



HAL
open science

Analyser politique et savoir en action Eclairages à partir du cas de la couverture de l'A6b

Caroline Gallez

► **To cite this version:**

Caroline Gallez. Analyser politique et savoir en action Eclairages à partir du cas de la couverture de l'A6b. Métropoles, 2018, 22. halshs-01736473

HAL Id: halshs-01736473

<https://shs.hal.science/halshs-01736473>

Submitted on 22 Jan 2019

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

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

**Analyser politique et savoir en action
Eclairages à partir du cas de la couverture de l'A6b**

**Politics and knowledge in action
The case of the cover of the A6b motorway**

Caroline Gallez, Université Paris-Est, IFSTTAR, Laboratoire Ville Mobilité Transport
Chargée de recherche HDR à l'IFSTTAR
LVMT – UMR T9403 ENPC-IFSTTAR-UPEM
caroline.gallez@ifsttar.fr

Résumé

Cet article aborde la question du rapport entre normes et action dans le champ de l'urbanisme à travers une analyse pragmatique de l'action publique locale. Norme est entendu au sens de règle à laquelle les acteurs sont censés se conformer, soit parce que cette règle présente un caractère prescriptif, soit parce qu'il s'agit d'un principe renvoyant à des valeurs sociales dominantes. La perspective choisie ne vise pas à évaluer la mise en œuvre des normes ou leurs effets, mais plutôt à produire une analyse réflexive des conditions de transformation des normes dans le processus de fabrique de l'action collective. Plus spécifiquement, nous discutons de l'intérêt de transposer la théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud (1989) à l'analyse de la « régulation publique territoriale », c'est-à-dire des processus à travers lesquels des acteurs publics d'échelles différentes, agissant sur un territoire donné, confrontent leurs règles et se mettent d'accord autour d'un système de règles partagées. Cette approche est appliquée au cas du projet de couverture de l'autoroute A6b, caractérisé par une forte conflictualité des enjeux techniques, environnementaux et sociaux. Alors que l'approche par la régulation publique territoriale se révèle pertinente pour comprendre la manière dont se définissent les problèmes publics et dont se résolvent les conflits dans des contextes locaux spécifiques, elle soulève la question de la portée critique de l'analyse et de la prise en compte des déséquilibres entre les acteurs dans la production des accords.

Mots-clés : action publique locale ; mobilité quotidienne ; approche pragmatique ; régulation ; analyse critique.

Abstract

This paper tackles the issue of the relation between norm and action in the field of urbanism, by using a pragmatic analysis of local policies. Norm here means a rule that actors are supposed to comply with, whether because it is prescriptive or because it refers to a dominant social value. Rather than assessing the way in which the norms are implemented or the effects they may produce, the purpose is to produce a reflexive analysis of their transformations through the public action making process. More specifically, we propose to adapt Jean Reynaud's (1989) theory of social regulation to the analysis of what I call "territorial public regulation", that is the process in which public actors of different levels are confronting their own rules and finally mutually adjust on shared rules. This approach is applied to the case of the covering of the A6 motorway, which is characterized by conflicting technical, environmental and social issues. While it proves relevant in understanding how public problems are formulated and conflicts are solved in specific local contexts, it raises the question of its critical scope and how to take account of uneven balance of power between the different stakeholders.

Key words: local policy ; daily mobility ; pragmatic approach ; regulation ; critical analysis.

Introduction

Diversement qualifié de champ d'action, de champ de connaissance ou de champ scientifique, l'urbanisme s'est structuré autour de la production de savoirs hétérogènes, marqués par une tension entre la volonté de répondre à une demande sociale et celle de s'en affranchir ou de s'en distancier au moins partiellement (Scherrer, 2010). De ce fait, l'urbanisme est à la fois un espace de production de techniques, d'outils, de normes, de doctrines directement utilisables dans la production urbaine ou dans l'orientation ou le cadrage de l'action collective, mais aussi un espace de constitution de connaissances scientifiques sur les conditions, les modes et les conséquences prévisibles de la production urbaine.

Cette coexistence de savoirs hétérogènes qui relèvent à la fois de la pratique et des sciences soulève la question de leurs interactions et, en particulier, de la possibilité de construire une connaissance réflexive à partir de leurs croisements. Dans quelle mesure, par exemple, un corps de savoirs « qui se forme et se transforme à partir de l'action et des problèmes qu'elle rencontre » peut-il intégrer « les informations qui lui viennent des sciences, et en particulier de la recherche » ? (Bourdin, 2015). Est-il possible de dépasser la stricte opposition entre les approches opérationnelles ou performatives qui disent quelle est la « bonne ville » et mettent au point des outils ou des méthodes pour la produire et les approches critiques, plus distanciées vis-à-vis de l'action et de ses finalités, qui s'attachent avant tout à déconstruire ces outils ou méthodes, les normes ou les doctrines qui en découlent, ou leurs conséquences prévisibles sur les pratiques ou les agencements urbains ? Cette question invite, selon nous, à remettre en cause cette dichotomie supposée des savoirs « pour » et « sur » l'action afin d'interroger la manière dont l'articulation entre manières de voir et manières d'agir se constitue dans le processus même de fabrication de l'action collective¹.

Du côté de l'analyse des politiques publiques, les mutations de la gestion publique territoriale, marquées la multiplication de pouvoirs hétérogènes et difficilement hiérarchisables et par une différenciation des scènes politiques sous l'effet de la pression de groupes d'intérêts multiples (Duran et Thoenig, 1996), ont conduit à une évolution des approches et des problématiques de recherche. Dans le contexte d'une forte fragmentation des systèmes d'action, où aucune forme organisée n'est reconnue comme seule légitime pour représenter l'ensemble des intérêts représentés, prendre les décisions ou les faire appliquer, les acteurs sont conduits à négocier la mise en œuvre des objectifs qu'ils estiment prioritaires. En proposant un outillage adapté à l'analyse des processus de transaction entre les acteurs, l'approche pragmatique nous paraît ouvrir des voies pertinentes pour appréhender le renouvellement de l'action publique locale.

Partant de ces constats, nous formulons deux hypothèses. La première est que la manière de définir des problèmes et des priorités d'action relève de rationalités différentes, selon les mondes sociaux que les acteurs représentent, les fonctions qu'ils occupent, les valeurs auxquelles ils se réfèrent. La deuxième hypothèse est que c'est à travers l'analyse des transactions entre les acteurs que l'on peut comprendre comment s'opère, dans la construction temporaire et localisée d'une action collective, un ajustement entre ces problèmes et ces priorités d'action, et, ce faisant, entre les normes, les doctrines ou les valeurs qui les sous-tendent. En d'autres termes, nous avançons l'idée que l'activité politique, qu'elle vise en ordre de la société ou au contraire la remise en cause d'un ordre établi (Zittoun, 2013), est productrice de normes² et, ce faisant, d'une forme de connaissance indissociable de l'action elle-même.

¹ Ce parti-pris a servi de fil conducteur à notre thèse d'habilitation à diriger des recherches en aménagement de l'espace et urbanisme (Gallez, 2015).

