façon plus
 ou moins feutrée, évoqueront plutôt l'absence de doctrine) de la
 gendarmerie en matière de police de la circulation :

..."Il y a eu une certaine époque, vers les années 60,
 "on ne poussait pas les gendarmes à faire de la répression,
 "c'était de l'assistance aux gens [...]. Il est venu entre
 "temps toutes sortes de réglementations... et il fallait
 "bien les faire respecter [...]. Le gendarme gardien si on
 "veut de l'usager est devenu également un gendarme ver-
 "balisateur. Alors, probablement qu'il y a eu une défor-
 "mation de l'orientation du service ou de l'aspect, de
 "l'attitude, mais on ne peut pas faire deux catégories
 "de gendarmes"...

..."Surveiller l'écoulement du trafic en même temps que
 "de faire de la prévention par la présence... de faciliter
 "le mouvement du trafic à des points critiques en certaines
 "périodes, qui sont bien répertoriées... et puis sanction-
 "ner les fautes... la répression en fait partie"...

Les tâches qui touchent spécifiquement à "l'exploitation du
 tracé" - **cn nous permettra d'insister encore sur ce que les gen-
 darmes d'autoroute ne se considèrent pas comme faisant de l'exploit-
 ation** n'ont donc de sens que dans un ensemble visant à assu-
 rer "la sécurité des biens et des personnes" :

..."Normalement, la mission n° 1, qui est la surveillance du trafic de l'autoroute pour assurer la sécurité des biens et des personnes... on appelle ça la police administrative... qui comporte l'intervention sur les accidents et la surveillance du trafic"...

Les compétences sont donc clairement établies : territoire de l'autoroute et de ses annexes, missions de régulation, de constat et d'intervention sur accidents.

Mais cette définition, définition fonctionnelle et spécialisée s'il en fût, ne satisfait que partiellement les autres spécialistes de l'autoroute et, notamment, les Sociétés concessionnaires :

..."D'abord, les gendarmes, ils ont une mission de surveillance de la circulation, ce n'est pas de trafic"...

..."Il y a un accident, ils se préoccupent de la police judiciaire... le souci trafic vient effectivement bien après... Une fois que tout est fini, il faudrait qu'on relance la circulation, mais ils la relancent d'une manière statique [...]. Ils n'ont pas la manière, ça c'est vrai... J'avoue que ce n'est pas facile"... (*)

On voit poindre dans cette dernière citation une question qu'en fait tous se posent (gendarmes y compris souvent) :

..."[Les gendarmes] font-ils de la circulation, font-ils du trafic ? Je pense qu'ils ne peuvent pas en faire... Ils s'occupent un peu de trafic, mais de manière assez discrète... Il faut dire qu'ils se sont un peu fait envoyer sur les roses aux barrières de péage, quelquefois, quand ça bouchonnait"...

Il faut y insister encore : être "gendarme d'autoroute" ne constitue en rien une "spécialité". Au sein même de la gendarmerie où, comme le déclare un officier, l'important, c'est "d'arriver à un commandement de compagnie ou d'escadron" (**), les unités d'autoroutes, relativement récentes, semblent peu valorisées : "Ça n'est pas entré dans les moeurs"...

Voici quelques illustrations des sentiments exprimés à ce propos :

..."Le gendarme, dès qu'il arrive sur l'autoroute, il est perdu, il faut reconnaître qu'il est perdu, pour l'intensité du trafic, pour la rapidité du trafic, pour le danger qu'il y a lors d'une intervention. Il lui faut quelques mois d'acclimatation, c'est vrai. Et puis aussi pour le sens à donner aux contacts avec les gens. Un gendarme qui vient d'une brigade territoriale et qui

*) Rappelons cette citation d'un dirigeant d'une Société concessionnaire : "Nous ne savons pas relancer une circulation arrêtée" (cf. supra. p. 36).

**) Escadron renvoyant ici à la gendarmerie mobile.

"affecté sur l'autoroute, il avait l'habitude de connaître son forgeron, son pharmacien, son... Ici, on ne connaît personne, c'est un usager, un usager sans identité, sans position sociale, sans rien du tout"...(*)

Existe-t-il même une formation-spécialisation ad hoc ? Il semble bien que non :

..."[Les gendarmes d'autoroute] ils ont la même instruction que les autres... Après, c'est l'instruction sur le tas... En dehors du stage du motocycliste à Fontainebleau, en dehors du stage de l'aide-gendarme, en dehors de l'instruction théorique qu'on est obligé de leur donner sur le plan professionnel, il y a la formation sur le tas. La formation sur le tas, elle résulte d'une méthode didactique, c'est-à-dire il y a une réunion hebdomadaire en salle... au niveau de chaque peloton, où toutes les petites notes nouvelles, les petites attitudes, les petits cas concrets sont discutés ensemble, disséqués... Et puis il y a la méthode sur le terrain, qui est faite par par le chef de patrouille, ça c'est la tactique n° 1 en gendarmerie"...

Un commandant de groupement départemental, qui a vu naître et se développer les unités d'autoroute, est parfaitement clair sur ce sujet :

..."Les unités d'autoroute... leur spécialité, ils se la créent... Enfin, ce que je dis serait satisfaisant si on veut bien définir ce qu'on appelle un spécialiste-route... Enfin, tous, leur spécialité, ils se la créent parce qu'ils s'intéressent plus particulièrement à toutes ces choses-là ... Mais on ne peut pas dire que, fondamentalement, ils ont été préparés à cette destination!..."

