

Les responsables locaux de la gendarmerie apparaissent peu favorables aux mesures d'exploitation telles qu'elles ont été développées ces dernières années par la D.R.C.R. et le S.E.R.E.S., et ce pour r des raisons de plusieurs ordres.

En premier lieu, les gendarmes acceptent mal d'être traités en exécutants de décisions prises en fait sans eux. Les responsables départementaux n'ignorent pas le contentieux et le manque d'accord final entre leur Direction et l'Equipement (... "pas un homme, pas une heure/gendarme de plus!").

... "Pour les itinéraires-Bis, ils [l'Equipement] ne nous "ont pas consultés... D'ailleurs, il n'y a eu aucune "consultation à l'échelon local. [...] La gendarmerie "locale n'intervient pas ou alors sous forme de répon- "ses à des questions ponctuelles qui lui seraient po- "sées... Mais il est bien clair que la philosophie du "système, d'une part, et la définition des itinéraires "et tout ça, d'autre part, nous échappent complètement!..

D'ailleurs, ces interventions qu'on cherche à leur faire assurer, ils n'ont pas les moyens d'y faire face :

... "Il n'est pas prévu dans notre budget de fonctionne- "ment, que nous faisons une année à l'avance, que nous "aurons des itinéraires-Bis, etc. ... Et nous n'avons "pas bougé, pas du tout, c'est certain"...

C'est aussi ce que développe ce commandant d'escadron de gendar- merie autoroutière :

... "[Les Bis], ça ne nous a gênés aucunement. Mais je "comprends l'attitude de certains camarades de la dépar- "tementale qui, connaissant leurs axes, qui ont été choi- "sis pour être itinéraires de délestage, qui étaient "habituellement des itinéraires assez calmes, peu char- "gés et avec peu de possibilités d'être chargés, allaient "se retrouver un jour Primevère à devoir dédoubler les "effectifs axés sur les grands axes qui, eux, resteront "de toute façon chargés et à devoir en mettre une par- "tie sur un itinéraire secondaire qui était pour eux "en deuxième alerte, quoi"...

En second lieu, les gendarmes locaux ont à intervenir dans un tissu local et sur le réseau de voirie qui l'irrigue 365 jours par an et, de ce point de vue, les trois fois cinq jours, plus les grands week-end- constituent, certes, un surcroît de travail, mais en tout cas pas une priorité.

En troisième lieu (et ceci est étroitement lié au point qui

précède), ils ont à assurer l'ensemble de leurs tâches dans un milieu local, une société locale dont ils entendent bien sauvegarder les intérêts. Les déplacements locaux permanents priment, pour eux, sur les trafics longue distance occasionnels.

Enfin (nous ne prétendons pas être exhaustifs...), connaissant leur terrain et leur réseau de voirie, ils sont conscients des caractéristiques de ces infrastructures, de leurs insuffisances et de leurs limites.

Ces extraits d'entretien résument bien cette partie de leur discours :

..."Ce réseau, ces fameuses nationales [sur lesquelles "on installe des Bis], ces chemins départementaux et tout "le reste, tout ça, ils ont été faits exclusivement et "je pèse mes mots pour l'usage local... Evidemment... "Pourquoi voulez-vous qu'on donne la priorité à des gens "qui viennent de Paris et qui vont à Bayonne dans ces "cas-là... sur cet itinéraire-là... On dénature tout... "Et alors à ce moment-là pour un week-end n'est-ce pas, "deux, trois, quatre, six... trois cent soixante, pourquoi "pas, enfin pourquoi pas... dans l'année vous allez "empoisonner par des stops, par des... un phénomène de "priorité, vous allez empoisonner toute une population. "qui, elle, se sert de ce réseau continuellement [...]"Ça c'est mauvais indiscutablement..., c'est mauvais... "Par définition précisément, les itinéraires-Bis sont la "signature d'un système de faillite... Alors n'en rajoutons pas encore !... Ce qu'il faudrait c'est d'une "année sur l'autre... après avoir fait le bilan... "supprimer un itinéraire-Bis... C'est ça qu'il faudrait "bien faire... et non pas en trouver un autre ! [...]"Ce phénomène là est un phénomène qu'on ne maîtrise pas... "voilà, ça va comme ça peut... Et d'ailleurs moi je le "vois bien... j'en souffre parce que c'est facile de "démolir, je ne vois pas du tout par quoi je pourrais le "remplacer... mais moi je souffre de toute cette signalisation prioritaire et tout le reste... qui fait que "de temps en temps pour ne pas dire assez souvent, "presque toujours ça tombe à plat et que vous perturbez "tout un système de régulation, n'est-ce pas, vous "perturbez tout un système en espérant que vous allez "donner la priorité à, je ne sais pas, le 14 Juillet ou le "15 Août [...] C'est quand même un peu aberrant qu'on se "réjouisse et qu'on entende dire : on a économisé, n'est-ce pas, douze mille heures de bouchons... Je ne vois pas "très bien d'ailleurs comment on peut les compter... "Alors moi, je veux bien me réjouir avec tout le monde... "Mais je crois qu'effectivement c'est un problème de fond "beaucoup plus important"...

On comprend mieux pourquoi et comment la gendarmerie territoriale

n'a que très faiblement investi dans les opérations exceptionnelles d'exploitation. Il n'en reste pas moins qu'au plan local, les arrangements empiriques avec les autres acteurs sont présentés comme chose habituelle, en particulier avec l'Equipement :

..."Les relations [avec la D.D.E.] elles sont très "suivies [...] pour ce qui est de la route, qui paraît "quand même une de leurs destinations, nous sommes très "près les uns des autres et qu'il s'agisse de signali- "sation... de modification du profil d'une route, "d'études de trafic, etc., nous nous rapprochons très "fréquemment"...

Ce ne sont d'ailleurs pas les autres acteurs locaux qui vont reprocher aux gendarmes leur non-implication :

..."Alors, en temps réel, on avait finalement pour seuls "moyens ceux que la D.D.E. voulait bien mettre à dispo- "sition... Etant entendu que la gendarmerie, pratiquement, "enfin ils disent que la gendarmerie était pratiquement "inopérante, quoi, elle était prise par ailleurs. [...]" "Je n'ai pas connaissance de forces supplémentaires "qu'on ait mises sur les Bis"...

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

..."Au dernier moment, il s'est trouvé des gendarmes "pour réguler le délestage autoroutier de [...]" "parce que le général, au C.R.I.C.R., est allé traîner "ses guêtres et qu'il y a eu des répercussions au plan "local. Au plan local, ils n'auraient pas pris l'initia- "tive seuls de le faire... parce qu'ils estiment, comme "tout gendarme, que leur tâche, c'est tout le reste et "que... ils le feront, mais éventuellement, s'il y a du "personnel disponible... les gendarmes, ils surveillent "leur territoire, c'est ça leur tâche"...

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

..."La mainmise administrative et la filiation adminis- "trative des gendarmes est quelque chose qui est "condamné par l'évolution... On ne peut pas s'arrêter au "cadre du département [les groupements autoroutiers]" "ça ne change pas grand'chose parcequ'ils sont un peu "trop prisonniers du département. [...] Ils disent : "moi, "je suis obligé d'en référer au Préfet"...

[Société d'autoroute]

Peut-on parler, au sein de la gendarmerie territoriale, de spécialistes, sinon de l'exploitation, du moins de la circulation ? Les réponses sont hésitantes :

... "Pour ce qui concerne la gendarmerie, nous disons qu'il y a des spécialistes à partir du niveau d'exécution... [En tant que commandant de groupement], j'ai un officier qui est mon adjoint police-route et qui... ne traite que des problèmes police-route... Il est là comme commandant du peloton motorisé [...] et c'est lui qui a en charge tout ce qui de près ou de loin touche à la route... Bien... Selon mes directives il fait appliquer un petit peu la doctrine et en sens inverse il recense les besoins et me fait toute proposition qui serait intéressante... et en particulier c'est lui que j'ai chargé de... j'appelle ça peser... sur la route, c'est-à-dire de faire en sorte que nous maîtrisions les accidents et leur gravité. Au delà, c'est vrai, à la Circonscription... on retrouve un officier 3ème bureau qui a dans ses attributions, c'est une de ses casquettes, de s'occuper des choses de la route et enfin nous arriverions au commandement régional où vous trouverez le CRIC avec toutes ses implications et tout ce que vous voudrez qui traite de tout, du verglas... et de tout ce que vous pouvez imaginer en relation avec le public et finalement également en choses de la route... en tout cas il y a route dans sa vocation... et puis à Paris vous savez comme moi qu'il y a un Colonel avec un Bureau de la circulation"...

Les propos recueillis quant à la formation spécialisée sont aussi assez peu convaincus et, en tout cas, assez peu convaincants :

... "Vous avez le centre n'est-ce pas de formation des personnels motocyclistes à Fontainebleau, dont la destination est effectivement de former des motocyclistes. [L'enquêteur : Oui mais les motocyclistes sont polyvalents...]
Des motocyclistes tous azimuts, c'est-à-dire à des fins, aussi bien sur l'autoroute que ceux de l'escadron de la Garde Républicaine de Paris et tout le reste. Mais enfin il se trouve que... qu'à propos de cette formation il est traditionnel qu'on aille à... réfléchir, qu'on fasse des séminaires, qu'on s'y rencontre, etc. et donc c'est Fontainebleau chez nous où on réfléchit au problème de la route"...

Et un officier supérieur de conclure :

... "Ce que je vous ai répondu serait satisfaisant si on veut bien définir ce qu'on appelle un spécialiste route... Car tous ces gens-là traitent effectivement de problèmes de route... maintenant en quoi sont-ils plus spécialistes que vous et moi ça c'est un autre problème... leur spécialité, ils se la créent hein... parce qu'ils s'intéressent plus particulièrement à toutes ces choses

"là... mais on ne peut pas dire que fondamentalement ils aient été préparés à cette destination... Untel "s'en va demain matin, eh bien on m'y mettra et moi je partirai, en y mettra quelqu'un d'autre... Et je n'aurai que mon expérience et l'héritage de ce qu'il me laissera... mais je n'aurai pas reçu une formation à proprement parler"...

éléments d'interprétation

Que peut-on retirer des analyses qui précèdent ? Partis d'un constat : les services centraux de l'Equipement initient des opérations d'exploitation mais n'en assurent pas - pas plus que leurs services territoriaux d'ailleurs - la gestion, nous nous sommes interrogés sur la part que pouvaient y prendre les autres "acteurs actifs" de l'exploitation.

Nous pouvons maintenant, sinon conclure définitivement, du moins inférer de cette analyse qu'aucun des intervenants ne se sent investi d'une mission de gestion, en tout cas de gestion d'opérations décidées et mises en place par d'autres. Ce "par d'autres" recouvre d'ailleurs plusieurs significations étroitement imbriquées.

Il vise des décisions prises au plan parisien et national par un département ministériel sans accord explicite et motivé des instances nationales des autres administrations concernées (ce qui permet de dire, à l'évidence, que le national du Gendarme n'est pas le national de l'Equipement, ou des C.R.S. et, en allant plus loin, que ce qui est service public pour l'un ne l'est pas forcément pour l'autre).

Il renvoie aussi à l'absence de concertation effective avec les partenaires "naturels", c'est-à-dire ceux qui, au plan local, opèrent sur un même territoire (et les accommodements qui s'effectuent empiriquement et quotidiennement ne sauraient être étendus à ces "autres" situations d'exploitation que constituent les grandes opérations exceptionnelles).

Il implique également - et, à notre sens, surtout - le refus de chacun des intervenants d'assurer des responsabilités auxquelles il ne trouve pas de légitimité dans sa vocation ou dans ses missions institutionnelles et explicites. Prendre des responsabilités globales entraînerait des risques et chacun préfère se replier sur sa légitimité et sa logique originelles.

Ce "fonctionnement" des "gestionnaires" répond, en miroir en quelque sorte, à celui de l'Equipement, tel que nous l'avons abordé au Chapitre I.

Que constatons-nous encore ? Qu'il serait pour le moins difficile de parler de qualification à une gestion dynamique dans le domaine de l'exploitation. Ce qui existe, par contre, c'est ce que nous appellerons une adaptation, non à l'exploitation en tant que telle, mais à des situations qui comprennent des aspects d'exploitation, dans des perspectives toujours globales, mais aussi toujours accrochées à des territoires. Adaptation empirique, donc, à ce que nous appellerons la "pathologie sociale" de la route.

Mis à part les sociétés concessionnaires et la gendarmerie autoroutière, qui sont très liées (et, dans cette relation, nous aurions tendance à poser que c'est la logique de l'autoroute qui, sinon gouverne, du moins infléchit celle de la gendarmerie...), les différents corps soit tentent de s'ignorer soit, au mieux, coexistent dans une certaine méfiance.

Les rationalités principales (globales) de chacun d'entre eux sont très fortes et, en tout cas, restent étrangères à celle qui gouverne les missions escomptées par la D.R.C.R.

2. - L'information technique et la coordination

Le recueil et le traitement des données techniques de trafic et de circulation constituent, nous l'avons mentionné plus haut, l'alpha et l'omega des actions entreprises (cf. supra, chapitre I : vers un renouveau de la "centralisation", p. 26). Nous allons donc y revenir, en nous centrant sur les périodes des grandes opérations d'exploitation qui sont celles où est déployé le maximum de moyens (et de moyens les plus diversifiés possibles: en particulier, c'est là qu'apparaissent les C.R.I.C.R., qui feront l'objet de la seconde partie de cette section du rapport).

Ces situations occasionnelles, qui risquent de revêtir parfois des caractères de crise, sont en effet celles dont l'observation permet de tirer le maximum d'enseignements.

De quelle information va-t-il s'agir ? Essentiellement, on s'en doute, de données relatives aux engorgements (données, on l'a déjà vu, centrées primordialement sur les autoroutes, secondairement sur les grands axes de la voirie ordinaire et négligeant entièrement, ou presque, le reste du réseau):

... "Alors le S.E.R.E.S. va déterminer ses objectifs, "grosso modo, en fonction des statistiques d'engorgements... Et des objectifs qui ne sont pas toujours, bon, "vous savez... Il y aussi le problème... que ce sont pas "toujours les mêmes... suivant que c'est des statistiques "C.N.I.R., des statistiques C.R.I.C.R., etc. ... comme "façon de voir... A mon avis, c'est un peu normal, non ? "L'information remonte plus ou moins bien, le C.R.I.C.R. "la traite, chacun la traite de son côté"...