² Par norme, nous entendons ici une règle à laquelle les acteurs sont censés se conformer, soit parce que cette règle présente un caractère prescriptif, soit parce qu'il s'agit d'un principe renvoyant à une valeur sociale dominante – par exemple une doctrine d'aménagement associée à la notion de « ville durable ».

Dans cet article, nous proposons d'analyser ce processus de transaction et de co-construction de normes à travers le cas d'une opération d'aménagement spécifique, la couverture de l'autoroute A6b³. Notre propos se structure en trois temps. Nous commençons par expliciter notre cadre théorique à partir de la notion de « régulation publique territoriale », définie en référence à la théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud (1989). Puis nous appliquons ce cadre à l'analyse des négociations autour du projet de couverture de l'autoroute A6b, en montrant comment ces transactions permettent la constitution de règles communes, qui rendent l'action possible. Nous discutons ensuite les caractéristiques et les apports d'une approche pragmatique de l'action publique avant de revenir, pour conclure, sur la question de sa portée critique.

1. La régulation publique territoriale : une approche pragmatique de l'action collective

La question de l'intégration d'intérêts différenciés voire divergents, portés par une pluralité d'acteurs légitimes et représentatifs de mondes sociaux distincts, est centrale dans l'analyse de l'action publique locale. Comment ces acteurs contribuent-ils à la constitution de problèmes publics ? Comment se mobilisent-ils pour agir collectivement et comment mobilisent-ils des ressources et des moyens en vue de les résoudre ? Comment ajustent-ils leurs intérêts pour rendre l'action possible ? Toutes ces interrogations, étroitement associées à la problématique de la gouvernabilité, portent sur la manière dont certains problèmes sociaux, caractérisés par l'hétérogénéité des enjeux, des acteurs concernés et de l'action elle-même deviennent « politiquement traitables » (Lascoumes, 1996).

Appliqués à des objets aussi divers que les controverses scientifiques et techniques ou l'étude des compétences critiques des individus dans leur vie quotidienne, mais assez peu encore à l'action publique, les travaux rattachés aux courants de l'histoire ou de la sociologie des sciences, de la sociologie pragmatique et de l'économie des conventions ont défini et testé des notions et des approches méthodologiques pour appréhender les questions ouvertes autour des transactions entre les acteurs et de la production des accords (Callon, 1986 ; Boltanski et Thévenot, 1991 ; Lascoumes, 1996 ; Akrich, Callon & Latour, 2006). Récemment, des auteurs issus de différentes disciplines (sociologie, ethnologie, science politique) ont défendu l'intérêt des approches pragmatiques pour l'analyse de l'action publique, en les définissant comme des approches qui cherchent à appréhender l'ensemble des opérations, des acteurs, des principes et des dispositifs qui permettent d'ordonner un monde commun (Cantelli, Roca y Escada, Stavo-Debaugé, Pataroni, 2009 ; Zittoun et Demongeot, 2010 ; Zittoun, 2013). Enfin, différents travaux développés en science politique (Pinson, 2009) et en urbanisme (Arab, 2004 ; Idt, 2009) autour de l'élaboration des projets urbains ont démontré la richesse, du point de vue de la compréhension de l'évolution des modes d'action collective, d'une analyse centrée sur les modalités de coordination et de coopération entre les acteurs, mettant en évidence des formes de régulation politique interinstitutionnelles partielles, flexibles et plus ou moins instables (Idt, 2015).

Dans cette perspective d'analyse du « politique en action », nous avons exploré les processus de négociation entre les acteurs publics représentatifs de différents échelons géographiques autour de la mise en œuvre d'opérations ou de démarches contractuelles portant sur l'aménagement local, en relation avec les problématiques de mobilité et plus largement d'accès à la ville et aux territoires. En accord avec ces approches pragmatiques, nous avons accordé une importance particulière aux acteurs et aux registres de légitimation qu'ils déploient, aux « équipements » de l'action publique, en termes de dispositifs réglementaires ou juridiques, mais aussi d'organisation institutionnelle qui encadrent, organisent, définissent des règles du jeu ainsi qu'aux « épreuves », qui correspondent aux situations d'échanges ou de confrontation à travers lesquelles les acteurs cherchent à construire une action collective.

³ Cette étude de cas a été réalisée dans le cadre d'une recherche menée pour le PUCA entre 2009 et 2010, dans le cadre du programme « L'intercommunalité à l'épreuve des faits » (cf. Gallez et alii, 2011).

En référence à la théorie de la régulation sociale de J.-D. Reynaud (1989), nous définissons la notion de *régulation publique territoriale* comme le processus à travers lesquels les acteurs publics⁴ agissant à différents échelons géographiques et dans différents secteurs d'intervention s'engagent, à l'occasion d'opérations d'aménagement concrètes ou de démarches partenariales (élaboration de plans, de contrats) dans des transactions qui tendent à la stabilisation de règles communes, c'est-à-dire de normes, de conventions, d'objectifs, d'instruments, de moyens d'action qui définissent les orientations et le contenu de l'action collective (Gallez, 2014).

Partant des hypothèses que Reynaud a appliquées à l'analyse des relations et des conflits au sein de l'entreprise, nous caractérisons ce processus de régulation à partir de trois aspects principaux.

1°) A partir du postulat durkheimien selon lequel il n'existe pas de société sans règle, et que ces règles s'imposent de l'extérieur aux individus, Reynaud avance l'idée que l'existence d'une variété de groupes sociaux introduit un jeu dans ces règles. Les interactions entre les individus sont faites d'alliances, d'oppositions et de conflits.

Dans le champ de l'action publique locale, le renforcement conjoint des prérogatives de l'Etat et des collectivités locales ou des établissements publics intercommunaux dans la fabrique de l'action de l'action publique urbaine se traduit par la confrontation de différentes logiques de définition et de territorialisation des règles d'action. A l'échelle des territoires intercommunaux, deux types de logiques s'opposent ainsi plus particulièrement : une logique *descendante*, principalement celle des acteurs de l'Etat ou de la Région, qui part de normes ou d'objectifs fixés à l'échelle nationale ou régionale pour les décliner à l'échelle locale, des communes ou de leurs groupements ; une logique *ascendante*, celle des acteurs locaux et notamment des élus et des fonctionnaires communaux et intercommunaux, qui consiste à définir des règles pour le territoire communal ou communautaire à partir de l'agrégation des besoins communaux, agrégation qui peut résulter de différents processus, allant de l'addition (ou de la juxtaposition) à la hiérarchisation.

2°) Le rapport des individus à la règle est négocié. Les individus n'obéissent pas à des contraintes imposées ou à des grands principes mais ils se mettent d'accord autour de règles qu'ils estiment légitimes.

De même, nous formulons l'hypothèse que le rapport des acteurs locaux aux règles définies par l'Etat ou la Région est négocié. Plus spécifiquement, ces négociations sont envisagées sous l'angle d'une confrontation de règles construites séparément par les différents acteurs, représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, des habitants ou des associations. La définition de ces règles relève d'une diversité de rationalités politiques, selon qu'elles renvoient à un ordonnancement des fonctions urbaines (par exemple favoriser l'équilibre entre habitat et emploi) ou à un ordonnancement des valeurs (favoriser ou au contraire freiner la construction de logement social).