Et ceci est corroboré par cette déclaration d'un responsable de Société d'autoroute :

..."Je crois qu'il y a chez eux un turn-over important... Ils ne cherchent pas à avoir des gens fixes... Et puis les problèmes d'évolution de carrière dans la gendarmerie [...]. Ils ont refusé de se spécialiser, c'est leur politique... Je me demande si c'est une bonne chose... Les gendarmes n'ont pas de spécialistes. [...] Les officiers sont compétents en général... enfin, ils s'y mettent très vite"...

Nous avons déjà noté plus haut, au passage, le caractère intime des relations entre gendarmes et agents du concessionnaire, qui s'explique par l'unité de lieu et l'unité d'action. Tout en

(*) Ceci n'est peut-être pas sans rapport avec ce que nous disions, dans le Chapitre I, de l'usager réifié (cf. supra : "les concentrations sur l'usager", pp. 13-14).

mettant l'accent sur leur autonomie, les gendarmes d'autoroutes soulignent fortement ce point :

..."Les prises de décisions, il existe évidemment des "circulaires ou des arrêtés ou des notes, faites en "commun... Une décision de délestage, de basculement, "c'est pris en commun [avec le responsable de même niveau "à la Société d'autoroute]"...

..."Avec la Société d'autoroute, nous n'avons aucun "problème. Ça, franchement, c'est une organisation qui "est parfaite"...

la gendarmerie départementale

La quasi-totalité de ce qui vient d'être dit peut s'appliquer directement, ou avec des nuances mineures, à la gendarmerie départementale. Nous nous préoccupons donc ici avant tout de ce qui fait la spécificité de cette dernière et, notamment, de l'évolution qu'elle a connue par rapport à l'intervention routière.

Par ses ambitions comme par ses pratiques, la gendarmerie territoriale offre des caractères profondément originaux : son implantation dans un milieu local, son insertion dans le tissu social, le rôle de régulateur qu'elle y joue, à la fois institutionnellement et informellement.

L'une de ses missions fondamentales, le commandant de groupement cité dans le chapitre I ne cessera d'y insister, c'est d'assurer la sécurité des biens et des personnes "dans les campagnes et sur les voies de communication". Le développement continu de l'automobile, la véritable explosion qu'elle a connue dans le dernier quart de siècle, les problèmes de sécurité (... "Les Pâques sanglantes, des problèmes absolument insurmontables"...) ont fait le "phénomène route", véritable problème de société :

..."Alors le phénomène là-dessus de l'automobile est "arrivé, voyez-vous... et par conséquent, il se trouve "que de proche en proche jusqu'à maintenant... ce phénomène a posé des problèmes de plus en plus précis, de "plus en plus contraignants à la gendarmerie, qui avait "charge précisément de... d'assurer la sûreté sur les "voies de communication. [...] Ce phénomène automobile "n'a jamais, jamais été maîtrisé par qui que ce soit... "Autrement dit, c'est une espèce de procès de société "que je ferai... la société n'a pas su recevoir ce "phénomène, n'a pas su dépasser, elle l'a toujours "suivi, subi et par conséquent n'a pas pu le résoudre. "Je me demande d'ailleurs si le phénomène ne passera "pas avant que la société soit capable de le résoudre"...

Que la gendarmerie ait été sollicitée n'a rien que de normal. Mais, pendant un temps, elle s'est laissée détourner de ses finalités et de ses missions .

Cette longue citation présente un panorama complet de la question :

..."La gendarmerie a fait ce qu'elle a pu et comme elle "est commode... comme elle a un uniforme... comme elle "est admise par la population... comme elle est sérieuse... "on lui a confié cette tâche de régulation de plus en plus "astreignante et nous nous sommes réveillés un beau ma- "tin avec une gendarmerie [territoriale] qui passait "l'essentiel de son temps pour faire de la régulation "ou tout ce qui tourne autour... Il y a deux ans [quand "on allait dans les brigades et qu'on leur demandait] : "quelle est votre destination... votre propos... votre "souci... tous, à l'unanimité, ramenaient toujours tout "aux problèmes de la route... Dans les campagnes, ils "ont complètement disparu [...] les vols, les cambricola- "ges, les problèmes de police judiciaire dans le canton... "ça les intéressait plus... la surveillance générale, "le contact avec la population, la recherche du renseigne- "ment, tout ça était devenu caduc au profit de la route "[...] Ça devenait une question de crédibilité, la gendar- "merie commençait à être vomie pour son action sur les "routes... e taux de réussite des affaires judiciaires "confinait au ridicule"...

Les populations locales, les élus ressentait vivement cette situation :

..."Lorsque je rencontrais des autorités, lorsque je "discutais avec la population du département que je "recevais dans mon courrier, dans mon courrier très "fréquemment, il me semblait trop fréquemment, des lett- "tres de réclamations d'usagers, eh bien, je faisais "la même constatation au niveau des gens dont nous assurions "le "traitement", entre guillemets... je me suis aperçu "que tous ces gens-là... avaient le profil, n'est-ce "pas, du gendarme chargé des choses... de la route et "on avait tout simplement perdu de vue ce qui m'apparaît, "à moi, tout à fait essentiel"...

Bref, l'action spécialisée de la gendarmerie territoriale ne devenait rien moins qu'antinomique de sa vocation générale.

Il faut donc revenir à une surveillance générale appliquée à la route et donner à la régulation sa juste place, entre la police administrative et la police judiciaire telles qu'elles s'exercent sur les voies de communication. Avec, dans toutes ces tâches, un accent tout particulier mis sur la sécurité, au sens le plus général.