[Equipement, administration centrale]

A elle seule cette citation, dans son embarras même, pose tout le problème. Plus concrètement, que se passe-t-il ?

... "Je vais peut-être commencer par le recueil des données puisque finalement le C.R.I.C.R. est à la base de tout en ce qui concerne les opérations d'exploitation... Alors le C.R.I.C.R., information et coordination routière, recueille des données et essaye de les coordonner ; alors ces données concernent l'état du trafic et l'état des routes ; l'état des routes, c'est spécialement le gel, la météo au sol... les chantiers ; l'état du trafic, c'est plus spécialement les bouchons et les engorgements de trafic. Alors il existe une définition qui a été établie par le C.N.I.R., le grand frère du C.R.I.C.R., et qui distingue le bouchon de l'engorgement [...]. A partir de cette définition, les

"les participants au C.R.I.C.R., c'est-à-dire essentiellement les forces de police, de gendarmerie et l'Equipement, enfin une partie de la D.E.S. du C.E.T.E., essayent de rassembler des renseignements sur les encombrements qui se produisent, en temps réel ; y participent également les Sociétés d'autoroutes qui ont des moyens, bien sûr, de contrôle de ces encombrements. Alors ceci se traduit essentiellement par des messages sur les encombrements existants. Alors ces messages sont adressés en général, pour l'autoroute, par la gendarmerie d'autoroute, par le réseau radio militaire, enfin de gendarmerie... qui nous signale les perturbations constatées. Alors pour les périodes telles que fin juillet, enfin les périodes Primevère, ces renseignements sont complétés par des observations supplémentaires"...

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

En ce qui concerne les moyens et même si, sur le terrain, on parvient à des accommodements entre les différents acteurs (via le C.R.I.C.R. souvent), les choses ne sont pas simples et la validité des observations est parfois sujette à caution : le sol s'oppose à l'aérien, la gendarmerie ou la Société d'autoroute à l'Equipement, etc. :

..."Donc les observations sont en général observées par les patrouilles de gendarmerie qui circulent sur l'autoroute ; et elles sont aussi confirmées par des avions, avions de la gendarmerie et en général, à ce moment-là, ces avions de la gendarmerie sont... munis d'observateurs fournis par le C.R.I.C.R. et ils envoient également ce qu'ils observent sur le terrain. Alors, parallèlement, l'Equipement, le C.E.T.E. a également frété des avions avec des observateurs qui sont en liaison directe avec le C.R.I.C.R. et qui envoient leurs observations... Ensuite, pendant ces périodes, le C.R.I.C.R. avait la présence de représentants de l'autoroute qui se trouvaient sur place et qui étaient en liaison téléphonique directe avec leur société pour demander des précisions sur les bouchons, sur les bouchons, sur les mesures qui avaient pu être prises. Alors tous les messages arrivant au C.R.I.C.R. font l'objet de retransmissions au C.N.I.R. ; même si... alors, suivant les sources, le C.N.I.R. les a déjà eues d'une façon ou ne les a pas encore eues... bon, et c'est retransmis par télex P.T.T. en temps réel."...

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

Les destinataires de ces informations sont, normalement, le C.N.I.R. et le C.R.I.C.R. (à l'époque du travail sur le terrain, la mise en place du réseau centralisé S.E.R.E.S. était à peine entamée). Mais les canaux et les moyens de transmission sont

multiples et peu homogènes et certaines informations s'arrêteront au niveau du C.R.I.C.R. :

..."Alors, la gendarmerie transmet aux deux. En principe, "pour les unités de gendarmerie, le moyen... la structure "de la transmission actuellement, c'est double destina- "taire, d'une part le C.N.I.R. et, d'autre part, le "C.R.I.C.R., en même temps, de façon à ce que les deux "soient avertis dans les plus brefs délais [...] Or, "nous, quand on fait des observations d'avion... cette "fois-ci, c'est pas double destinataire, c'est le "C.R.I.C.R., qui est en liaison directe par une radio "spéciale, qui reçoit seul des observations [...] Or, "quand nous, on fait des observations d'avion, on retrans- "met les renseignements au C.R.I.C.R. : l'avion, il passe "une fois, il passera éventuellement deux fois dans "les dix minutes et puis c'est tout, on ne surveillera "pas tous les bouchons comme ça en permanence, il faudrait "un avion volant en point fixe. Ce qui veut dire que tous "ces types de renseignements sont fugitifs, on en garde "une liste mais le C.N.I.R., lui, n'en a pas connaissance "ce... on garde sa trace"...

Et cet ingénieur poursuit :

..."[On garde sa trace] parce qu'en particulier, lorsqu' "on a des observations qui peuvent être divergentes, on "a eu le cas cet été de... soit d'observations par le "seul avion de l'Équipement qui n'étaient pas corroborées "par l'autoroute, ou également d'observations qui indi- "quaient par une source un bouchon, alors que par l'au- "tre source, c'était simplement un ralentissement ; je "crois ça a d'ailleurs été la source principale des "divergences à ce sujet. Le C.R.I.C.R. à ce moment-là "demande aux gens du terrain, qui en l'occurrence étaient "soit l'autoroute, soit la gendarmerie, une confirmation ; "et lorsqu'on n'avait pas de confirmation, lorsqu'on "n'avait pas de convergence entre les sources, en géné- "ral on a retenu... le bouchon le plus contraignant pour "l'usager.

Revenons encore à la diversité des moyens, à l'hétérogénéité des données qu'ils permettent de recueillir et, aussi, à l'utilisation qui va pouvoir en être faite. Sur l'autoroute, d'abord :

..."Il faut dire qu'au niveau de l'autoroute, l'informa- "tion, elle vient, elle vient tous azimuts. Pas tous "azimuts, non. Il y a la gendarmerie autoroutière "qui est sur le terrain. Il y a les exploitants [de la "Société d'autoroute] en hélicoptère, ou en avion, qui "se promènent aussi et puis il y a les gens de l'Équi- "pement, aussi, qui font des petits tours là-haut.

"[...] Et puis il y a quelques comptages, mais enfin les
 "comptages ne donnent pas les perturbations... Ils don-
 "nent des ... éléments de débit, c'est tout. Euh...
 "effectivement, quand la Société dit : "J'ai pas dépassé
 "le débit optimum", ils prennent leur autoroute à deux,
 "à deux voies. Et puis... la clientèle minimum, c'est
 "la capacité maximum. C'est 1.600, j'ai pas dépassé 3.200,
 "donc il n'y a pas de problème. Mais c'est, ça [et le
 "C.E.T.E.] a raison, c'est pas un problème qui se mesure
 "en...débit. On peut avoir un accident et avoir un débit
 "de... juste au moment de l'accident, de 1.000 véhicules/
 "heure, donc c'est effectivement pas un problème de dé-
 "bit. Bon... ces informations... chacun en fait ce qu'il
 "veut, hein ? Alors, et puis alors, le problème, c'est
 "que, finalement... à l'Equipement, on a, on a défini
 "trois mesures de bouchons : T1, T2, T3 [...] et que les
 "comptages, selon qu'on agglomère T1 et T2, qu'on n'agglo-
 "mère pas... ça donne des choses très, très différentes.
 "Il n'y a pas, disons, une unité"...

Théoriquement, ce sont les mêmes données qui devraient être recueil-
 lies sur le réseau ordinaire, la gendarmerie départementale "rempla-
 çant" la gendarmerie autoroutière et les C.D.E.S. des D.D.E. la
 Société d'autoroute. Mais, on l'a déjà vu, la participation des
 gendarmes et des C.D.E.S. semble on ne peut plus réduite. C'est ce
 que confirment nos interlocuteurs au C.R.I.C.R. :

..."Non, en principe [sur le réseau secondaire] on a,
 "d'une part, la gendarmerie locale et, d'autre part,
 "pour ces périodes, certaines cellules départementales
 "de l'Equipement, dans la mesure de leurs possibilités,
 "nous ont envoyé des renseignements sur les bouchons mais
 "enfin c'est pas leur mission principale pour le moment!..

..."[Sur les Bis], on a des moyens, si vous voulez, qui
 "étaient des moyens en temps différé... c'est-à-dire des
 "comptages qu'on faisait mettre pour l'occasion, et qui
 "étaient uniquement des moyens en temps différé... Alors,
 "en temps réel, on avait finalement pour seuls moyens les
 "moyens que la D.D.E. voulait bien mettre à disposition-
 "étant entendu que la gendarmerie pratiquement, enfin sur
 "les Bis, la gendarmerie était pratiquement inopérante,
 "quoi, elle était prise par ailleurs"...

Peu ou pas de données, donc, en temps réel sur le réseau ordinaire.
 Mais (est-ce parce qu'on a peu de données et uniquement sur les
 grands axes, est-ce parce que les Bis ont été relativement peu
 fréquentés ?...) les informations sur les routes nationales sem-
 blent plus sûres. Que faut-il entendre par là ? Simplement qu'elles
 confirment les relevés et les analyses effectués dans le passé :

... "On a constaté des perturbations sur le réseau national... elles ont assez souvent lieu sur des points qui sont déjà répertoriés, des têtes de bouchon que l'on connaît, et dans ces périodes, si on n'a rien de signalé à tel point répertorié, on fait des tours d'horizon... Par contre, sur autoroute, où en principe on a plus de moyens d'observation, on a plus de difficultés. On a remarqué que... des bouchons, particulièrement dans ces périodes, on a constaté des ralentissements sur autoroute qui ne se sont pas produits dans un coin déjà répertorié en section courante. Et très souvent, quand le bouchon nous a été signalé, on a essayé d'avoir des observations supplémentaires : en moins d'une heure, le bouchon s'était transformé en encombrement... ou il n'a pas duré une demi-heure, et même les observateurs sur le terrain ont de la difficulté à se rendre compte exactement de la longueur d'un bouchon"...

un problème non résolu : la définition du bouchon

On aura remarqué, dans les pages qui précèdent, la profonde incertitude qui entoure la notion - centrale pourtant - de bouchon, dont la définition "institutionnelle" (celle du C.N.I.R.) semble contestée par à peu près tous les acteurs, qui reconnaissent d'ailleurs n'en avoir pas de meilleure à proposer. Quelques extraits d'entretiens permettent d'illustrer cet état de choses :

... "A la réunion [de bilan de l'été], j'étais entré en contact avec un gars [du S.E.R.E.S.] qui me dit : "Il faudrait proposer une définition du bouchon, nous proposer une définition" [...]. J'ai questionné beaucoup de gens autour de moi, j'ai même leurs propositions, ça ne m'a pas l'air plus clair, je n'en sais pas plus maintenant qu'au départ"...

[Société d'autoroute]

... "Oui, l'information est traitée différemment d'un C.E.T.E. à l'autre... Je reprends l'exemple des bouchons sur autoroute... parce qu'en fait, c'est principalement sur ces autoroutes que ça se produit, les bouchons dûs à des accidents. Certains C.E.T.E. ne prennent en compte le bouchon qu'à partir du moment où les dégâts, enfin, les véhicules accidentés sont évacués et que la chaussée est donc libérée... Le bouchon est comptabilisé à partir de ce moment-là... [Tel autre] C.E.T.E. compte les bouchons à partir du moment où il y a l'accident... Alors, dans ce domaine, il n'y a aucun texte qui dise qu'il faut faire comme ci ou comme ça... Mais [le chef du S.E.R.E.S.] a prétendu, à une

"réunion qu'on a eue avec les sociétés que [le premier exemple] était, d'après lui, celui qui avait été pris pour l'ensemble de la France... alors qu'il y a jamais rien eu d'écrit là-dessus"...

[Equipement, administration centrale]

Et il ajoute, un peu gêné :

..."Effectivement, c'est un boulot, c'est une responsabilité du S.E.R.E.S. D'ailleurs, il est souhaitable... et on le fera d'ailleurs... qu'on définisse un peu... au niveau de ces bouchons sur autoroute, qu'on prenne une règle et qu'on le fasse savoir à tous les C.E.T.E. [silence] et à tous les gens qui font l'information, qui recueillent l'information"...

..."Là, à la dernière réunion... on s'est posé la question de savoir si on ne pouvait pas éliminer les différents [T1, T2, T3], n'avoir qu'une seule perturbation, un seul code parce que... les gendarmes en particulier [sur le terrain], c'est pas facile de distinguer... Alors on se demande si on ne [retient] plus que... avec l'hypothèse qu'on prend ce qu'il y a de plus contraignant, enfin, la définition la plus contraignante pour l'usager, c'est-à-dire ajouter tous les T2 et les T3 pour tout signaler"...

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

On vient de le voir, si les techniciens ont quelques difficultés de critériologie, ce n'est pas en tant que telle qu'ils contestent celle du C.N.I.R., mais en fonction des difficultés d'utilisation pour les personnels sur le terrain. Et il est permis de se demander s'ils n'auraient pas tendance à faire porter la responsabilité du caractère non opératoire de la définition, autant aux hommes qu'à la technique :

..."Pour les observations de circulation, il est bien clair que pendant ces périodes-là [grandes migrations], ce n'est peut-être pas les gens qui ont forcément le plus affaire [i.e. les plus compétents] au point de vue trafic qui vont y participer... Alors ce qu'on cherche à faire, c'est leur donner des documents qui leur permettent de se repérer, localiser, et moi j'ai des atlas Michelin autoroute sur lesquels tous les cours d'eau, tous les... toutes les routes, etc., sont repérés par leur P.K... Ce qui fait que si jamais les gens voient une perturbation, ils peuvent dire que la tête de la perturbation est à tel P.K. [...] Reste maintenant à apprécier s'il s'agit d'un ralentissement ou d'un bouchon. Là, je dois dire qu'il n'y a que l'expérience, pratiquement, qui nous permet de le faire ; quand on a

"un pilote... un peu entraîné, à ce moment-là, on essaie
 "de... d'apprécier la vitesse ou de voir comment ça
 "progressé, mais enfin... je crois que là, c'est le coup
 "d'oeil. Avec l'habitude, on arrive à voir surtout la
 "densité"...

l'utilisation des données et la gestion en temps réel

Pour toutes ces raisons, les données recueillies sont peu fiables pour la gestion en temps réel. Ceci renvoie en fait aux différences dans les conceptions de l'exploitation, aux différences de logique, aux différences d'objectifs :

..."Ce qu'il y a, c'est que c'est pas l'autoroute qui signale les bouchons, c'est la gendarmerie d'autoroute...
 "Alors, c'est par le même organisme [que la Société d'autoroute ou que l'Equipement],, disons, on ne poursuit pas
 "les mêmes buts... Alors nous, au C.R.I.C.R., on est
 "quand même assez mal placés, avec des renseignements
 "contradictaires"...