Contrairement à la vision de la régulation croisée (Grémion, 1976) où la territorialisation s'entend comme le processus d'adaptation d'une politique élaborée à l'échelle nationale aux particularités d'un territoire, nous considérons que les acteurs locaux participent à la constitution et à la résolution des problèmes publics concernant le territoire qu'ils représentent.

3°) Les individus utilisent ces règles comme des ressources, et le maintien des règles dépend de leur adhésion à un projet partagé. C'est généralement l'accord des individus autour d'un projet, leur intérêt à la réalisation d'un projet, qui fonde cette adhésion.

Les acteurs publics ont généralement intérêt à se mettre d'accord autour de règles communes pour rendre l'action possible, ou favoriser l'aboutissement d'un projet. Cette finalité oblige les acteurs à accepter un certain nombre de compromis, voire certaines parties prenantes moins

⁴ Nous nous intéressons principalement aux acteurs publics, mais cette question pourrait s'étendre à l'ensemble des acteurs publics et privés impliqués dans l'action collective locale.

dotées en ressources à renoncer à leurs revendications, ou à se trouver marginalisées dans le processus de décision collective.

L'analyse des transactions autour d'une opération d'aménagement spécifique, la couverture de l'autoroute A6b, nous permet d'illustrer l'apport de ce cadre théorique. Deux types de corpus ont été utilisés (Gallez, 2011) : une quinzaine d'entretiens réalisés avec les principaux acteurs locaux impliqués dans le projet (représentants associatifs, élus et techniciens des communes, du département et de la structure intercommunale, représentants des services de l'Etat et des bureaux d'études privés) ; les archives du projet conservées par la communauté d'agglomération du Val de Bièvre (courriers échangés, décisions officielles, documents techniques, etc.).

2. De la lutte contre le bruit à la réparation urbaine : conflits et transactions autour de la couverture de l'autoroute A6b

« Bon, alors d'abord, si on parle de généalogie, on a dû vous dire que le problème de la couverture de l'autoroute se pose depuis la création de l'autoroute » (entretien conseiller général, 2009).

L'histoire du projet de couverture de l'autoroute A6b, comme celle d'autres grands projets d'aménagement en milieu urbain, est une histoire longue, conflictuelle, marquée par de nombreux rebondissements. Un grand nombre d'acteurs, porteurs d'intérêts divers, sont impliqués dans le processus de négociation autour d'un projet d'aménagement à maîtrise d'ouvrage complexe : les riverains, les élus locaux (maires des communes et élus de la structure intercommunale, élus du Conseil général du Val-de-Marne et de la Région Ile-de-France, représentants des services déconcentrés de l'Etat et de l'administration centrale. Ces acteurs, afin d'atteindre les objectifs qu'ils défendent, entrent en négociation, s'affrontent ou se lient à différentes étapes du projet, et ce faisant, introduisent du jeu dans les règles. Après avoir présenté la genèse du projet et ses principales étapes, nous analyserons les transactions autour des règles d'action et leurs impacts sur le contenu du projet, en distinguant les règles qui organisent la participation des acteurs et celles qui contraignent ou encadrent les orientations et les caractéristiques techniques du projet.

2.1. Genèse et dynamique générale du projet

A la fin des années 1960, l'Etat décide de la construction de la branche de l'autoroute A6 permettant de relier Paris (Porte d'Italie) au M.I.N. de Rungis, connue sous le nom d'autoroute A6b. Cette décision provoque de vives protestations de la part des habitants et des élus des communes touchés par le projet, qui n'ont pas été consultés. La réalisation en tranchée ouverte de l'infrastructure entraîne une coupure quasi-infranchissable entre les communes du Kremlin-Bicêtre et de Gentilly, au nord, alors qu'elle sépare, au sud, un quartier pavillonnaire de la commune d'Arcueil de son centre-ville. De plus, l'autoroute est ouverte en 1969 sans aucune protection phonique, alors que plusieurs immeubles et pavillons bordent la tranchée creusée à l'emplacement de l'ancienne route départementale (RD126) séparant Gentilly du Kremlin-Bicêtre. Deux ans plus tard, le trafic routier atteint déjà 100 000 véhicules par jour. A la circulation intense de l'autoroute s'ajoute celle de la RD126, reportée en position latérale (2 voies dans chaque sens) de part et d'autre de la tranchée.

Les mouvements de protestation qui débutent dès la mise en service de l'autoroute se focalisent, dans un premier temps, sur les nuisances sonores. Ces mobilisations, relayées par les élus locaux – notamment par le député communiste du canton de Kremlin-Bicêtre, Georges Marchais – aboutissent à la mise en place par les services techniques de l'Etat de plusieurs éléments de couverture acoustique sous forme de tôles d'acier puis, un peu plus tard, de protections de façade pour les habitations disposant du statut d'antériorité et de murs anti-bruit, notamment au sud, sur la commune d'Arcueil.

Au début des années 1990, les conditions de négociation entre les riverains et les élus locaux d'un côté et les représentants de l'Etat de l'autre évoluent sous l'effet d'un événement exogène. Lors d'une opération de contrôle de routine, en 1993, les ingénieurs des services techniques de l'Etat

découvrent que les plaques de tôle constitutives de la couverture se dégradent et doivent être remplacées. Plusieurs études sont confiées aux ingénieurs de la Direction départementale de l'équipement du Val-de-Marne (DDE94), qui travaillent sur différents scénarii, depuis le remplacement à l'identique jusqu'à la couverture totale de l'autoroute.

C'est à l'occasion des contacts réguliers entre les services du conseil général du Val-de-Marne (CG94) et ceux de la DDE94 que les techniciens et les élus du conseil général sont informés des scénarii élaborés par l'Etat. Cette information change alors radicalement la nature des revendications locales.

« Et par hasard, dans les rencontres entre Conseil général et la DDE, il y a eu la découverte (...) de différentes études de la DDE pour reprendre cette couverture et il y avait quatre ou cinq hypothèses qui étaient envisagées, dont la couverture totale. (...) Ce qui voulait dire que l'approche était tout à fait différente. On avait un interlocuteur Etat qui envisageait une couverture totale, donc, partant de là, il y avait forcément un terrain de dialogue » (entretien responsable associatif, 2009).

Les riverains et les élus locaux saisissent cette opportunité pour réclamer non pas une reconstruction à l'identique de la couverture, mais un véritable projet de requalification urbaine, réparant les dommages causés trente ans plus tôt par la construction de l'autoroute.

Le processus de négociation entre les riverains, les élus locaux et les représentants de l'Etat, qui s'amorce en 1996, va durer un peu plus de vingt ans. La distinction en trois grandes phases permet de rendre compte de ces évolutions.

La première phase (1997-2000) correspond à l'institutionnalisation du projet d'aménagement. Pour les acteurs de l'Etat, l'objectif est de définir le projet technique le plus simple pour remplacer la couverture acoustique. Pour les acteurs locaux (riverains et élus), l'enjeu est de permettre la requalification du projet de couverture en projet urbain, de réunir les soutiens politiques et financiers des collectivités et de l'Etat et d'obtenir son inscription au Contrat de plan Etat-Région (CPER). Un compromis est trouvé avec les représentants de l'Etat, qui aboutit à l'inscription du projet au CPER le 18 mai 2000.

La deuxième phase (2000-2003) porte sur les négociations autour de l'extension du programme du CPER entreprise à la suite de l'échec de la concertation préalable. Les acteurs locaux exigent la prise en compte de leurs demandes, en particulier l'extension vers le sud du linéaire du projet. Les représentants de l'Etat gèrent l'urgence due à la dégradation de la couverture tout en maintenant une position ferme vis-à-vis des acteurs locaux, tant sur le respect des normes de sécurité que sur le maintien de l'enveloppe financière. Cette période de conflit aboutit finalement à un double compromis, autour d'un parti général d'aménagement et d'une extension du financement.

La troisième phase (2003-2008) est consacrée aux négociations autour des principales options techniques et matérielles de l'ouvrage de couverture et de son insertion urbaine. Durant cette période, les représentants de l'Etat et les acteurs locaux s'allient pour faire aboutir le projet dans le calendrier défini par le CPER. Après les derniers soubresauts et retards liés à la réorganisation des services de l'Etat, le projet définitif est arrêté, en août 2008. Son coût total est estimé à 120,5 millions d'euros. Les travaux, programmés pour fin 2009, débutent finalement au début de l'année 2010.

2.2 Qui pilote ? Qui est responsable ? Qui est concerné ?

Une première manière d'analyser le jeu que les acteurs introduisent dans les règles est de s'interroger sur la manière dont les règles formelles de l'organisation du projet, de sa maîtrise d'ouvrage aux règles juridiques qui cadrent son élaboration sont adaptées, contournées, remises en cause ou inventées à différents stades du projet.

Les configurations d'acteurs, c'est-à-dire les interdépendances et les mouvements des acteurs concernés par le projet (Elias et Dunning, 1994) évoluent au cours des trois phases du projet. A première vue, la négociation autour du projet de couverture oppose deux camps : celui des représentants de l'Etat, qui prônent le remplacement à l'identique de la couverture ; celui des acteurs locaux, qui défendent un projet de couverture franchissable et d'insertion paysagère de l'autoroute.

L'Etat, maître d'ouvrage de l'autoroute A6b, pilote l'ensemble des opérations d'aménagement associées. Les principaux participants sont les ingénieurs des services techniques déconcentrés de l'Etat (DDE94, DREIF) et des Préfectures du Val-de-Marne et d'Ile-de-France, le préfet du Val-de-Marne, le préfet de la Région Ile-de-France, et, à l'échelle nationale, le ministre de l'Equipement et les représentants de la direction des routes. Les ingénieurs de la DDE94 sont chargés des premières études de remplacement de la couverture et suivent ensuite, avec l'appui des ingénieurs de la DREIF, l'ensemble des études préliminaires, d'avant-projet et de projet. C'est le Préfet du Val-de-Marne qui convoque et préside les comités de pilotage mis en place aux différentes phases de l'étude, organise la concertation préalable et l'enquête publique. Le Préfet de la Région Ile-de-France est l'interlocuteur de l'Etat à l'échelle régionale, il représente l'Etat dans les négociations sur le CPER et transmet les demandes de financement au ministère de l'Equipement. Le ministre engage formellement la contribution financière de l'Etat au projet.

Du côté des acteurs locaux, un réseau se met en place au milieu des années 1990 autour des riverains et des élus locaux des trois communes concernées, de la structure intercommunale et du Conseil général du Val-de-Marne (CG94). En 1996, le ministre de l'Equipement Bernard Pons oppose une fin de non recevoir aux revendications des riverains en faveur d'une couverture de l'autoroute, relayées par le député communiste de l'arrondissement. Cette réponse incite les habitants et les élus à s'organiser afin de faire entendre plus largement leurs intérêts. En mars 1997, le *comité local des riverains pour la couverture totale et paysagère de l'autoroute A6b* est créé, présidé par le conseiller général et conseiller municipal du Kremlin-Bicêtre, Alain Desmarest (PC). Par ailleurs, dès la création officielle de l'Entente intercommunale, fin 1996, le maire (PC) de Gentilly, Yann Joubert, persuade ses collègues d'utiliser la structure pour porter des revendications communes face à l'Etat. Au début de l'année 2000, la nouvelle communauté d'agglomération du Val de Bièvre (CAVB) prend le relais de l'Entente intercommunale. Afin d'accroître la portée politique de l'action engagée par les communes, Yann Joubert s'assure du soutien politique et financier du département à travers le président du Conseil général, Christian Favier (PC). Plusieurs bureaux d'études et cabinets d'architectes sont par ailleurs mandatés par les acteurs locaux au cours des deux premières phases de la démarche, afin de produire des contre-propositions opposables aux études techniques réalisées par les services de l'Etat.

L'opposition entre ces deux parties prenantes n'est pas aussi stricte qu'il y paraît. En premier lieu, leur positionnement relatif varie au cours du temps : du dialogue au conflit, et du conflit à l'alliance. En second lieu, les deux sous-ensembles d'acteurs, à bien les observer, sont relativement hétérogènes : on y observe en interne des mésententes et des accords, et certains acteurs se trouvent à la fois proches d'un camp et de l'autre, facilitant la transmission des informations ou des idées.

Cette porosité des frontières ressort bien des relations entre riverains et élus locaux. Alors que les représentants du comité local des riverains revendiquent l'indépendance du mouvement vis-à-vis du politique afin de garantir sa vocation œcuménique, dans la pratique, les connexions entre le comité local et les élus sont nombreuses. Les appartenances multiples de quelques acteurs clés, à la fois élus et membres du comité des riverains, en particulier, facilitent la circulation de l'information et la participation aux différentes instances de décision.

Alain Desmarest, président du comité local des riverains, demande au Préfet d'être invité au comité de pilotage du projet mis en place à partir de 2002, en lieu et place des élus du conseil

général responsables de l'aménagement et des transports. Il permet ainsi aux riverains d'être représentés dans cette instance, alors que le comité local n'y est pas convié. De même Michel Pra, secrétaire général du comité local, s'appuie sur son double mandat de conseiller municipal à Gentilly et de conseiller communautaire pour faire état des propositions concrètes des riverains au sein du conseil communautaire auprès du vice-président chargé des questions d'aménagement, Yann Joubert. Ce dernier peut transmettre ces propositions au comité technique réunissant les techniciens des collectivités locales, de la communauté d'agglomération et de l'Etat, réunions auxquelles le comité local n'est pas invité.

Quant aux contacts entre les acteurs locaux et les représentants de l'Etat, ils sont facilités par les relations de confiance mutuelle que Michel Pra, qui a débuté sa carrière à la DDE94, entretient avec l'ingénieur d'arrondissement en charge du projet de couverture.