Ce fragment de dialogue entre deux techniciens de C.E.T.E. est révélateur et fait ressortir, notamment, la différence entre bouchon localisé (effet de tracé, conjoncture passagère, etc.), et trafic global ainsi que la difficulté à apprécier ces différences :

..."(H1). Et puis on a vu aussi des bouchons de quelque
 "20kms passer en T2, sur 43 kms d'accord, mais qui une
 "demi-heure après étaient résorbés! Alors prendre des
 "décisions, ouvrir tel point de choix pour un problème
 "qui se posera à 300 kms de là dans les trois heures,
 "c'est pas non plus évident..."

(H2)Je crois que tu as tout à fait raison de montrer
 "l'inertie en fait d'un tel système et que cette inertie
 "impose de se montrer quand même assez prudent. Mais
 "Enfin, en ce qui concerne ces bouchons autoroutiers,
 "j'ai fait ici une petite liste des bouchons non signalés,
 "juste pendant les quelques jours où on a volé ; je
 "note que par exemple, sur l'autoroute cette fois, on
 "avait au col du [...] un bouchon le samedi 30 juillet
 "à 12 h 15, on l'a eu pratiquement jusqu'à la fin de la
 "journée, mais il... Alors comment ça se fait que les
 "gendarmes ne signalent pas ? Je crois qu'il y a plusieurs
 "explications ; il y a d'une part que pendant ces périodes-là,
 "bon, ils ont certainement beaucoup à faire et
 "que ce n'est sans doute pas leur souci premier ; je
 "reconnais, s'il y a un accident, s'il y a quelque chose,
 "on peut ne pas penser à transmettre. Et puis, je crois
 "qu'il y a quelque chose de plus subtil en fait, c'est

"que les gendarmes réfléchissent à l'utilisation qui est faite de l'information. Or, quelle est l'utilisation ? Je ne parle pas de l'aspect commercial des choses si vous voulez, mais parlons de l'utilisation au point de vue simplement trafic, sans parler de recettes. On se rend compte, enfin du moins c'est ce que des gendarmes m'ont dit, si vous voulez, que, compte tenu du fait que l'information diffusée par le C.R.I.C.R. ... n'est pas instantanée, qu'il y a un certain temps qui s'écoule avant que l'information ne passe à la radio, si les bouchons sont fugitifs, on arrive à faire exactement l'inverse de ce qu'on voulait, c'est-à-dire on signale un bouchon à la radio alors qu'il n'y a plus rien, et que c'est peut-être justement la route, au contraire, qui est encombrée... Donc, il y a ces gendarmes qui me disent : "On hésite à transmettre des informations à cause de cet aspect-là". C'est-à-dire qu'ils ont des consignes disant : "Transmettez les bouchons", mais à supposer qu'ils les voient, ils retiennent l'information de manière à éviter justement ces décalages de phase ou d'erreurs dans l'information donnée à la radio et ce qu'il y a sur le terrain.

(H1) Et puis dans les premières définitions de bouchons, enfin les questions... la longueur du bouchon doit être au moins de 500 mètres et la durée d'au moins une demi-heure. Alors, si on attend bien sûr que la première demi-heure soit écoulée pour être sûr que c'est un bouchon...

(H2) Oui, et puis alors il y a un autre aspect des choses, qui n'est peut-être pas fondamental mais... oh si, quand même, c'est l'appréciation... l'appréciation enfin d'un bouchon autoroutier. [...] Les gendarmes qui sont sur l'autoroute, c'est des gens qui n'ont pas toujours été là-dessus, mais enfin disons qu'ils ont vu d'autres bouchons qui étaient souvent des bouchons routiers. Qu'est-ce qui se passe, c'est que les bouchons routiers, on a fait un certain nombre de mesures, dans les bouchons que je connais, il y en a qui ont une vitesse d'écoulement de 2,2, les plus durs que je connaisse, jusqu'à 12 à l'heure, avec disons pas mal de valeurs autour de 6 à l'heure, pour simplifier les choses. Les bouchons autoroutiers, vous avez des valeurs qui commencent vers 12 à l'heure justement, mais qui s'échelonnent jusqu'à 35, et une valeur de 18 à 20 à l'heure est quelque chose de très couramment rencontré, même 25 à l'heure. Donc pour des gendarmes qui découvrent l'autoroute ou qui ont une longue habitude de la route, il n'y a pas de bouchon : il faut, pour qu'il y ait un bouchon, que tout le monde soit arrêté comme ça arrive derrière un accident. Donc je veux dire que même s'ils sont tout à fait de bonne foi, ils risquent d'avoir un prisme un peu déformant pour l'appréciation du bouchon autoroutier. [...] Mais quand même, nous, on a apprécié depuis

"l'avion, mais on a aussi envoyé des véhicules pour voir de plus près ce qui s'y passait ; et si je prends l'exemple toujours du 30 juillet, on a repéré par exemple sur l'autoroute un bouchon où il fallait pour parcourir 13 kms, 58 minutes... Là encore, un autre bouchon dans cette même journée, pour parcourir 8 kms, il fallait 43 minutes, des bouchons qui n'ont pas été signalés au C.R.I.C.R. Je veux dire par là que quand on arrive à des bouchons qui font 12 à l'heure sur autoroute, eh bien, on peut quand même raisonnablement se dire qu'il y a une perturbation sérieuse"...

Bref, comme le déclare ce cadre d'une société d'autoroute : "Les seuls bouchons vérifiables, c'est toujours dû à des accidents"... Cette boutade nous ramène à la question de ce que doit viser la gestion et nous emprunterons la conclusion de cette section du rapport à un officier de gendarmerie (*) :

..."Alors, reprenons, si vous voulez, l'exemple de l'accident et du bouchon... L'accident, il y a plusieurs choses : il y a toute la partie enquête judiciaire, il y a la partie sécurité (là, me direz-vous, il y a les services de sécurité de l'autoroute qui interviennent conjointement à la gendarmerie) et puis il y a un gros problème dont j'ai l'impression que personne ne le maîtrise, en fait. On a un accident... Pour ce qui nous intéresse, il y a un ralentissement, mais pas forcément un bouchon... Sur la chaussée d'en face, on sait qu'on a également un ralentissement... Il n'y a qu'à partir du moment où le bouchon s'est formé - pour cause d'accident ou pour toute autre cause - qu'il s'agit de faire redémarrer... Et ça, j'ai l'impression que personne ne sait et que personne ne se sent spécifiquement concerné [...] Ça redémarre tout seul et ça se résorbe tout seul... Alors la présence de gendarmes fait peut-être un peu plus accélérer à certains endroits... Non, je ne vois pas véritablement en quoi la gendarmerie fait redémarrer le système"...

In cauda venenum : c'est bien de système de déplacements ou, si l'on préfère, de réseau qu'il s'agit. Et pour gérer ce système des corps, des rationalités, des techniques s'opposent ou s'ignorent. Les interventions ne se font donc que sur des sous-systèmes à dominante technique, dont l'interaction revient souvent, en fait, à nier toute possibilité d'action sur le système.

Propos qui répond d'ailleurs à l'appréciation négative d'un responsable d'autoroute, quant aux aptitudes de la gendarmerie à relancer de façon dynamique une circulation arrêtée (cf. supra p. 44 et p. 36).

l'utilisation en différé des données et l'évaluation

Retournons une dernière fois à nos chiffres. Ces données si peu fiables "en temps réel", pour la gestion, le sont-elles plus pour ce qu'on en fera "en différé" ? Car c'est bien à elles que l'on fera appel, d'une part, pour évaluer la "rentabilité" des opérations effectuées et, d'autre part, pour préparer les trains de mesures à venir.

Une première limitation doit être rappelée : l'essentiel des données recueillies l'aura été sur l'autoroute et ce n'est donc que par rapport aux "performances" de cette infrastructure qu'on sera en mesure de procéder à une évaluation. Or, le problème de l'exploitation ne peut être posé, nous pensons l'avoir montré, qu'en termes de réseau et non d'une série d'axes ou même de fuseaux. Les évaluations vont donc être on ne peut plus sujettes à caution.

Qui plus est, les différentes évaluations disponibles ne peuvent en aucun cas être comparées. Tout varie d'un organisme à l'autre : les périodes observées et leurs durées, les définitions et les recensements des encombrements, etc. Il en est de même pour les traitements qui en seront faits et, naturellement si l'on ose dire, des conclusions qui en seront tirées.

Les évaluations du C.N.I.R., du S.E.R.E.S., des différents C.R.I.C.R. ne correspondent pratiquement sur aucun point. Et, prétendant tous traiter d'une même situation, certains vont pouvoir crier victoire (sur l'autoroute ou sur trois fois cinq jours) et d'autres constater une détérioration de la situation (sur le réseau ou sur l'ensemble de l'été)...

..."Alors, comment juger de cette politique dans la "mesure où, comme je viens de le dire, le recueil des "données sur autoroute est sujet à caution, sur une "route nationale n'est pas trop mauvais, avec des réserves et, sur les Bis, est inexistant... Alors on peut "s'interroger sur la manière d'apprécier"!".

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

Nul n'ignore que l'on peut faire dire ce que l'on veut aux statistiques", (tout comme chacun sait que les études ont pour fonction principale de plaider des dossiers - et d'être utilisées sélectivement pour ce faire - ou de justifier des mesures déjà retenues...). Sommes-nous ici dans une situation tellement différente ?

..."Quand on donne des chiffres aux journalistes, bon... "frappants... Qu'on les donne, pourquoi pas... mais "entre nous [...] je crois qu'il ne faut plus se contenter des chiffres globaux et les voir un par un. Et là "on se rend compte que si on enlève l'influence des "infrastructures nouvelles, on a effectivement une "situation très empirée"..."

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

Les techniciens de l'Equipement vont tout à la fois s'interroger sur la validité des données et de leur traitement, contester certaines des utilisations qui en sont faites et garder une foi inébranlable dans leurs outils d'étude et dans le perfectionnement de ces derniers. La citation qui suit illustre cette ambivalence :

... "Vous avez peut-être entendu parler, le SETRA a fait un certain nombre d'expériences, d'enquêtes, pour essayer d'apprécier un malus de congestion, en partant de l'idée suivante : quand vous êtes sur l'auto-route on admet que vous avez un certain bonus, vous êtes sur une autoroute, il y a plus de sécurité... Et quand vous êtes en congestion il y a un certain malus, qui se rajoute à la valeur du temps, etc. C'est une étude qui devrait sortir très prochainement. [...]
 Mais enfin, vous savez, ça sera un chiffre qui tentera si vous voulez d'ajuster un peu la "loi d'Abraham" en tenant compte de plus de facteurs que précédemment...
 Mais... ce que je voudrais savoir, moi, c'est comment on appréhende exactement cette notion de temps, de valeur du temps et, en particulier, quelles sont les hypothèses de départ. [...] C'est des questions que je me pose, jusqu'à présent je n'ai pas eu de réponse"...
 [Equipement, C.E.T.E.]

Qu'on ne nous taxe pas d'exagération quand nous parlons de "foi inébranlable". Cette foi dans le progrès et dans les techniques constitue, on le sait, l'un des éléments de base de la doctrine fonctionnaliste qui gouverne aujourd'hui encore les théories et les pratiques de bien des techniciens. Dans sa naïveté même, cette réflexion d'un ingénieur de l'Equipement atteste sa réalité :

... "Quand on regarde les chiffres qui, malheureusement, ne sont pas statistiquement valables [il s'agit d'une mesure de temps de parcours sur Bis et sur autoroute] puisqu'il y a eu une mesure de chaque qui a été faite, ça prouve néanmoins que [...] on arrive à des choses qui sont relativement comptables"...
 [Equipement, C.E.T.E.]

On comprend mieux, à partir de ces exemples et de l'analyse qui en est proposée, combien peut être grande la tentation, pour le technicien, de tout automatiser, pour régler une fois pour toutes ce problème de recueil de données - même s'il est illusoire de penser que l'automatisation permettra de passer outre aux faiblesses des définitions.

3. - Le rôle des C.R.I.C.R.

La coordination et ses difficultés apparaissent tout au long de ce rapport et même, pratiquement, dans chacune de ses sections. On vient de voir plus précisément, dans les pages qui précèdent, la nature des problèmes qu'elle pose au triple plan du recueil, du traitement et de l'utilisation des données de circulation. On est alors en droit de se demander ce qu'il va en être pour tout ce qui touche la gestion, les décisions, le commandement.

Une instance régionale existe, le Centre Régional d'Information et de Coordination Routière. L'O.N.S.E.R. [op. cit.] nous en propose une définition très administrative et dans une optique très Gendarmerie... :

..."[Les C.R.I.C.R.] sont des organismes à structure "interministérielle (Gendarmerie, Police, Equipement et "[sic !] Presse) mis en place depuis 1971 au siège des "Commandements Régionaux de Gendarmerie et qui ont pour "but de renforcer l'action du C.N.I.R. à l'échelon "régional"...

Dans la réalité, on s'en doute, les choses s'avèrent n'être ni si simples ni si absolues. Certes, la quasi-totalité de nos interlocuteurs nous parleront des C.R.I.C.R. : c'est donc qu'ils ont une réalité et une réalité prégnante. Mais aucun ne nous en parlera dans la même perspective, car ils posent problème.

On s'est rendu compte, dans la section qui précède, que les agents des D.E.S. des C.E.T.E. - qui sont, dans les C.R.I.C.R., les représentants de l'Equipement - ont tendance à valoriser l'activité des C.R.I.C.R. et, partant, la leur propre. (On se souvient de la position exprimée plus haut [p. 54] à propos du recueil de données : "...Le C.R.I.C.R. est à la base de tout en ce qui concerne les opérations d'exploitation"...). Point de vue développé par la quasi-totalité des techniciens des D.E.S. directement impliqués :

..."Pour les C.R.I.C.R., vus par les gens qui y parti- "cipent... on trouve que c'est précieux d'avoir plusieurs "opinions différentes... Donc, tous les ministères ont "un représentant qui est responsable à temps complet"...

..."Rassembler dans un même lieu des représentants des "différents services qui participent au recueil sur un "réseau pour pouvoir éventuellement activer ce recueil "par les filières hiérarchiques normales... Recueil en "vue de mettre au point des opérations ultérieures. Et "en même temps, ces gens rassemblés dans le même local "et travaillant sur les mêmes informations, mettent à

"profit leur hiérarchie ou leur position vis-à-vis de leurs services ou de leurs unités pour avoir une autorité de fait pour demander et obtenir - pas pour ordonner, mais suggérer et obtenir - telle ou telle intervention"...