« Quand on a pris nos contacts avec la DDE, j'ai rencontré un ingénieur d'arrondissement que j'avais connu dans une vie antérieure. Ce qui fait que l'approche entre le comité de riverains et l'arrondissement des grands travaux de la DDE se présentait non pas en termes d'adversité, où il fallait se présenter. Je veux dire, on s'expliquait sur les aspects techniques... » (entretien responsable associatif, 2009).

Au cours du processus de négociation, le périmètre des acteurs concernés et leur positionnement relatif évoluent sous l'influence des rapports de force engagés.

Durant la première phase, les ingénieurs de la DDE94 qui étudient différents scénarios de couverture cherchent à nuancer le poids de l'autoroute dans les nuisances engendrées par le trafic routier. Cette stratégie vise d'abord à relativiser la pertinence d'une couverture totale de l'autoroute, au motif qu'elle ne résoudrait pas l'ensemble des problèmes évoqués par les riverains.

« Ainsi l'hypothèse de recouvrement total de l'autoroute n'apparaît-elle pas le seul remède au problème urbain, car elle ne répond que partiellement au problème de coupure, d'insécurité et d'inconfort produit par le site, en particulier par la configuration de la RD126 et des carrefours. Il serait judicieux d'associer une réflexion urbaine, étendue au secteur environnant l'autoroute, aux études de remplacement de la couverture » (DDE-AEGT, 1998, p. 7).

Il s'agit également d'une volonté affichée, à travers la préconisation d'une association entre les trois maîtres d'ouvrage potentiellement concernés par un projet plus large, de responsabiliser les collectivités locales pour les infrastructures dont elles ont la charge.

Par ailleurs, pour les représentants de l'Etat, le périmètre du projet se limite strictement à la section de la couverture phonique à remplacer. C'est précisément un des principaux points contestés par les élus, qui réclament une extension du linéaire vers le sud, afin d'inclure la commune d'Arcueil. Si cette demande, formulée dès le début des négociations, est laissée de côté au moment de l'inscription au CPER, dont le calendrier contraint fortement les acteurs, elle est renouvelée avec force dans l'avis négatif rédigé par les communes de la CAVB dans le cadre de la procédure de concertation préalable, en juin 2001.

L'extension du linéaire du projet n'est pas uniquement défendue au titre des nuisances subies par les riverains, en particulier dans le quartier pavillonnaire d'Arcueil. Elle est également justifiée comme un moyen « de parvenir à un projet global cohérent et d'anticiper ainsi la démarche de recherche de financements complémentaires que nécessitera la réalisation des carrefours aux extrémités nord et sud ». Aux résistances opposées par les services de l'Etat, qui se réfèrent à la nécessité de respecter l'enveloppe financière allouée au projet, les maires de la CAVB et le président du CG94 opposent alors la légitimité politique des riverains et des représentants des collectivités, les renvoyant ainsi à l'argument de responsabilité des trois maîtres d'ouvrage énoncé durant la première phase du projet.

Cette question de la maîtrise d'ouvrage est à nouveau soulevée au début de la troisième phase du projet, dans un tout autre contexte. L'accord qui se dessine en décembre 2002 autour d'un parti

général d'aménagement repose, au-delà des aspects techniques, sur sa faisabilité financière. Le bureau d'architecture, mandaté sur la solution technique et financière, propose de réduire le coût du projet en répartissant la maîtrise d'ouvrage entre l'Etat et les collectivités pour les aménagements qui les concernent, rendant ainsi possible une récupération de la TVA⁵.

La faisabilité de la répartition des maîtrises d'ouvrage est soumise à l'accord de la Direction générale des Routes du ministère de l'équipement, à laquelle la demande est officiellement transmise par le Préfet du Val de Marne le 13 juin 2003. Par un courrier daté du 22 octobre, le directeur des routes fait part de l'avis défavorable du ministère, au motif que l'extrême imbrication entre l'autoroute, ses équipements d'exploitation et de sécurité et la couverture impose que soit garantie une « totale continuité et une parfaite intégration des responsabilités de constructeur et de gestionnaire » et que « seule l'option d'une maîtrise d'ouvrage intégrale de l'Etat correspond à ces objectifs »⁶.

Les élus de la CAVB, et notamment les maires des trois communes les plus concernées, souhaitent néanmoins garantir leur droit de regard sur la conception des ouvrages qui font partie intégrante du cadre urbain. A partir du mois de juillet 2003, les services techniques communautaires travaillent à l'élaboration d'un cadre juridique permettant à la CAVB d'assurer une maîtrise d'ouvrage en vue de la conception puis de la réalisation des espaces en superstructure de la couverture, non seulement pour son propre compte, mais aussi sur des espaces qui sont propriété du Département du Val de Marne. Ils proposent la solution du groupement de commandes, seul outil juridique pertinent, qui sera mise en place en mai sous forme d'une convention tripartite⁷.

Durant la dernière phase du projet, le rapprochement entre les services techniques de l'Etat et les techniciens de la CAVB, qui assurent à la fois le suivi des études et la médiation avec les maires des trois communes concernées, s'accompagne d'une relative mise à l'écart des représentants du comité local. A plusieurs reprises pendant les dernières années, ceux-ci se plaignent d'un manque d'information sur l'avancée du projet.

2.3. La politique contre la technique ? De la confrontation des légitimités à la gestion des désaccords

Aux transactions autour du périmètre et du cadre juridique s'ajoutent les négociations sur le contenu même des aménagements. Riverains et élus locaux revendiquent la réparation de la coupure urbaine, qu'ils estiment être le principal préjudice subi au moment de la construction de l'autoroute. Tout en mandatant des bureaux d'études pour traduire de manière concrète les orientations techniques du projet, les acteurs locaux œuvrent également pour définir et défendre les arguments qui justifient la prise en compte de leurs demandes ou s'opposent aux règles techniques des représentants de l'Etat.

Au début du projet, la stratégie des acteurs locaux consiste à élargir les enjeux du projet de couverture afin de justifier sa requalification en projet d'aménagement urbain.

Au premier rang des enjeux concrets formulés par les maires, lors des premières réunions du groupe de travail mis en place dans le cadre de l'étude Sadev-Devillers, figurent le désenclavement et l'amélioration de la qualité de vie des quartiers d'habitat social bordant l'autoroute.

« La question des logements sociaux doit être intégrée à la réflexion, afin de permettre à ces cités qui ne peuvent être ni en ZEP dans le domaine scolaire, ni en ZUS dans le domaine des quartiers, si

⁵ Jusqu'en 2004, les collectivités locales peuvent récupérer la TVA sur les aménagements qui les concernent lorsqu'elles en assument la maîtrise d'ouvrage.

⁶ Courrier du Directeur des routes du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer au Préfet du Val de Marne, 22 octobre 2003.