Mais ils sont bien les seuls à développer ce point de vue. Ainsi, on l'a déjà remarqué, les C.R.I.C.R. sont loin d'être en odeur de sainteté auprès des responsables des Sociétés d'autoroutes (... "Ceux qui appliquent les mesures [du S.E.R.E.S.], ils sont absolument impossibles"...); Cette opposition ne comporte que peu de nuances. Qu'on en juge seulement :

..."Et puis, en confidence, dans les C.R.I.C.R. on a mis, aussi bien les gendarmes que la Direction des Routes, ils ont mis leurs bras cassés"...

..."Les liaisons avec le C.R.I.C.R., le C.E.T.E. s'entend, le C.R.I.C.R. n'étant qu'une émanation un peu bizarre... ces C.R.I.C.R. sont normaux pour assurer les liaisons avec la presse et les moyens d'information globaux [...] un peu le porte-parole du C.E.T.E... de l'échelon d'analyse du trafic, mais il ne faut pas qu'ils fassent la régulation eux-mêmes... Il doit y avoir un échelon technique d'un côté et l'échelon bavard à côté. Or, on a l'impression que maintenant l'échelon bavard a pris le pas sur l'échelon technique"...

C'est bien là en effet que réside la menace potentielle pour les Sociétés d'autoroute qui, on l'a montré, entendent bien rester maîtresses chez elles : qu'advierait-il de leur autonomie, de leur pouvoir, si les C.R.I.C.R. - nous allons y revenir - devenaient effectivement organismes de décision participative ?

Quoi qu'il en soit, cette hostilité tient sans doute à ce que les C.R.I.C.R. sont plus proches que les administrations centrales (c'est surtout à l'Équipement que nous pensons ici) des réalités concrètes de l'exploitation (diffuser le trafic, éventuellement aux dépens du remplissage de l'autoroute).

C'est aussi, quelles que soient aujourd'hui les limites de la coordination au sein des C.R.I.C.R., que ces instances sont effectivement à structure inter-services et impliquent, notamment, la gendarmerie...

Enfin, ne négligeons pas cet aspect, si les relations entre Sociétés d'autoroutes et S.E.R.E.S. ont toutes chances de connaître une période positive avec la mise en œuvre et l'extension de la politique des contrôles d'accès, le C.R.I.C.R. (sa partie Équipement en tout cas) constitue un bon bouc émissaire...

Quant aux autres partenaires (du terrain), ils sont à peine plus tendres. C'est le cas des gendarmes pour qui, en dernière analyse, le correspondant privilégié semble bien rester le C.N.I.R. (*). Cet extrait d'interview d'un officier de Gendarmerie autoroutière ne prête guère à équivoque :

..."Quand on arrive à maîtriser une information radio-guidage, on arrive à la maîtriser ou pas à la maîtriser donc, parce que maîtriser ça veut dire autoritarisme, ça serait ça... Mais quand on arrive à la juguler, à la coordonner, à ce moment-là c'est très bien, et le cas s'est déjà produit, par l'intermédiaire du C.N.I.R... qui est le moyen idéal pour cela. [...] Chaque fois qu'il y a un accident qui risque d'avoir des répercussions sur le trafic [...], le dernier cas c'était la semaine dernière, un franchissement de terre-plein central, le C.N.I.R. a été prévenu à peu près un quart d'heure après. [...] Pour l'événement, le C.N.I.R. est rendu destinataire très vite... J'étais ici, j'ai téléphoné moi-même au C.N.I.R. avant de partir sur le terrain, pour avertir le C.N.I.R. qu'on aurait probablement un délestage à mettre en place... On avait trois points d'accident, il allait falloir délester. Le C.N.I.R. a retransmis les renseignements aux radios avant que je n'arrive sur le terrain et que j'aie pu faire un message aux autorités judiciaires qui... et le Préfet... l'ont appris par la radio"...

..."Alors, on relève un comptage... toutes les heures. [...] Dans certaines périodes imposées, désignées par un calendrier national, nous sommes tenus par une circulaire ministérielle à envoyer les comptages toutes les heures... C'est le groupement qui nous appelle et transmet au C.R.I.C.R."...

[Gendarmerie d'autoroute]

Pour la gendarmerie territoriale (et mis à part certaines interventions hiérarchiques directes et exceptionnelles comme celle rapportée plus haut de ce Général - cf. supra p. 50), même si les C.R.I.C.R. sont situés dans des enclaves Gendarmerie, ils n'en restent pas moins des corps étrangers (**):

..."Aucun contact, aucune interférence... c'est un organisme extrêmement lointain... mal défini et qui ne nous intéresse pas... Lui, par contre, nous demande de lui fournir toutes sortes de renseignements qui l'intéressent, paraît-il, concernant l'état des routes,

(*) Encore que ceci doive être nuancé en fonction des situations locales

(**) Rappelons la centration dominante des unités territoriales et des groupements départementaux sur les affaires locales.

"concernant le trafic, concernant tout ce que vous
"voulez"...

..."[Le C.R.I.C.R. étant généralement abrité dans une
"casernes de gendarmerie] les gendarmes le savent bien
"et ils y tiennent. [...] Qui décide au C.R.I.C.R. ?
"Je n'en sais rien... et je peux vous dire qu'avec les
"groupements de gendarmerie départementale, il n'y a
"rigoureusement, mais alors rigoureusement rien [...]
"Il est fait, lui, pour servir les usagers... à un autre
"niveau... Alors, il faudrait voir si les usagers s'en
"servent, moi je n'en sais rien... Ce matin, je lisais
"le journal et je voyais... une propagande de la part
"de l'Equipement local, qui disait "Attention hein, on
"peut vous renseigner... et tout le reste. Si vous avez
"besoin de nous, etc., etc... ce faisant, d'ailleurs,
"ils sont en train de faire à leur échelon ce que le
"C.R.I.C.R. revendique au sien"...

Que le C.R.I.C.R. ne soit pas, actuellement en tout cas, en
position d'autorité n'échappe à personne :

..."Les C.R.I.C.R., si effectivement ils ont leur
"utilité au niveau de... éventuellement de problèmes de
"coordination... l'affaire n'est pas mûre et on se
"heurtera encore à un certain nombre de difficultés
"pour qu'ils soient opérationnels"...

[C.R.S.]

Les participants de l'Equipement au C.R.I.C.R. ne se font souvent
guère plus d'illusions (*) :

..."Le C.R.I.C.R., il coordonne ce qu'il peut, mais ne
"peut donner d'ordres sur le terrain... On a demandé à
"un Inspecteur Général... Lui pense que la partie
"Equipement du C.R.I.C.R., ne peut pas... Par contre,
"s'il y a des mesures à prendre sur le terrain, c'est
"des services de police qui doivent le faire en appli-
"cation des décisions... de l'ordre public"...

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

pas plus que certains membres de l'administration centrale :

*) Là aussi, les positions sont variables selon les situations. Il est en effet
des cas où, nous l'avons noté, l'Equipement est parvenu (via l'automatisation
du recueil des données et les télécommandes) à être au sein des C.R.I.C.R.,
en position, sinon de domination, du moins de pouvoir.

..."[Les C.R.I.C.R.], ils sont chargés de... Leur définition : Centre Régional d'Information et de Coordination Routière... Bon, l'information, je vois... Effectivement c'est eux qui... C'est l'état des routes... c'est l'information bouchons... la tâche de coordination... J'avoue qu'on ne sait pas trop où on en est... Théoriquement, on a coordination"...

Et ceci d'autant plus que, comme le note le même enquêté, la volonté du S.E.R.E.S. est de centraliser :

... "Je crois savoir que le chef du S.E.R.E.S. n'est pas pour... que la coordination soit faite par les C.R.I.C.R."...

Mais, là encore, il n'est aujourd'hui pas réellement de règles :

... "Par contre, certains C.R.I.C.R. la pratiquent [la coordination]... Parce que, physiquement, le C.R.I.C.R. est dans le même local que le C.C.S. [Centre de Coordination de Secteur opérationnel] ou le C.C.S. dans le même local que le C.R.I.C.R."... (*)

Et si, dans les années à venir, se développent des actions plus intégrées (comme c'est le cas pour "Atlantique" ou comme se le proposait l'opération mort-née "PA.LO.MAR"), la coordination, de souhaitable et potentielle qu'elle est aujourd'hui, deviendra inévitable :

... "Si on arrive à monter des solutions techniques acceptables, pour traiter [ces fuseaux], les C.R.I.C.R. seront obligés de jouer la coordination. [...] Ils sont indépendants, finalement, non ? Ils sont indépendants et les quatre services [Gendarmerie, Polices Urbaines, C.R.S., Equipement (**)] sont présents... C'est vraiment l'organisme le plus souhaitable pour faire ce genre de choses"...

[Equipement, administration centrale]

On remarquera au passage que la coordination passe nécessairement

(*) Par exemple, dans le cadre de "l'Opération Atlantique", existaient un Centre Principal de Coordination (C.R.I.C.R. de Bordeaux) et trois C.C.S. (Bordeaux, confondu avec le C.P.C. et le C.R.I.C.R., Poitiers et Saint-Jean-de-Luz). Cette citation illustre l'importance de ce que nous avons appelé plus haut l'unité de lieu.

(**) Notons qu'il n'est pas question, dans cette citation, des Sociétés d'auto-routes (ni d'aucun autre partenaire). On est toujours l'exécutant de quelqu'un... (au moins sur le plan des images).

par les solutions techniques c'est-à-dire, peu ou prou, par un renforcement du poids de l'Equipement.

Bref, comme le dit ce fonctionnaire de l'Equipement :

..."Alors, on a l'expérience [...] On n'avait jamais défini la gestion... On avait simplement dit : "Les C.R.I.C.R. donnent l'ordre, en collégialité, d'ouvrir les Bis sur autoroutes, lequel ordre sera transmis aux gendarmeries autoroutières. [...] Alors, c'est des paroles verbales"...

Ou, comme le déclarera plus crûment "dans les couloirs" d'un Séminaire inter-services, un officier de police : "Tout ça, c'est bidon et C¹e"...

Il n'en reste pas moins que nous retrouvons ici - de la part de l'Equipement en tout cas - cette logique de la spécialisation que nous avons déjà signalée.

La coordination semble donc se concrétiser essentiellement comme collaboration dans la collecte de l'information, sans que soit d'ailleurs véritablement opérée une redistribution de l'information vers ceux qui ont recueilli les données de base, ce qui ne peut que renforcer le manque de motivation de ces derniers. En l'absence de feed-back ou, si l'on préfère, de communication bilatérale systématique ou presque, son développement ne peut se faire que par une technicisation et une sophistication qui, nous le notions dès le Chapitre I, ne peuvent qu'aller dans le sens d'une concentration - centralisation (que celle-ci soit régionale au lieu d'être nationale ne change que bien peu à l'affaire).

Au stade actuel d'évolution, la coordination ne peut représenter qu'un état d'équilibre précaire. Précaire, car équilibre essentiellement d'attente, en attente de... Expectative prudente qui permet, en même temps que d'atteindre un certain niveau de fonctionnement du système, soit d'éviter, soit d'attendre que soient effectivement définis concepts, objectifs, politiques.

Solution d'attente également en ce qu'elle rend possible la réalisation d'une mission qui, si floue soit-elle, n'en doit pas moins être nécessairement remplie sans que ses acteurs, qu'on les prenne ensemble ou, a fortiori, isolément, n'aient à en assumer la totale responsabilité.

Solution d'attente encore - et, à certains égards, d'apprentissage - en ce qu'elle permet une reconnaissance empirique des aptitudes et des limites de l'autre avant qu'on ne soit en mesure - et pour pouvoir être en mesure - de redéfinir compétences et pouvoirs.

On remarquera, pour clôre ce chapitre, que deux partenaires au moins sont presque totalement absents tant du discours général sur la gestion que des propos plus spécifiques quant à la nécessaire et impossible coordination. Ce ne sont rien moins que les Préfets et les Maires.

Le Préfet n'apparaît pratiquement que dans les propos tenus par les représentants de la gendarmerie : l'une des exceptions à cette constante est cette prise de position d'un responsable de l'exploitation d'une Société d'autoroute déplorant précisément la "départementalisation" de la gendarmerie et, tout particulièrement, que la gendarmerie autoroutière ait à référer au Préfet (cf. supra, p. 50).

Les propos des responsables de Gendarmerie consisteront toujours, mutatis mutandis, à rappeler l'organisation administrative et le fait que le Préfet est le représentant du gouvernement, responsable de l'ordre public. C'est dans le même mouvement, le plus souvent, qu'ils rappellent la mission générale et la polyvalence de la Gendarmerie, territoriale surtout. Voici ce que déclare, par exemple, un commandant de groupement :

..."Théoriquement, la décision de tel ou tel mode d'intervention appartient entièrement au Préfet... Tout se fait par délégation du Préfet... C'est lui qui est chargé de l'ordre dans le département. [...] Tout se fait par actions qui sont ordonnées depuis toujours... et le Préfet n'en est prévenu, c'est évident, qu'en cas d'exception... ou bien ça marche sur instructions qui sont déjà écrites, ou bien par opérations non-institutionnalisées. [...] Les textes... ont été repris des tas de fois... et qui ne traitent pas uniquement de la circulation, qui traitent... des problèmes de surveillance en général"...

Quant aux Maires (dont un ingénieur de l'Équipement déclarait : ils sont quand même impliqués [cf. supra, p. 25]) on en parle presque comme d'empêcheurs de tourner en rond. Même si leurs motivations ont leur importance, on les remarque essentiellement quand ils s'opposent à une mesure d'exploitation :

..."Je pense à ce bouchon, à [...] au Sud de Bordeaux, qu'on n'a jamais pu résoudre. Au niveau [du C.R.I.C.R.] de Bordeaux, ils ont fait ce qu'ils ont pu... Il faudrait purement et simplement que le Maire accepte

"de faire passer un feu en manuel... Ou bien les rapports
"sont mauvais avec l'Equipement, ou bien il craint de
"voir ses administrés lésés"...

..."Par exemple, le Bis qui sort de l'autoroute à Avallon
"et qui conduit à Saint-Etienne, le Bis de Roanne, qui
"traverse Roanne alors qu'il y a une possibilité d'évi-
"tement qui est bonne... Mais la municipalité a refusé
"qu'on prenne cet itinéraire de détournement, parce qu'ils
"réclament la construction de la rocade depuis des années
"et on ne leur finançait pas... A mon avis, les collec-
"tivités locales sont appelées à se manifester de plus
"en plus"...

chapitre III

de l'information du public
à sa prise en charge

les avatars
du service public

Les deux premiers chapitres rendent compte de certains des processus et des dysfonctionnements de l'exploitation de la route, dans l'état actuel de ses pratiques. On s'y est notamment préoccupé de démonter certains mécanismes parmi les plus agissants et de dégager les rationalités, sectorielles ou globales, qui déterminent le jeu des différents acteurs actifs. Nous avons également pu amorcer une élucidation de ce que masquent l'accent mis sur les technologies et le mouvement sans cesse renforcé vers la spécialisation.

1. "L'utilisateur" et la finalité de l'exploitation routière

Ceci ne doit pas faire perdre de vue l'indétermination première qui touche, rappelons-le, les concepts et les objectifs et, en amont, les finalités de l'exploitation routière.

Si les rationalités techniciennes à coloration fonctionnaliste autorisent leurs tenants à faire l'impasse sur les objectifs en les confondant avec les résultats - notamment en les exprimant dans les mêmes termes de normes et de quantifications (*) -, si elles facilitent une désagrégation de ces objectifs non explicités en actions spécifiques dont la sommation aboutirait à une prise en charge totale de "l'utilisateur", elles obligent du même coup à découper le champ social (**) dans et sur lequel elles s'exercent et à n'en plus retenir que les faces les plus techniques (les plus visibles, les plus normalisables, les plus paramétrables).

La boucle est dès lors bouclée et un processus à la fois tautologique, "self-starter" et auto-amplificateur s'instaure, que rien, de l'intérieur des dispositifs mis en place du moins, ne peut plus sérieusement remettre en question (à quelques éléments secondaires ou marginaux près qui, échappant à la censure de la machine, donnent naissance à certaines indécisions, perplexités ou insatisfactions que nous avons pu relever).

Mais ceci ne peut constituer réponse à la question en amont, sur les finalités : celles-ci ne peuvent être énoncées - et, partant, susceptibles d'être partagées - que si l'on élargit l'enveloppe du problème, au-delà des frontières du système (du pseudo-système serait plus exact) de l'exploitation routière stricto sensu.

En "exploitant" des infrastructures, on régule en fait des dépla-

*) Ceci n'enlève rien au caractère aventureux des évaluations et des calculs décrits plus haut.

**) Découpage qui, on l'a vu, se heurte à l'opposition des acteurs à vocation horizontale et est à l'origine de conflits de pouvoir.

cements. En d'autres termes, accepter de se dégager de la mécanique de l'exploitation, c'est reconnaître que c'est sur le public qu'est centré l'essentiel des opérations : la technique n'est ici - comme toujours, dès qu'il s'agit d'aménagement du temps et de l'espace - que moyen.

Nous avons entrevu dans le Chapitre I les représentations du public que se font les acteurs de l'exploitation de la route : clients payants pour les concessionnaires d'autoroutes, composants de flux de circulation pour les techniciens des comptages, participants à une société locale pour les gendarmes, etc. Ce qui est commun à ces caractérisations, ce qu'elles impliquent toutes, c'est que le public y est traité comme - et seulement comme - une collection d'usagers de fonctions partielles ou plus globales selon les cas : usager des services (marchands) de l'autoroute et de ses annexes, usager de la route, (*) etc.

Rien d'étonnant dès lors à ce que les propos sur l'usager, catégorie de l'action technico-administrative, restent peu fournis et stéréotypés... C'est d'ailleurs pourquoi ce chapitre est fondé plus sur une analyse de pratiques que de discours. Et le ton de l'observateur sera peut-être moins égal et moins tranquille que celui de l'enquêteur-analyste...

Rien que de normal également, si l'on se réfère à son enracinement dans le local et au caractère totalisant de son ensemble de missions, à ce que ce soit la gendarmerie territoriale qui soit le moins éloignée du sens premier de ce vocable : "usager, qui a un droit réel d'usage", lit-on en effet dans le Petit Robert. Et l'on verra plus loin que ceci n'est pas sans rapport avec les conceptions qu'elle développera de l'information du public.

Au demeurant, quels que soient les corps et organismes considérés, c'est dans cet usager et dans le service à lui rendre que les différents acteurs de l'exploitation de la route vont s'efforcer de puiser leur légitimité. Ceci sera plus accentué encore pour les intervenants qui, comme l'Équipement, n'ont pas (contrairement aux gendarmes et, bien que ce soit moins éclatant, à l'ensemble des corps de police) une vocation explicite de régulation du fonctionnement social. Et cette source commune de légitimité désigne également la finalité de leur action.

On peut donc, à la lumière de ce qui vient d'être dit, soupçonner que l'information du public n'est pas un processus dont le développement va aller de soi.

*) Usager bénéficiant sur l'autoroute, comme le dit le S.E.T.R.A. (cf. supra, p. 64), de bonus de sécurité, de rapidité et de confort et de malus d'encorements... Cette incorporation au langage des techniciens-statisticiens de la route d'éléments empruntés au vocabulaire des actuaires-statisticiens de l'assurance (i.e. du risque) automobile n'est pas sans donner à penser...

2. - De la "sensibilisation de l'opinion" à la prise en charge de "l'utilisateur"

Le second paragraphe de la première page du dossier de presse remis aux journalistes par la D.R.C.R. en 1977 (le premier étant consacré à un rappel des encombrements de 1972 à 1975 présentés, bien sûr, en "heures perdues") est titré :

"LA CRAINTE DU PIRE"

et se termine par :

... "un choix délibéré a été fait
"en faveur de l'information"... (*)

Entre ce titre et ce fragment de phrase et tous problèmes techniques égaux d'ailleurs, (**) tout a été dit ou presque.

Mais arrêtons-nous sur ce que cette information recouvre. Nous nous limiterons pour l'instant à un rapide survol de la "sensibilisation" et des "conseils" qui constituent l'information préalable aux grands départs (et retours) d'été.

Sur une courte période - au plus, trois fois une semaine - va être déversée sur le public une accumulation d'informations de portée et de nature différentes :

- "sensibilisation", puis "conseils" pour un étalement des horaires de départ dans les deux fois quatre "jours chauds" ("Jour J" et "Heure H") ;

- "sensibilisation" à l'utilisation d'"itinéraires de remplacement permettant d'éviter la cohue (***) des grands axes routiers" :

= "longs itinéraires Bis" (... "itinéraire secondaire, soumis à une exploitation simplifiée, à l'intention des automobilistes amateurs de calme et de tranquillité, qui n'hésitent pas à prendre le risque d'allonger quelque peu leur temps de parcours pour se soustraire, les jours de pointe, à la cohue des grands axes. Il permet aussi de

*) Conférence de presse du 21.06.1977. Les citations qui suivent en seront - sauf précision contraire - extraites. Les soulignages, par contre, sont de notre fait.

**) Rappelons notamment que, de 1976 à 1977, le kilométrage d'itinéraires-Bis est passé de 3 400 à 8 250 km. Rappelons également que le réseau des routes nationales françaises totalise environ 32 000 km. Entre juillet 1976 et juin 1977, des sections d'autoroutes (vers l'Est et la Normandie essentiellement) totalisant environ 400 km ont été ouvertes à la circulation. 285 km de "nouvelles déviations, de routes nouvelles, d'élargissement et de créneaux de dépassement" auront été aménagés sur la période 1976-1977.

(***) N'oublions pas que la cohue, c'est le tumulte, la bousculade, le désordre...

faire des découvertes touristiques et d'accomplir un trajet dans de bonnes conditions de détente"...

= "itinéraires de délestage contournant un bouchon" (..."itinéraire secondaire de courte longueur qui permet d'éviter la traversée d'une agglomération ou un passage difficile dont les voies sont étroites ou non conçues pour accueillir un trafic très important)"...

- annonce de distribution des cartes "Bison Futé" - 1 000 000 en 1977 (..."de véritables cartes routières seront distribuées aux principaux points de passage des vacanciers"...) et des lieux où on peut se les procurer (*).
- informations sur les trafics des jours chauds ;
- "conseils de l'heure H" ;

etc.

Arrêtons-nous quelques instants sur l'exemple des cartes. Nous avons déjà indiqué que leur valeur opératoire, pour qui voudrait les utiliser comme de "véritables cartes routières", par exemple pour se fabriquer un itinéraire hors des Bis, était loin d'être assurée. De surcroît, pour des raisons de "lisibilité", certaines des surimpressions de Bison Futé sur fond de carte de l'I.G.N. comportent des erreurs. Faut-il y voir un nouveau jeu de piste ? Nous n'irons pas jusque là, encore que "chaque carte sera à insérer dans un dépliant conçu pour détendre et conseiller",

- ..."Conseiller, puisque on y trouvera le "mode d'emploi" des itinéraires Bis et de délestage, les numéros de téléphone des centres d'information routière et des bureaux de tourisme des principales villes.
- Détendre, car l'utilisateur pourra utiliser le dépliant comme carnet de route, le renvoyer à Bison Futé et participer ainsi à un concours ; il y trouvera également des idées de jeux pour les enfants. Les réponses au questionnaire seront ensuite exploitées par la Direction des Routes pour améliorer le dispositif, les années suivantes"...

Dépliant faussement ludique, concours qui n'en est pas réellement un : parmi l'ensemble des réponses au questionnaire on procédera à un tirage au sort à la suite duquel seront attribués... cinq

*) Encore que certaines D.D.E. se soient trouvées dans l'impossibilité de remettre à ceux qui venaient en faire la demande des cartes... qu'elles n'avaient pas reçues pour les dates de distribution popularisées par les media régionaux et locaux.

cents tee-shirts à l'emblème de Bison Futé (rappelons qu'on a prévu l'impression d'un million de cartes).

Et nous sommes bien proches, dans tout cela, pas même des concours de plages qui agrémentent certaines vacances, mais bien plutôt de ce qu'affectionnent les spécialistes de la promotion des ventes par correspondance.

L'ensemble de la campagne sera placé "sous l'emblème de Bison Futé". On y fera appel à tous les media ou presque :

- la presse quotidienne parisienne et régionale (achat d'espaces publicitaires)
- la radio et les télévisions ("des spots publicitaires sensibiliseront l'utilisateur à l'étalement des horaires de départ, mais ils lui signaleront également la présence des flèches vertes et jaunes sur le terrain et la distribution de la carte" ; un film publicitaire sera également prévu, des "diapositives visualisant les conseils horaires seront adressées à l'ensemble des télévisions régionales"...

On assiste donc au montage d'une spectaculaire machinerie. Au service de quoi va-t-elle être mise ?

S'agit-il de "sensibiliser l'opinion" à ce "problème de société" qu'évoquait un officier supérieur de gendarmerie [cf. supra, p. 46] : le "phénomène automobile" (et ses conséquences en matière circulatoire), phénomène que notre société "n'est pas parvenue à maîtriser" ? Si c'était le cas, les moyens seraient par trop mesurés.

Ou est-ce d'essayer, quinze jours par an, (plus quelques grands week-ends) de limiter des encombrements (dont nul ne songe à nier les désagréments et les risques qu'ils entraînent) que ni les infrastructures ni les exploitants ne sont en situation de maîtriser, et ce d'autant moins que ce qui est à leur origine reste totalement en dehors du strict domaine de l'optimisation du fonctionnement des infrastructures ? Si oui, et cela semble bien être le cas, on peut s'interroger non seulement sur l'adéquation, mais encore sur la pertinence de ce déploiement de moyens...

Nous ne voulons pas, dans ce qui vient d'être dit, être seulement ironiques. Car - et ceci est plus lourd d'implications - les dispositifs employés renvoient, d'une part, aux attitudes d'une administration technique sectorielle face à un problème dont les données de base et l'énoncé ne sont pas de son ressort et, d'autre part, aux représentations qu'on y a du public (de ses difficultés comme de ses aptitudes).

En effet, le déferlement d'informations que nous avons brossé à

grands traits évoque irrésistiblement une situation de panique. (*) Panique à laquelle on s'efforcera de parer par une sorte de conjuration verbale et en la faisant partager au public via les media. Dramatisation cathartique, peut-être, mais qui motivera et justifiera aussi - surtout - la mise en oeuvre et l'extension des Bis (5000km en plus de l'été 1976 à l'été 1977) des automatismes, etc., bref des techniques qui permettront de réduire l'hémorragie circulatoire endémique, de mettre de l'ordre dans ce désordre généralisé que leurs servants auront, par ces mêmes techniques, identifié puis, par la "sensibilisation", dénoncé.

Pour le dire plus simplement, il est permis - mais cela n'épuise pas ses significations - de voir dans Bison Futé et son arsenal informatif une manifestation tactique d'une volonté de pouvoir (que cette volonté ne soit sans doute que partiellement consciente n'enlève rien à ce constat). C'est en tout cas ainsi que l'action-information et l'utilisation qui y était faite des media (de la radio tout particulièrement) semble avoir été perçue par les autres gestionnaires et exploitants.

Revenons-en au public que vise cette information ou, si l'on préfère, aux représentations du public sur lesquelles elle repose. Ce public, c'est l'usager chosifié que nous avons décrit dès le premier chapitre, l'usager de la fonction transports-circulation, appréhendé et traité en dehors de ses déterminations multiples. Dans une telle perspective (non socialisée), cet usager partiel ne saurait faire montre de capacités d'apprentissage, d'innovation, d'auto-régulation, de sens des responsabilités collectives. Il est irrémédiablement un assisté, asservi à la route (et, surtout, à l'autoroute). Bref, un usager captif, au sens plein du terme. Cette plaisanterie d'un haut fonctionnaire (au demeurant étranger à l'exploitation de la route) : "Pour ne plus être captifs des embouteillages, devenez captifs de Bison Futé", traduit bien cet état de fait. Cet usager captif, est-ce, pour Bison Futé, un compagnon de chasse ? Peut-être. Mais aussi, sans doute, un scalp.

L'information dispensée par les exploitants, toute circonstancielle et événementielle, n'est en rien sous-tendue par une visée pédagogique. Utilisant via les moyens dits de communication de masse les seules ressources de la publicité, elle ne se donne d'ailleurs pas les moyens d'une pédagogie. Comme tous les instruments mis en oeuvre dans les grandes manoeuvres de l'exploitation routière, elle est condamnée à se reproduire sans pouvoir vraiment se renouveler.