⁷ Délibération n°04.05.10 – 7/13 du Conseil de la Communauté d'agglomération du Val de Bièvre, 10 mai 2004.

elles sont prises isolément, de bénéficier collectivement des mesures issues de la politique de la ville »⁸.

Ces enjeux sont repris par les riverains, qui évoquent la nécessaire requalification des espaces de la proche couronne francilienne afin d'augmenter la réserve de terrains constructibles. Prenant appui sur les engagements du Schéma directeur de la Région Ile-de-France (SDRIF) de 1994 relatifs au développement de l'offre de logement social en petite couronne francilienne, ils renvoient l'Etat à ses responsabilités d'aménageur au-delà de la gestion des infrastructures de transport d'intérêt national.

« (...) Chez le préfet de Région, on a avancé un argument, parce qu'en face on avait des routiers, et donc ils s'appuyaient sur la réponse du moment, qui était celle de Pons. Donc nous, on a argumenté sur les objectifs du schéma directeur du moment, (...) sur l'aspect aménagement, en disant que bon, 53 000 logements, ça devait en faire 30 000 en première couronne, alors on pouvait pas admettre qu'on laisse des terrains sur lesquels on ne permette pas la construction, parce que sinon l'objectif de 30 000 logements, on ne voyait pas comment on y arriverait, surtout quand on est aux portes de Paris. (...) Ça, c'est un argument qui a été bien reçu. » (entretien responsable associatif, 2009).

La volonté des élus locaux d'élargir les perspectives du projet aux enjeux d'aménagement urbain s'exprime également par une référence aux impacts attendus en termes d'attractivité territoriale et de développement des activités commerciales ou économiques à proximité de l'autoroute. Selon Yann Joubert, maire de Gentilly, l'estimation des effets économiques de l'A6b implique que l'autoroute ne soit pas uniquement considérée sous l'angle des nuisances occasionnées, mais prenne en compte l'importance de l'infrastructure du point de vue de l'accessibilité territoriale et de ses conséquences sur le développement local. Quant à la transformation du RD126 en boulevard urbain, elle est présentée comme un moyen de répondre aux objectifs de réduction de la circulation automobile du Plan de déplacements urbains d'Ile-de-France.

Face à un argumentaire qui associe valeurs politiques et transversalité des enjeux urbains, les ingénieurs de la DDE94 opposent les contraintes techniques du projet.

Dans le rapport présentant les quatre scénarii de remplacement de la couverture, en 1998, ils évoquent les contraintes liées à la différence de niveau entre les deux rives de l'autoroute et à la présence de la RD126 pour écarter, *a priori*, la possibilité de réaliser une couverture lourde.

« Les possibilités d'aménagement liées à la réalisation d'une couverture accessible sont en conséquence extrêmement limitées, du fait de la déclivité du terrain et de la présence en encorbellement de la RD126. Elles ne sont pas en rapport avec les contraintes techniques urbaines et les contraintes de chantier liées à une telle construction » (DDE-AEGT, 1998, p. 18).

D'autres contraintes techniques liées à la sécurité sont énoncées en termes de risques incendie et d'évacuation des fumées. Ces règles de sécurité constituent l'un des principaux points d'achoppement entre les représentants de l'Etat et les élus locaux durant la deuxième phase du projet. L'accident du tunnel du Mont-Blanc, le 24 mars 1999, a en effet entraîné une évolution de la réglementation ayant pour principale conséquence de rendre beaucoup plus contraignantes les conditions d'évacuation des fumées. Les ingénieurs de l'Etat s'appuient sur l'expertise du CETu (centre d'études des tunnels) pour affirmer l'impossibilité de réaliser des sections couvertes de plus de 200 mètres. Par ailleurs, la dépose en urgence de la couverture, en janvier 2001, due à la dégradation rapide des tôles d'acier, place l'Etat en situation porte-à-faux vis-à-vis de ses obligations de protection des riverains contre les nuisances et contribue à rigidifier les positions des parties prenantes.

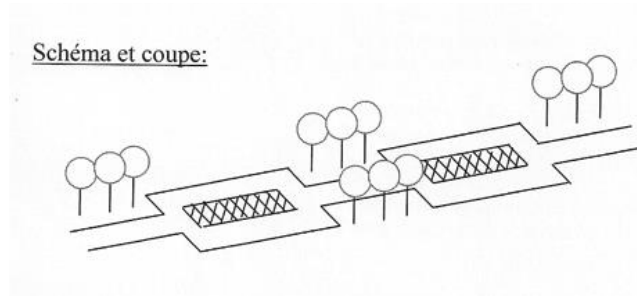
C'est en prenant en compte explicitement ce point de blocage que l'architecte-urbaniste mandaté par les collectivités locales décide de travailler pour élaborer une nouvelle proposition d'aménagement.

⁸ Compte-rendu de la réunion du groupe de travail transport/circulation/environnement du 16 février 1998.

« Ce qui faisait l'objet du blocage, c'était l'application de la directive tunnel. Et donc il fallait trouver une solution qui soit moins rigide que celle que Devillers avait préconisée, de façon à ce que l'application de la directive tunnel, qui en gros impose de faire un trou tous les 200 m, un gros trou tous les 200 m, puisse se faire sans que ce soit au détriment d'une composition géographique, urbaine, territoriale qualitative. Mais si on ne prenait pas la directive tunnel comme étant un élément aussi incontestable que les courbes de niveau ou je ne sais quoi, on ne pouvait pas trouver de solution. Et on a travaillé avec les services de l'Etat, vraiment, avec eux, dans un premier temps, à se faire expliquer les conséquences de la directive tunnel » (entretien architecte-urbaniste, 2009).

L'architecte cherche alors un parti d'aménagement qui puisse concilier les normes de sécurité incendie et les exigences politiques des acteurs locaux. Le 21 novembre 2002, une première esquisse de la solution est présentée (figure 1), qui combine deux éléments principaux : d'une part, une succession de séquences de couverture lourde, légère et de damiers phoniques, qui répondent aux normes d'évacuation des fumées et de sécurité incendie ; d'autre part, une alternance du positionnement de la RD 126 d'une position axiale aux endroits de couverture lourde à une position latérale aux endroits de couverture légère ou des damiers phoniques.

Figure 1 - Hypothèse de basculement alterné de la RD126 en position axiale ou latérale



Source : Etude de faisabilité de la requalification urbaine de l'autoroute A6b dans le cadre du projet de couverture, compte-rendu de la réunion du 21 novembre 2002, page 6

Cette proposition de réaménagement de la RD126, présentée comme « un élément structurant du projet au lieu d'être une conséquence de la couverture »⁹, trouve un accueil très favorable auprès des acteurs locaux. L'hypothèse de basculement des voies de la RD216 au niveau de la couverture lourde face aux HBM de Gentilly avait été suggérée dès 1998, dans le cadre des réflexions de différents groupes de travail. Par ailleurs, même si les élus se sont appuyés sur l'étude Sadev94-Devillers pour obtenir l'inscription du projet au CPER, la proposition de réaliser un vaste espace central maintenant la RD126 en position latérale tout au long de la couverture n'a jamais obtenu leur adhésion pleine et entière, non plus que celle des riverains.

Les services de l'Etat, quant à eux, émettent un avis réservé, tant sur le plan des normes de gestion et de sécurité de l'infrastructure autoroutière que sur le plan financier. Ils précisent que « la remise en cause des fonctionnalités de l'autoroute (vitesse) comme des principes de couverture (tranchée couverte en dérogation par rapport à la circulaire tunnel) ne font pas partie des questions qui peuvent être posées ». Ils estiment en outre que « toutes les solutions techniques ont déjà été étudiées et [que] les demandes de modifications conduiront probablement à des surcoûts »¹⁰.

La solution de financement proposée par le bureau d'étude et la confirmation officielle par les collectivités territoriales (Région et Département) et par l'Etat des compléments de financement apportés au projet permettent toutefois d'aboutir à un compromis consensuel. Lors de la réunion de suivi du 23 avril 2003, le directeur adjoint de la DDE94 reconnaît que les améliorations apportées au projet initial sont « susceptibles de faire enfin émerger un consensus autour de

⁹ Compte-rendu de la réunion du 11 novembre 2002.

¹⁰ Ibid.

l'opération ». Alain Desmarest fait part quant à la lui de son intérêt pour le projet, conforme aux attentes exprimées par le comité des riverains ».

A partir de ce moment-là, et durant toute la dernière phase, les acteurs locaux comme les représentants de l'Etat œuvrent ensemble à la définition du contenu du projet et s'attachent à respecter les délais garantissant la réalisation des études dans la période du CPER. Cette alliance, fondée sur la reconnaissance mutuelle des légitimités politique et technique des parties prenantes, apparaît avec force lors de la réalisation de l'étude paysagère et d'insertion de l'autoroute dans son environnement. Les représentants du bureau d'architectes mandataire proposent une modification substantielle des propositions issues des études d'avant-projet, visant notamment à replacer la RD126 en position latérale, y compris sur les sections de couverture lourde. Ces propositions, qui remettent en cause l'accord sur le parti-pris général d'aménagement, suscitent des réactions unanimement négatives de la part des acteurs locaux et des représentants de l'Etat. Les acteurs s'inquiètent également des dérives en termes de délais et de coûts financiers qui risqueraient de mettre en péril les engagements financiers obtenus dans le cadre du contrat de plan en cours. Un recadrage de l'étude est alors effectué par les services techniques de la CAVB, qui rappellent au mandataire les objectifs assignés par le cahier des charges.

« Il a fallu un peu taper du poing face au bureau d'études, en leur disant, on vous a missionné, il y avait un cahier des charges, vous saviez qu'il y avait des contraintes, il faut respecter ces contraintes-là. Et puis calmer les services de l'Etat qui s'emportaient un petit peu. Il y a eu un rythme assez soutenu pour qu'on puisse avancer sur ce projet, les réunions techniques avaient lieu tous les quinze jours. » (entretien services communautaires de la CAVB, 2009).

Par ailleurs, l'élu qui préside le comité technique, Yann Joubert, joue un rôle de médiateur entre les ingénieurs de la DDE94 et le prestataire, en écoutant les propositions faites par l'agence d'architecture, sans désavouer la nécessité de respecter les grandes options du parti d'aménagement et de respecter au mieux l'enveloppe financière et l'échéancier prévu.

L'étude d'insertion urbaine se poursuit sous le pilotage des services techniques de la CAVB, qui effectuent un important travail de mise en cohérence des aménagements auprès des maires et des techniciens des trois communes concernées.

Après les derniers retards dus à la réorganisation des services de l'Etat, le projet définitif est finalement arrêté en août 2008. Il est approuvé par le directeur régional de l'équipement d'Ile-de-France en octobre 2008, et par la Direction des Infrastructures de Transport du ministère au mois de novembre de la même année.

3. Appréhender la régulation dans ses dimensions politique, cognitive et matérielle

A la différence d'approches plus couramment utilisées dans le domaine de l'analyse des politiques publiques, qui s'intéressent aux rapports de pouvoirs, aux institutions et aux instruments de l'action publique, ou encore aux paradigmes politiques, l'approche pragmatique est centrée sur les processus de négociation entre les acteurs, c'est-à-dire sur la fabrication même des accords qui leur permettent d'agir collectivement. C'est à travers ce processus de transaction et ce qu'il produit que sont analysés les rapports de pouvoir, l'influence des normes ou des doctrines ou encore le rôle de l'organisation institutionnelle. Ce processus peut être abordé à travers la série de « tournois », pour reprendre l'expression de Lascoumes et Le Bourhis (1998), c'est-à-dire des épreuves au cours desquelles les acteurs porteurs d'intérêts différenciés se rencontrent, s'affrontent, mais se lient également entre eux afin d'ajuster leurs intérêts, construire les bases d'un accord qui conduisent au tournoi suivant ou à un compromis plus ou moins provisoire. Les situations d'échanges, comme le montre le cas de l'A6b, sont très hétérogènes, puisqu'elles concernent notamment les négociations financières, la préparation des tournois au cours de réunions locales, la confrontation des priorités et des règles dans des réunions de comités de pilotage ou de comités techniques ou encore les présentations publiques du projet.

Dans ces processus de transaction, connaissance et pouvoir sont étroitement liés.

D'un côté, la capacité des acteurs à produire et à mobiliser des connaissances est centrale pour faire valoir leur point de vue ou leurs revendications. A cet égard, le rôle des experts mandatés par les acteurs locaux au cours des différentes phases du projet de couverture est particulièrement important à la fois en termes d'interprétation et de mise en forme des attentes locales et d'argumentation sur l'acceptabilité technique et financière des solutions proposées. Le travail d'interprétation et de mise en forme des attentes comporte déjà une dimension d'intégration de points de vue partiellement contradictoires au sein de l'arène locale. La nécessité de trouver un consensus afin d'opposer un point de vue ferme aux représentants de l'Etat s'accompagne de tensions en interne et vis-à-vis des mandataires. En attestent les réactions mitigées des élus face à la première solution d'aménagement proposée par l'agence Devillers, où plusieurs déclarent, au cours d'une réunion de recadrage de l'étude, avoir « découvert le projet sans aucun recul », estimant que la concertation avec les communes a été insuffisante et que « le projet manque de caractère consensuel »¹¹. Ils s'inquiètent par ailleurs du manque de crédibilité de leur démarche vis-à-vis de l'Etat. Durant la phase suivante, l'architecte de l'agence AM Environnement, confronté à une situation de blocage entre les représentants de l'Etat et les acteurs locaux, opère un travail de *traduction*, c'est-à-dire, au sens de Callon (1986), de construction de l'intelligibilité et de mise en relation des demandes *a priori* inconciliables des différents acteurs.