La vision médiocre des comportements qui la prédétermine - pour ne pas dire qui la conditionne - lui interdit de considérer ses groupes-cibles, pour reprendre le vocabulaire de la publicité, comme un public adulte. Et ceci n'a rien de vraiment surprenant dans la mesure où l'information va provenir non seulement d'une Administration nationale, mais encore d'une Administration technique pour laquelle la communication et la pédagogie (de surcroît, portant sur ce qui entoure et englobe son champ d'exercice et de compétence) ne sont pas une activité

*) Jugeons-en plutôt : ..."Il s'agira encore une fois d'éviter à tout prix la concentration des véhicules aux mêmes heures. [...] L'opération sera périlleuse car une augmentation imprévisible du trafic, de fortes pluies ou au contraire une grosse vague de chaleur, apporteront leur lot d'incertitudes"...

naturelle ou même habituelle. (*)

Ceci explique aussi que, ne disposant en propre d'une connaissance approfondie, dynamique et valide (qu'elle ne s'est jamais souciée de constituer) ni sur les comportements de déplacement et leurs déterminants, ni sur les méthodologies de communication qu'on peut mettre au service d'une stratégie éducative visant l'évolution, elle ait en fait sous-traité la conception et le montage du dispositif d'information à des "conseils créatifs", en d'autres termes à des publicitaires. Et à des publicitaires qui, de surcroît, semblaient plus proches encore de la promotion de produits de marque ou de services que de ce qu'il est convenu d'appeler le "marketing social". (**)

Ces représentations du public se sont en quelque sorte confortées et validées l'une l'autre. Le public ne pouvait donc être pris en compte - nous reviendrons plus loin sur sa prise en charge - que comme il l'a été : comme usager-consommateur. (***) Et ceci ne pouvait déboucher, dans une relation d'influence ou de pouvoir typique, que sur une infantilisation (****) de l'information qu'il illustrent bien les termes que nous avons soulignés dans les citations des pages précédentes. Ce terme d'infantilisation ne nous est d'ailleurs pas propre. Nous l'avons entendu énoncer pour la première fois, à propos de Bison Futé d'ailleurs, au micro de France-Inter par Pierre Bouteiller, alors que nous étions englués dans un bouchon sur la R.N.10 (l'observation sur le terrain est

*) Si cette constatation est de portée très générale, il faut cependant noter que d'autres secteurs de l'ex-Equipement - aussi bien en centrale que dans les services extérieurs - se préoccupent, et ceci avec succès, de renouveler les rapports Administration-administrés et d'aider ces derniers, de façon désintéressée, à agir eux-mêmes sur leurs problèmes de vie. C'est le cas, par exemple, de l'assistance architecturale aux particuliers désireux de construire. Et dans ce cas d'ailleurs, quand l'attitude des fonctionnaires et des architectes-consultants est réellement pédagogique, on observe dans le public un véritablement retournement des perceptions traditionnelles de l'Administration. Le lecteur intéressé par ce point pourra se reporter, entre autres, à l'étude que nous avons effectuée pour le compte de la D.A.F.U. : "L'assistance architecturale - Significations et utilités", Paris, 1977-78.

**) Et sur lequel il convient de ne pas s'illusionner outre mesure : ses perspectives, très étriquées encore, vont rarement plus loin qu'une simple application des instruments du marketing et de la promotion des ventes au domaine des services non marchands.

*** Dans le sens consommateur = client et non dans celui qui lui est prêté par les mouvements consuméristes".

****) L'image même du Visage Pâle que l'on invite à mouler ses pas dans les traces du valeureux chef indien expérimenté, pour amusante qu'on puisse la trouver, va d'ailleurs bien dans ce sens, poussant les conducteurs et leurs passagers à ne plus réagir d'eux-mêmes, à ne plus trouver dans l'espace de leurs déplacements que le sens qu'on (les techniciens de l'exploitation de la route) lui aura donné.

aussi faite de ces contingences : trois heures pour accomplir 8 km 500...).

Et c'est un autre journaliste, d'une station de radio périphérique, rencontré sur un terrain d'aviation alors que nous revenions l'un et l'autre de missions de reconnaissance aérienne, qui déclarait : "Ça me fait penser au médecin... Ne sachant pas ce qu'est la maladie, il soigne le thermomètre"...

Parler d'information infantilisante pourra paraître excessif à certains. Aussi essaierons-nous de l'exprimer autrement : il s'agit en tout état de cause d'une information pauvre visant le groupe-cible de l'utilisateur appauvri. Appauvri de toutes ses capacités d'initiative ou, plus simplement, de curiosité. La façon dont on lui "vend" l'Heure H suffit à en témoigner.

En effet, après l'avoir "sensibilisé" à une donnée qui n'est que d'expérience courante : aux périodes de grands départs (ou retours), à certaines heures de certains jours, le trafic sur les grands axes est particulièrement dense et la circulation on ne peut plus difficile, que va-t-on lui conseiller ? En clé négative, d'éviter certaines heures et de se reporter pour cela à son journal habituel. Certes, l'indication des prévisions des techniciens (car ce n'est que de cela qu'il s'agit, sur la base des exercices précédents et, une fois encore, de prévisions dans la seule logique d. exploitants) n'est pas inutile. On peut cependant se féliciter de ce que les conducteurs automobiles et leurs familles n'aient retenu de ces conseils insistants, relayés par l'ensemble des media, que leur aspect d'information indicative.

On peut en effet rêver (et il en est de même pour la fréquentation des Bis) à ce qui serait advenu si une proportion plus importante (et, a fortiori, s'il s'était agi d'une proportion majoritaire) des candidats aux vacances s'étaient conformés à ces conseils. Et ce n'est là que l'un des cas de figure où l'on peut se poser avec une certaine angoisse prémonitoire la question : "...Et si ça avait vraiment marché ?"... En matière d'exploitation routière aussi, il se peut que se révèlent un jour des apprentis-sorciers. Nous y reviendrons.

Or, que nous apprend l'observation de la réalité ? (*) Qu'en fait, (en 1977 et sur les routes menant à la Méditerranée tout au moins) les départs et les retours se sont étalés bien plus largement que sur les jours et heures conseillés, qu'on a assisté (de la part d'étrangers surtout, mais pas uniquement) à des déca-

(*) Tout comme la "théorie" nous a rendu conscients de ce que la "solution" aux encombrements massifs résidait sans doute dans un étalement effectif des congés, ce qui, plus largement, nous renvoie à ce problème de société qui n'est pas nouveau : l'aménagement du temps.

lages de plusieurs jours de certains départs et de certains retours. Bref, de ce que le public a tiré de lui-même un enseignement de son expérience antérieure et l'a traduit dans ses comportements. En d'autres termes, il n'est pas exclu que les opérations du type "Heure H" aient - même s'il ne faut pas voir là le résultat d'une volonté délibérée - volé au secours de la victoire, se soient accrochées à ce qui n'est peut-être qu'adaptation globale et fruit de l'expérience du public.

Dans ces essais d'interventions sur les comportements de déplacement, sur le temps par l'Heure H, sur l'espace (le temps étant en quelque sorte désamorcé, neutralisé : ... "automobilistes [...] qui n'hésitent pas à prendre le risque d'allonger quelque peu leur temps de parcours") par les itinéraires-Bis, nous nous trouvons confrontés à une forme perverse de ce que nous avons appelé ailleurs "fonctionnalisation du culturel (*), qui consiste à utiliser des facteurs et des déterminants globaux au service d'une fonction spécifique.

Dans la recherche pré-citée, nous partions de la constatation somme toute banale de ce que l'espace de la ville en tant qu'espace de déplacements était chargé pour les citoyens de significations culturelles, historiques, symboliques, affectives, bref socialisées et qu'il pouvait être lu, vécu, utilisé de multiples façons. Nous entendions montrer la réduction de cet ensemble qu'opéraient en fait les régulateurs de la circulation (et, en amont, les concepteurs et producteurs d'infrastructures, de réglementation, etc.) pour essayer d'agir sur le public et satisfaire leur fonction propre.

L'espace des déplacements - et, plus globalement, les déplacements eux-mêmes - apparaissent en effet codés d'une certaine manière par les spécialistes de l'exploitation des infrastructures. Ce code privilégié, institutionnel et fonctionnaliste, visant l'accomplissement d'une fonction particulière, la fonction transports-circulation, va régir l'information émise vers le public. Ceci se vérifie, mutatis mutandis, pour l'exploitation en rase campagne et de la façon la plus visible dans les grandes opérations d'exploitation de la route. Notons que, ce faisant, les exploitants vont nécessairement, au-delà de leur objectif spécifique et sans maîtriser les conséquences de leur action, découper l'espace, favoriser certaines utilisations - et certaines seulement - de l'espace, de certains espaces au détriment des autres, contribuant ainsi, volens nolens, à créer une certaine culture du déplacement.

C'est dans ce cadre que vont se développer des efforts d'affection à un usage fonctionnel de significations culturelles (certains diraient de récupération), dont l'Heure H et les itinéraires-Bis constituent de fort bons exemples.

L'étalement des horaires que se propose l'Heure H n'est jamais, répétons-le, qu'une façon de s'accrocher à une adaptation des stratégies de déplacement d'une partie du public. De s'y raccrocher en affichant une volonté de l'induire. La sensibili-

(*) in : "Les déplacements et leur régulation", op. cit.

sation-suggestion suit plus qu'elle ne crée l'auto-adaptation empirique du public aux phénomènes de congestion, qui est bien un début de modification d'une culture des déplacements. Tentative de récupération, suivisme, appauvrissement.

L'argumentation en faveur des itinéraires-Bis est de même nature. Il s'agit de faire passer une mesure fonctionnelle, de dérivation d'une part du trafic pléthorique des grands axes sous couvert d'agrément ou de culture. D'agrément : on les décrit comme un choix positif pour ce qui est en fin de compte une minorité, voire une élite (ces "automobilistes amateurs de calme et de tranquillité"). De culture : les Bis permettent "aussi de faire des découvertes touristiques".

On nous permettra de rappeler à ce propos que les Bis ont été choisis en fonction de critères de lisibilité sur la carte autant que de caractéristiques techniques ou de capacité, la "découverte touristique" ne constituant qu'un bénéfice secondaire éventuel.

Rappelons également que ces itinéraires secondaires sont, selon les termes mêmes de la Direction des Routes, "soumis à une exploitation simplifiée". Ceci, dans le corps de la phrase (qu'on trouve reproduite en entier, supra, p. 76) peut sembler une garantie du "calme et de la tranquillité" offerts aux "amateurs". Las, pour nous qui en savons un peu plus, cela signifie simplement qu'il n'y aura sur la plupart de ces itinéraires ni surveillance ni aide de la gendarmerie (et, a fortiori, de l'Équipement) mais seulement une signalisation dont tous les acteurs de l'exploitation s'accordent pour reconnaître les insuffisances...

Et, sous un autre angle, on peut dire que les Bis témoignent à la fois d'une volonté de prendre en charge l'usager (jusque dans la "découverte touristique") et d'une impossibilité d'y parvenir.

Venons en à l'information à chaud, en situation et à "l'accueil" (les deux étant liés puisque c'est sur les aires d'accueil que se fera cette information). Ce qu'il y a à en dire risque de paraître anecdotique tant les observations qu'on a pu faire légitimement les interprétations déjà développées. Mais elles éclairent aussi d'autres significations ou implications de la "politique" des grandes opérations d'exploitation de la route.

En 1977, la politique d'accueil va se concrétiser par l'aménagement, sur les grands axes non autoroutiers les plus chargés, de vingt-trois aires d'accueil ("aires-oasis conçues pour la détente et pour l'information de l'automobiliste de passage"). La majeure partie (treize) sera répartie sur la R.N.10, six dans le sens Paris-province et sept dans le sens province-Paris. Dans huit d'entre elles est prévue une "information bouchons".

Leur aménagement est régi par des normes très précises quant à leur équipement, à leur signalisation, aux moyens de visualisation, aux liaisons téléphoniques avec le C.R.I.C.R., au rythme (toutes

les demi-heures) d'actualisation de l'information bouchons, aux "services à rendre" pendant les fameux deux fois quatre jours (distribution de cartes Bison Futé et "aide à la lecture", coordonnées de la gendarmerie et de la police, des C.R.I.C.R., des garages et de leurs heures et jours d'ouverture, des hôpitaux, des médecins et pharmaciens de garde, des Syndicats d'initiative, liste des hôtels, campings, etc. et enfin "liste des grandes curiosités locales").

Notons que ces "points d'accueil" ne doivent être ouverts que de 6 h à 20 h, ce qui constitue déjà une limitation non négligeable du service offert. En particulier, c'est précisément dans ces tranches horaires qu'il est le plus facile d'obtenir ailleurs les renseignements et informations locaux rappelés ci-dessus.

Cette "politique d'accueil" va osciller entre ce que décrit ce constat désabusé d'un fonctionnaire de l'Equipement :

..."La politique d'accueil c'est essentiellement...
"traditionnellement, c'est finalement faire de
"l'information-bouchons à partir de quelques points
"d'accueil installés plus ou moins judicieusement le
"le long de l'axe"...

et le désir de prise en charge totale qu'illustre l'extrait d'entretien du même enquêté cité plus haut (cf. supra, p. 10) et dont il n'est pas inutile de rappeler ici certains termes :

..."Et puis, une politique d'accueil... faire en sorte
"que l'usager 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
"maximum"...

Ce qui y domine - l'observation sur le terrain le confirme - c'est le désir de prise en charge jusques et y compris, on le verra plus loin, dans des domaines qui relèvent fort peu de l'exploitation de la route stricto sensu. Mais il y a loin du désir aux possibilités de le réaliser.

Il est permis de s'interroger sur la pertinence et la "rentabilité" de ces mesures et nous nous référerons là à notre expérience de l'été 76 sur la R.N.10.

Les points d'accueil sont "animés" par les D.D.E., prescription qui recouvre des réalités souvent fort différentes, qui vont de la "présence permanente", dans certains cas, d'agents de D.D.E. à la participation de leurs grands fils ou filles ou à l'embauche de personnel via des agences d'interim, sans qu'on puisse identifier de traces visibles d'une formation à l'accueil et à l'information. Quatre de ces points d'accueil avaient d'ailleurs été installés dans des aires de repos de la Prévention Routière et disposaient, donc d'un équipement comprenant même la distribution de café (notons que les identifications Prévention Routière

avaient dans ces cas été plus ou moins masquées pour ne faire ressortir que la signalisation et l'emblème Bison Futé). La qualité des emplacements était également très variable, du site boisé et déjà équipé au terrain en friche nivelé au bulldozer. L'une de ces aires même n'avait pas de liaison téléphonique directe avec le C.R.I.C.R.

La qualité de l'accueil et de l'information s'y est avérée très inégale. Pour citer deux extrêmes, nous pensons à l'un de ces terrains en friche où les agents de l'Équipement déploraient l'insuffisance de leur information sur les ressources locales, en matière hôtelière notamment. Or, les responsables de "l'animation routière" au S.E.R.E.S., en collaboration avec l'agence de publicité et les D.D.E., avaient mis au point un volumineux dossier (*) dont nous avons révélé l'existence aux hôtes et hôtesse et que, sur notre insistance, ils ont réussi à déterrer de sous une pile de dossiers. C'est aussi là qu'on remarquait plus de véhicules arrêtés au bord de la route (sous les arbres) hors de l'aire d'accueil que sur l'aire elle-même.

A l'inverse, ce point d'accueil dans un site ombragé, installé depuis plusieurs années par le département et la Prévention Routière et où la D.D.E. avait pris l'initiative ("sans en référer à Paris, vous pensez bien" nous précisait avec un sourire le responsable de l'accueil) d'autoriser un marchand de frites, hot-dogs et boissons à installer sa roulotte et où, paraît-il, on a même dansé tard dans la soirée...

Quoi qu'il en soit, il faut s'interroger, d'une part, sur la proportion d'"automobilistes de passage" ayant fréquenté ces aires et sur les informations sollicitées. Or, à notre connaissance du moins, les normes édictées ne prévoyaient pas la collecte de ce type de données. Des sondages rapides que nous avons pu faire sur le terrain auprès de quelques gestionnaires de ces aires qui s'en étaient souciés spontanément, et que nous ne relatons ici que pour illustrer notre propos, il ressortait que, pour les points les plus fréquentés, le nombre de véhicules s'étant arrêtés n'excédait pas 150 à 200 par jour dans les cas les plus favorables (en l'occurrence lors des départs vers la province), que moins de la moitié sollicitaient une information et que, le plus souvent, celle-ci portait sur les itinéraires-Bis, une aide à la lecture des cartes Bison Futé et une confirmation de ce qui y était porté...

Deux dernières illustrations.

La première portera sur la fourniture d'eau potable. On se souvient en effet qu'en 1975 la conjonction (imprévisible ?) des encombrements et de fortes chaleurs n'avait pas été sans inspirer

*) Au demeurant fort incommode à utiliser.

d'inquiétudes. Aussi, pour 1976, avait-on décidé (sur la R.N.10 toujours) d'assurer dans les aires d'accueil la fourniture d'eau potable. La solution retenue fut de fréter, depuis Boulogne-sur-Mer, des camions-citernes réfrigérés qu'on implanterait sur les aires d'accueil (dont plusieurs, celles de la Prévention Routière notamment, disposaient déjà d'eau potable). Les contrôles opérés à l'arrivée par les services sanitaires des départements ont amené les Préfets (dans tous les cas sauf un, si nos informations sont exactes) à interdire la distribution.

Dernier exemple, celui des "aires de repos" dont l'une avait été installée par la Direction des Routes "à titre expérimental" sur la R.N.10. Comprenant de l'eau, des sanitaires, une équipe d'animation (en l'occurrence un agent de la D.D.E. et sa famille, très motivés par l'expérience), elle offrait des abris pour voitures et caravanes répartis sur un terrain spécialement aménagé, viabilisé, etc., permettant aux voyageurs de s'arrêter pour quelques heures ou pour la nuit. Son installation nécessita de délicates négociations sur le plan local dont il résulta que le niveau d'équipement ne devait pas faire de cette aire un concurrent pour les terrains de camping.

Avec la fourniture "téléguidée" d'eau potable, nous avons vu se manifester les Préfets, avec l'innovation de l'aire de repos réapparaissent les réactions des collectivités locales et des organismes touristiques locaux : ces deux partenaires dont nous notions plus haut combien ils étaient peu présents dans le discours des gestionnaires de l'exploitation routière.

Ces illustrations amènent à poser la question de la légitimité de l'intervention d'une administration centrale comme la Direction des Routes (qu'elle soit relayée par les services des D.D.E. n'y change rien) dans une politique d'accueil qui semblerait relever plus naturellement du local.

Cette question fondamentale quant à la part et à la pertinence de l'intervention et de l'initiative locales est d'ailleurs présente dans toute la zone de problème examinée ici. Par exemple, dans le problème des cartes et de l'orientation vers des itinéraires "secondaires". Des initiatives comme celles dont nous parle un officier de gendarmerie :

..."Quand une politique a une application locale... en particulier un délestage, il faut une information locale... qui ne peut venir que du local. [...] D'abord, parce que seul le local inspire confiance. [...] J'ai toujours gagné parce que j'ai donné aux gens qui s'engageaient [sur un itinéraire de dérivation] un document... dont ils voient qu'il est maladroit, mais dont ils sentent bien qu'il a été fait par des gendarmes qui connaissent le coin"...

ou bien comme celles de certains C.E.T.E. ou certaines D.D.E.,

mettant au point et diffusant des documents explicatifs et cartographiques de problèmes et de situations localisés semblent à leurs auteurs plus ajustées aux difficultés et aux ressources effectives et plus crédibles pour le public. Et ne s'agit-il pas en effet d'interventions plus réalistes, constituant une véritable activité de service au public ?

3. - Exploitation de la route et nouveau service public

L'ensemble des analyses qu'on vient de lire conduit à s'interroger sur les significations que recèle, pour les responsables de l'exploitation de la route, le concept de service public et, plus largement, sur l'évolution de cette notion dans les milieux de l'Administration.

L'examen des doctrines et pratiques administratives fait ressortir ces dernières années une tendance générale des "technocrates de pointe" à redécouvrir le public pour mieux l'intégrer dans leurs stratégies de changement ou de renforcement de pouvoir.

Le pouvoir technique en tant que tel est de plus en plus fréquemment et de plus en plus profondément contesté au point que les secteurs les plus "progressistes" de l'Administration en viennent à impulser des politiques dont l'objectif affiché est de défendre plus, mieux ou autrement le public contre les errements de leurs administrations mêmes...

Est-ce à dire que l'Administration renonce à Satan, à ses pompes et à ses oeuvres ? Il est trop tôt pour l'affirmer. En revanche, et sans chercher à intenter un procès d'intention, une chose semble certaine : en se légitimant "du" public, en devenant d'une certaine manière son représentant dans le milieu technique et administratif lui-même, on s'habilite à :

- critiquer les pratiques administratives traditionnelles ;
- présenter des stratégies dites de rupture :
 - proposer un redécoupage et une restructuration globalisante des compétences, réunissant tout ce qui est nécessaire dans un champ donné pour que le public n'ait plus à avoir affaire qu'à un interlocuteur unique et polyvalent (ou, au moins, à un coordinateur) ;
- revendiquer des priorités ou des moyens supplémentaires ;
- etc.

Le service "du" public devient dès lors une matière nouvelle qui, comme telle, exige d'être administrée, et ce dans un double sens :

- s'administrer comme une preuve (et légitimer le blanchissement réclamé par le technicien polyvalent-représentant) ;
- s'administrer dans l'acception traditionnelle du terme (c'est-à-dire se gérer, se développer, etc.).

Et l'on va en même temps offrir au public un nouveau service et l'inciter à le réclamer.

Tout ceci pourrait apparaître comme une forme de pathologie assez banale des organisations bureaucratiques. Mais, si l'on va plus loin que ce niveau d'analyse, on se trouve en face d'implications plus sérieuses : des choix aux conséquences imprévisibles et de nature collective et économique vont se faire hors économie et hors politique, sur des opportunités techniques (ou présentées comme telles).

Ainsi, l'état des ressources ne permettant pas d'entretenir et d'améliorer l'ensemble du réseau, on entreprendra des améliorations ponctuelles, sélectionnées en fonction de la logique toute particulière des Bis.

Ainsi, comme on l'a vu ci-dessus, on déterminera un système d'information du public à très court terme qui ressemble à bien des égards à une désinformation et contient à plus long terme une déresponsabilisation et une aliénation accrues du public.

Ainsi les ambiguïtés qui caractérisent l'autoroute :

- son caractère déterritorialisé (hors de l'espace culturel et collectif) (*),
- son renvoi hors du domaine public par la concession (et le caractère commercial de son exploitation),
etc.

seront-elles justifiées, moralisées par l'assurance d'un service global et continu garanti - comme l'est le fonctionnement des sociétés nationales de transport ferroviaire ou aérien - par la puissance publique.

) L'autoroute est en effet un espace dénué de sens, ne permettant aucune initiative. Elle détruit l'espace. Purement technique et fonctionnelle, elle est arrachée à un environnement qu'elle divise, rend méconnaissable et disjoint en l'amputant de tout signe de reconnaissance. Ce n'est plus qu'une ligne qui partage en deux un espace indéterminé, un environnement borné par l'autoroute elle-même. On n'est plus que sur cette ligne (mais sans savoir où l'on est autrement que par la signalisation). Ce n'est plus par sa place dans l'espace qu'on s'identifie. L'autoroute ne permet qu'une occupation artificielle et extensive de l'espace, à l'opposé de l'appropriation. La façon dont les techniciens de l'exploitation routière la favorisent (jusques et y compris quand ils vous incitent à en sortir en vous assurant précisément d'une resocialisation de l'espace des Bis) contribue à en faire un modèle. En ce sens aussi, ils contribuent à structurer une culture du déplacement.

De façon générale, dans ce renouveau de la logique technocratique, le service public ne peut que devenir de plus en plus englobant, de plus en plus total (en un sens qui n'est pas si éloigné de totalitaire), aboutissant à une prise en charge intégrale du public dans la réalisation d'une fonction - ici, celle de la circulation automobile.

Les "taux d'obéissance" et les variations de comportement qui sont le fait des automobilistes eux-mêmes étant ce qu'ils sont, les résultats semblent peu probants. Cependant, loin de réexaminer ces nouvelles stratégies, on les rendra inflationnistes (plus de Bis, plus d'automatismes, etc.) en demandant pour ce faire un accroissement des moyens. Accroissement, tout d'abord, des moyens propres qui, dans la conjoncture, sera nécessairement limité. Il faudra donc s'efforcer de détourner de leur fonction originelle, traditionnelle, de service public une partie des moyens existants.

C'est ainsi qu'on demandera, par exemple, aux D.D.E. d'assurer des services auxquels elles ne sont pas préparées (car elles ne savent pas vraiment ce qu'on attend d'elles, qu'elles sont peu informées et peu consultées, qu'elles ne disposent pas - entre autres et dans l'immédiat tout au moins - des hommes pour ce faire).

C'est ainsi qu'on demandera à la gendarmerie, de façon amicale ou informelle (c'est-à-dire sous couvert de coordination) tout d'abord, puis - qui sait ? - par injonction, d'assurer sur la route des services qui la détournent de sa mission propre.

Détournements à consolider et à légitimer ultérieurement par l'usage. Rien, là non plus, que de relativement banal mais qui compromet d'autres acteurs et partenaires.

Cette conception d'un nouveau service public entraîne d'autres implications, plus graves, qui doivent être soulignées. Et ce sur plusieurs plans.

Sur celui de l'économie publique tout d'abord. Que l'on pense seulement aux développements contemporains de l'utilisation de l'énergie électrique. Le service public, c'est d'assurer la distribution de l'électricité à l'ensemble de la population. C'est faire de l'électricité un principe intangible du fonctionnement d'une société moderne. Ceci une fois établi, le service national qu'est E.D.F. se préoccupera de développer la consommation par la promotion de l'équipement électro-ménager puis par celle du tout électrique. Répondre au développement de la demande ainsi induite exige à son tour un accroissement de la production, donc des investissements. Pour servir cette augmentation continue de la consommation, on procédera - pour des raisons d'opportunité technique - au choix de technologies avancées, le nucléaire et... un jour de grand froid, le réseau national disjoncte.

Il ne serait pas absurde de bâtir un scénario de l'exploitation-guidage autoroutier du même type (allant du radioguidage aux aides électroniques à la communication avec les conducteurs, puis à

l'ordinateur embarqué permettant une "Opération Corridor" généralisée). A la réussite relative des choix techniques répondront de nouveaux choix techniques toujours plus sophistiqués et plus coûteux , pour l'équipement et la gestion des autoroutes, pour l'équipement des véhicules automobiles, etc.

Implications graves également en ce qui concerne le public lui-même et ses propres possibilités d'intervention sur ses modes de vie. La prise en charge, on nous permettra de rappeler une fois encore cette banalité, entraîne la déresponsabilisation. Là aussi, il ne serait ni inutile ni irréaliste de songer à quelques scénarios pessimistes.

Implications considérables aussi pour l'appareil administratif et pour son fonctionnement. Les D.D.E., par exemple, ont été conçues et structurées pour des activités de production, d'investissement, d'entretien routier ordinaire et non pour une intervention permanente, 24 heures sur 24, dans des domaines aussi particuliers que l'exploitation d'itinéraires de dérivation qu'on a décidé d'implanter sur leur territoire. Assurer ce nouveau service public obligerait à modifier entièrement cette structure (y compris le recrutement et le statut des fonctionnaires).

Autre exemple, celui de la gendarmerie, dont les missions principales réaffirmées ne la portent pas vers une extension d'activités d'exploitation routière au sens où l'entend, notamment, le S.E.R.E.S.

Dans le domaine de l'exploitation routière, on se trouve confronté aujourd'hui à la nécessité - qui n'a jamais été posée en tant que telle - d'effectuer un choix global :

- ou bien supporter des dysfonctionnements locaux et temporaires à coût de l'exploitation constant ou légèrement augmenté ;
- ou bien y remédier "à tout prix", pour reprendre l'expression de la D.R.C.R., ce qui nécessite le passage à une gestion totalement différente et extrêmement coûteuse en hommes et en technologies.

La première voie est celle d'un apprentissage par les utilisateurs de la route des dysfonctionnements de celle-ci et d'une adaptation globale du corps social à cet état de fait. Il semble en ce qui concerne, par exemple, l'étalement des départs, qu'un tel processus se soit amorcé, qui est plus le fruit d'une adaptation collective d'une partie du public que d'une action volontariste de l'Etat.

La seconde voie conduit au renforcement de la spécialisation-centralisation que nous avons analysée plus haut. Elle représente peut-être "la voie du Progrès"... Elle n'est en tout cas pas sans faire penser, plus sûrement, à la boîte de Pandore...

conclusions

Nous nous sommes efforcés dans le corps de ce rapport, au fur et à mesure de la progression d'une analyse conduite simultanément sur plusieurs fronts, de proposer un certain nombre d'interprétations ou de conclusions partielles. Nous ne les reprendrons pas ici en tant que telles, nous contentant de souligner qu'elles convergent toutes dans le tableau qu'elles offrent du processus technico-administratif de spécialisation et de concentration - ces deux dimensions étant intimement liées - qui a structuré le développement de l'exploitation routière.

Ce processus lui-même ne prend tout son sens que réinséré dans une évolution générale de la technostructure que les techniciens de la route n'ont pas manqué d'utiliser à leur profit. Mouvement orienté vers une redécouverte du public, qui permet l'induction d'une demande servant elle-même le pouvoir technique qui va s'efforcer d'y puiser un renouveau de légitimité (vis-à-vis du corps social, face aux autres partenaires institutionnels de l'action d'exploitation, par rapport au politique).

Dans cette évolution sont contenus en germe une déresponsabilisation du public en même temps qu'une tentative de mainmise sur la définition des missions et le fonctionnement de l'ensemble des corps de l'Etat qui concourent à l'exploitation de la route.

Ce sont certaines des implications socio-politiques du processus qui a permis à l'exploitation de la route d'atteindre son stade présent de développement, ses formes actuelles et son statut que nous aborderons pour conclure. Cette évolution et le tendanciel lourd qui s'en dégage et le prolonge débouchent en effet sur une interrogation de fond quant au fonctionnement de l'Etat.

A quoi est-on en effet en train de procéder ? A une spécialisation du réseau, à une adaptation du réseau aux capacités d'intervention des techniciens de l'exploitation (adaptation dont les tenants et les aboutissants seront constitués par l'autoroute et les déplacements "longue distance").

Par la mise en place et le renforcement de moyens informatiques et électroniques, l'instauration de systèmes de dérivation (itinéraires-Bis et délestages), par l'installation de signalisations spécialisées, par la diffusion de cates ad hoc, par la "sensibilisation de l'opinion", par les opérations "Corridor" aux abords des grandes villes, par la généralisation des contrôles d'accès, etc., on arrive à fabriquer une sorte de réseau spécialisé à l'intérieur du réseau général. Réseau qui n'en est d'ailleurs plus un et qui, dans sa spécialisation, se réduit en fait à un pseudo-réseau.

Conséquence première, contrepartie de cette institutionnalisation : le réseau général perd progressivement ses qualités de réseau, le pseudo-réseau spécialisé pénalisant tout particulièrement les circulations locales et les déplacements intermédiaires ou intra-régionaux.

On constate donc une spécialisation importante d'une partie du réseau à des fins particulières d'exploitation intensive des pointes, qui ne peut aboutir qu'à scinder le réseau général en une voirie hyper-exploitée, d'une part, et une autre voirie, qui sera de moins en moins soumise à l'exploitation, de l'autre.

Corollaire inévitable de cette spécialisation à bases techniques, une concentration-centralisation : concentration à Paris de la conception de l'exploitation, tentative de centralisation de l'information technique, centralisation à l'échelle de la grande région des moyens de commande et de coordination automatisés.

Concentration croissante, donc, et qui fait qu'à la question : "Quel réseau fabrique-t-on par spécialisation progressive ?" va correspondre une autre question, véritable double de la première mais de portée plus générale encore : "Faut-il gérer le réseau et son exploitation à l'échelon territorial ou au niveau central ?". Et que signifient, qu'impliquent pour le fonctionnement social ces deux types de gestion ?

En raisonnant "grands axes", nous l'avons vu, on fabrique des territoires très particuliers, des territoires uniquement fonctionnels ou presque. L'exemple de l'autoroute est de ce point de vue frappant : bien définie par son étendue et la conception des concessions, bien définie par le remodelage de la gendarmerie et les accords sur les zones de compétence de la gendarmerie autoroutière et de la gendarmerie territoriale, etc.

On assiste là au découpage de territoires déterritorialisés et à finalité unique, qui vont s'opposer tant aux territoires polyvalents définis par les structurations traditionnelles de la gestion administrative (tels les départements) qu'à ceux, également polyvalents, dont la réalité n'est plus administrative mais simplement physique (les conurbations et leurs banlieues).

Si cette spécialisation et la concentration qui lui est liée continuent à se développer, elles impliqueront nécessairement une spécialisation des organisations, dont la partition entre la gendarmerie de l'autoroute et la gendarmerie départementale offre un bon exemple.

De là découleront non moins nécessairement de nouveaux types d'organisation administrative ainsi que de nouveaux types de hiérarchie. Mais quelle que soit l'évolution générale des lignes hiérarchiques traditionnelles, dans le domaine de l'exploitation de la route, du fait de ses liaisons étroites avec les problèmes de sécurité, subsisteront nécessairement - comme dans tous les systèmes de régulation - des niveaux hiérarchiques à la fois parfaitement définis et très souples, correspondant aux niveaux d'alerte, d'interventions précises, etc.

La hiérarchisation nouvelle qui s'installe à partir du nouveau service public en matière d'exploitation de la route a précisément pour corollaire une diminution dans la souplesse et les possibilités d'adaptation aux situations locales. C'est à cette hiérarchisation que vont s'opposer immédiatement des corps comme celui de la gendarmerie territoriale qui, pour pouvoir continuer à répondre à la polyvalence de son action dans un territoire défini, au caractère extensif du service public qu'elle assure, va mettre l'accent sur la nécessité de démarches empiriques sans cesse réajustées, sur la sauvegarde d'une possibilité d'interprétation des directives

de nature générale. L'enjeu est celui d'une autonomie dans la conception et d'une adaptabilité dans la mise en oeuvre des services à rendre à la population en fonction d'une appréciation locale, hic et nunc, des difficultés et des problèmes. Pour les services territoriaux, la question est de rester maître de l'appréciation des besoins et, partant, de l'affectation des effectifs et des moyens.

Et l'on a vu tout au long de ce rapport comment, par exemple, la spécialisation de l'information engendrait l'hostilité des différents services en ce que, centralisée (et, partant, mal définie, non partagée, criticable), elle dépouillait les responsables locaux de leur capacité d'initiative. A la rationalité du service au public conçu par la centrale, on opposera immanquablement des arguments du même ordre, de nécessité du service aux populations locales. Au plan local, les responsables des services de l'Etat s'efforceront de sauvegarder leur autonomie d'appréciation des problèmes et de conception des services par une recherche croissante de légitimité dans l'accomplissement de leurs missions originelles.

Et dans ce type de conflit, où les responsables locaux prônent l'empirie et le bricolage contre le dogmatisme et l'automatisation, le relai sera pris progressivement - quand il ne l'est pas déjà - par les élus locaux. Dans le refus de certaines municipalités de voir un itinéraire-Bis traverser leur commune (tenant par exemple au fait que la rocade qu'ils demandent n'a jamais été réalisée), les enlèvements de signalisation effectués par d'autres élus (refusant que l'on perturbe la vie et la circulation locales), les réactions négatives enregistrées lors d'expériences de Corridors dans diverses régions, etc., on peut voir des signes précurseurs de cet engagement des élus, au côté des services territoriaux de surcroît, contre les décisions spécialisées.

On peut, certes, imputer les réactions des élus (et des populations locales) à des opérations du type Corridor au manque de concertation, à l'insuffisance de l'information préalable, etc. Il est cependant permis de se demander si l'on ne va pas vers une généralisation de ce type de conflits opposant à l'utilité publique générale décrétée par des administrations centrales, une utilité locale.

Il est permis de penser que les collectivités locales, même bien informées, même bien associées à l'étude des projets, contesteront de plus en plus à l'Etat le droit d'effectuer des choix fonctionnels affectant un territoire spécifique.

Et si les affectations de crédits pour l'entretien du réseau et les types d'exploitation se spécialisaient plus encore, il n'est pas exclu que se produisent entre utilité publique nationale et utilité publique locale des conflits du type de ceux qu'ont fait naître les projets d'implantation de centrales nucléaires ou, plus simplement, d'aéroports.

Choisir de spécialiser et de favoriser une partie du réseau à des fins bien particulières ou poursuivre une adaptation du corps social à des conditions de circulation moyennes sur l'ensemble du réseau, c'est en fait choisir entre deux types de fonctionnement de l'Etat, de relation de l'Etat avec le territoire.

annexe

Annexe à note sur le séminaire "Atlantique"

ESSAI DE CLASSEMENT DES DIFFERENTES CATEGORIES DE PERSONNES SUSCEPTIBLES D'ETRE VISEES PAR UNE ACTION DE SENSIBILISATION, D'INFORMATION ou DE FORMATION

(Cet essai est à considérer comme purement illustratif (et sans aucune intention directive) d'une approche possible du travail à entreprendre pour aboutir à une définition de groupes-cibles homogènes. Il va de soi que cet essai ne prétend aucunement à l'exhaustivité).

Dans le tableau ci-après, on a essayé de répartir les personnes susceptibles d'être visées par une action de sensibilisation, d'information ou de formation en deux séries de catégories :

Catégories "fonctionnelles" :

- A - Personnes "IMPLIQUEES" dans le fonctionnement de l'opération
- B - Personnes "CONCERNEES" par l'opération à raison des fonctions qu'elles exercent ou de leur position dans l'environnement
- C - Personnes "INTERESSEES" par l'opération à raison des responsabilités qu'elles assument dans les conditions d'exécution des missions générales de l'administration à laquelle elles appartiennent par les formations et services sur lesquels elles ont autorité.

Catégories "d'appartenance"

- 1 - Equipement
- 2 - Gendarmerie
- 3 - Polices urbaines
- 4 - CRS
- 5 - Autorités détentrices du pouvoir réglementaire
- 6 - Usagers de la route
- 7 - Environnement humain et économique
- 8 - Entreprise privée titulaire du marché d'ensemble
- 9 - Fournisseurs d'équipements ou prestataires de service.

Un simple croisement des lignes et des colonnes de ce tableau à double entrée permet déjà un premier dégrossissage qui pourrait servir de base à un travail de classification des groupes-cibles.

A - "Impliqués"	B - "Concernés"	C - "Intéressés"
<p style="text-align: center;">1 - <u>EQUIPEMENT</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - DES - CDER - Personnels des CCS et CPC <p style="text-align: center;">2 - <u>GENDARMERIE</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Gradés et Gendarmes des BT et FMO exécutant des services sur le terrain - Officiers et gradés commandant <ul style="list-style-type: none"> - de BT - de FMO - de Compagnie - de Groupement - Pilotes et observateurs - Personnel des CCS et CPC <p style="text-align: center;">3 - <u>POLICES URBAINES</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Gradés et gardiens exécutant des services sur le terrain - Fonctionnaires exerçant le commandement des personnels sur le terrain et des formations spécialisées - Personnels des CCS et CPC <p style="text-align: center;">4 - <u>CRS</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Gradés et gardiens exécutant des services sur le terrain - Commandants de section moto - Personnels des CCS et CPC - Personnel des PC autoroutiers 	<ul style="list-style-type: none"> - CETE - Subdivisionnaires - Personnels placés en astreinte en vue d'interventions éventuelles <p style="text-align: center;">2 - <u>GENDARMERIE</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Officiers responsables des transmissions <p style="text-align: center;">3 - <u>POLICES URBAINES</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Fonctionnaires responsables des transmissions - Fonctionnaires placés à la tête des circonscriptions de police (à classer A ou B ?) <p style="text-align: center;">4 - <u>CRS</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Commandant de CRS - Responsable des transmissions 	<ul style="list-style-type: none"> - CETE - DDE - DRCR (SERES, SETRA) - DPOS (?) - IGS <ul style="list-style-type: none"> - CCRG - CRG - DGJM <ul style="list-style-type: none"> - Directeur Départemental - DGFN <ul style="list-style-type: none"> - Commandant de Groupement - DGFN

A - "Impliqués"	B - "Concernés"	C - "Intéressés"
	<p data-bbox="752 305 1515 337">5 - <u>AUTORITES DETENTRICES DES POUVOIRS DE POLICE</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="873 368 1028 399">- Préfets <li data-bbox="873 399 1006 431">- Maires <p data-bbox="752 470 1117 501">6 - <u>USAGERS DE LA ROUTE</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="254 540 464 572">- Conducteurs <li data-bbox="342 572 387 603">VL <li data-bbox="342 603 387 635">PL <li data-bbox="342 635 862 666">Véhicules tractant des remorques <li data-bbox="254 666 442 697">- Passagers <li data-bbox="342 697 464 729">adultes <li data-bbox="342 729 464 760">enfants <p data-bbox="752 791 1360 823">7 - <u>ENVIRONNEMENT HUMAIN ET ECONOMIQUE</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="873 838 1459 901">- Collectivités locales (en tant que vecteurs d'information) <li data-bbox="873 901 1470 964">- Syndicats d'initiatives, de métiers d'art, etc... <li data-bbox="873 964 1482 1027">- Affaires culturelles (signalisation de sites, monuments, châteaux, etc...) <li data-bbox="873 1027 1404 1089">- Sociétés pétrolières (stations-service) <li data-bbox="873 1089 1327 1121">- Chaînes hôtelières, etc... <li data-bbox="873 1121 1504 1183">- Riverains ayant à subir des contraintes et des nuisances <li data-bbox="873 1183 1493 1285">- Participants à des activités sources de perturbation du trafic ou à des activités perturbées par l'opération. 	

A - "Impliqués"	B - "Concernés"	C - "Intéressés"
8 - <u>ENTREPRISE TITULAIRE DU MARCHE D'ENSEMBLE</u>		
<ul style="list-style-type: none"> - Personnels participant à la gestion, à la maintenance et au dépannage 	<ul style="list-style-type: none"> - Services techniques centraux et locaux - Services commerciaux 	
9 - <u>FOURNISSEURS D'EQUIPEMENTS ET PRESTATAIRES DE SERVICES</u>		
<ul style="list-style-type: none"> - Personnels des sous-traitants participant à la maintenance et au dépannage - CNIR - CRICR du bassin versant - Inter-services-route - Presse écrite, parlée et télévisée - Pilotes d'avions civils participant à l'opération 	<ul style="list-style-type: none"> - Sociétés titulaires de marchés particuliers (location d'avions, information-publicité) - EDF - PTT 	

*SOCIÉTÉ D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES
EN SCIENCES SOCIALES*
10, 12 rue Richer, 75009 Paris
Tél. 770.90.58 / 64.71