D'un autre côté, les résultats des transactions autour des objectifs et du contenu du projet dépendent des rapports de pouvoir entre les acteurs impliqués. Chaque acteur cherche à utiliser à son profit les ressources dont il dispose afin de faire entendre ses priorités. Ces ressources sont très inégalement réparties entre les acteurs, les représentants de l'Etat bénéficiant d'une capacité d'expertise, de financement, d'autorité légale et symbolique incomparable à celle des autres acteurs, élus – qui néanmoins s'appuient fortement sur la légitimité politique issue de leur mandat électif – et surtout riverains. Et pourtant au cours du processus de négociation, les représentants de l'Etat comme les autres acteurs sont soumis aux conditions de l'action collective. L'imposition d'une règle ne suffit pas, chaque acteur doit faire reconnaître aux autres sa légitimité¹². Dès le moment où les collectivités locales (Département et CAVB) sont impliquées dans le projet au titre de la maîtrise d'ouvrage de la RD126 et des aménagements de surface, enrôlement auquel les représentants de l'Etat ont d'ailleurs eux-mêmes œuvré au début du projet, les acteurs étatiques ne peuvent simplement imposer leurs règles ni leurs priorités. Cette situation diffère, aux dires des acteurs locaux, des conditions qui prévalaient à la fin des années 1960, où les services de l'Etat, au nom de l'intérêt général, ont décidé de construire l'autoroute sans en informer les élus. La procédure de concertation préalable, issue de la réforme de l'enquête publique inscrite dans la loi Bouchardeau de 1983¹³, ouvre à ce titre des arènes de négociation dès la phase amont des projets, dont les élus se sont saisis pour opposer un avis négatif à l'Etat et obtenir ainsi la mise à l'étude d'une extension de programme. La position des riverains est visiblement plus faible : en s'appuyant sur leurs représentants élus, ils garantissent une meilleure prise en compte de leurs intérêts. Néanmoins, dans la dernière phase du projet, celle de l'alliance entre l'Etat et les acteurs locaux, ils se retrouvent considérablement marginalisés et peinent à obtenir de l'information. De fait, ils sont écartés des scènes de négociation.

¹¹ Compte-rendu de la réunion de recadrage de l'étude du 14 mai 1998, Cahier n°3 de l'étude Sadev94-Devillers.

¹² C'est ce qu'évoque Jean-Daniel Reynaud (2003) à propos des relations professionnelles dans l'entreprise entre les représentants de la direction, qui exercent ce qu'il nomme une régulation de contrôle, et les représentants des « exécutants », qui exercent ce qu'il nomme une régulation autonome. Selon Reynaud, même lorsque les relations sont très déséquilibrées, par exemple dans les formes d'organisation du travail traditionnelles, la règle du jeu ne se réduit pas aux consignes explicites, elle résulte de l'intrication entre les deux formes de règles (régulation dite conjointe).

¹³ Loi n°83-630 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

Le recours à une approche inspirée de la théorie de la régulation sociale présente un intérêt particulier dans le champ de l'urbanisme au sens où il permet de comprendre, au-delà de la production de règles du jeu communes, comment ces règles se traduisent en contenu matériel, technique, urbanistique ou programmatique d'un aménagement particulier. Une telle approche constitue donc un cadre théorique pertinent pour l'analyse de la production urbaine dans une double dimension politique et cognitive. L'analyse du cas de l'A6b confirme l'hypothèse selon laquelle c'est dans le processus de négociation et d'ajustement réciproque des règles d'action construites par les différents acteurs concernés qu'émergent de nouvelles manières de penser et d'aménager le rapport et l'interface entre réseaux et territoires. Dans cette vision, le changement de politique ne se fait ni par le haut (dans l'application locale d'une nouvelle norme) ni « par le bas » (à travers l'appropriation politique des enjeux par les acteurs locaux), mais bien dans la confrontation des rationalités politiques divergentes des représentants de l'Etat et des différentes institutions territoriales concernées par ces politiques.

Enfin, au-delà du cas particulier de l'autoroute A6b, la multiplication des projets de couverture des infrastructures routières en milieu urbain et même parfois de démontage de certaines infrastructures, témoigne d'un changement dans la conception de l'insertion urbaine des infrastructures routières et notamment un début de remise en cause de la prééminence de la logique circulatoire sur l'urbanisme. Certes, un grand nombre de ces reconquêtes urbaines bénéficie pour l'instant aux villes centres et à leurs habitants, mais d'autres projets émergent en périphérie, témoignant d'une diffusion de ces principes d'aménagement à des espaces non centraux. Ce changement dans la conception de l'insertion urbaine des infrastructures tient sans doute à la montée en puissance des enjeux environnementaux et de qualité de vie urbaine, à l'évolution des doctrines d'aménagement, mais il dépend aussi de la capacité des riverains et des acteurs locaux à faire entendre des arguments légitimes - liés notamment à la mise en valeur et à la reconquête des espaces longeant l'autoroute. Alors que de tels projets laissent entrevoir la possibilité d'un renouvellement de la pensée urbanistique autour des réseaux routiers, il paraît néanmoins difficile, sans multiplier les études de cas ou suivre le parcours des différents acteurs qui ont été impliqués dans ce projet particulier, de conclure à l'ampleur et à la stabilité dans le temps des changements produits dans les pratiques locales.

Conclusion : comprendre, est-ce critiquer ?¹⁴

Pour conclure, nous souhaitons revenir à la question posée dans l'introduction de l'article, portant sur la possibilité de dépasser une stricte opposition entre les savoirs performatifs, conçus pour éclairer l'action et les savoirs plus distancés et critiques vis-à-vis de l'action, portant un jugement sur les normes ou les doctrines censés guider l'action, les processus de décision eux-mêmes ou leurs conséquences prévisibles. Comme discuté précédemment, nous pensons qu'une approche pragmatique de l'action collective permet d'appréhender ensemble des dimensions souvent analysées séparément, la dimension du savoir et des outils du savoir d'un côté et la dimension politique de l'autre. Comment cette approche du savoir et du politique en action se situe-t-elle vis-à-vis des approches critiques appliquées au champ de l'urbanisme ?

Un certain nombre de travaux critiques appliqués à l'urbanisme et en particulier au domaine d'expertise des transports concernent les conditions de production et le contenu des outils de mesure ou de modélisation des pratiques de déplacements. Citons en particulier la thèse de Gabriel Dupuy (1975) sur la critique des modèles de trafic urbain dont il souligne les caractéristiques autoprédictives ou, plus récemment, les travaux de Hadrien Commenges (2013), qui analyse l'interdépendance des dispositifs de mesure, de prévision et d'évaluation dans le

¹⁴ Si nous entendons par critique la capacité à porter un jugement, nous commençons par poser que la compréhension permet la critique. Il faut néanmoins aller au-delà de cette simple définition pour réfléchir aux apports spécifiques d'une approche pragmatique de l'action publique en termes de connaissance critique de l'action collective.

domaine de la socio-économie des transports, constitutifs selon lui d'une véritable « matrice technique ». Ces approches s'inspirent notamment des courants de la socio-histoire, ou de la sociologie des sciences, qui s'attachent à relier la forme et l'usage des instruments de mesure ou d'observation des phénomènes aux conditions sociales de leur production et aux finalités politiques de leur utilisation. L'un des apports les plus célèbres en la matière concerne l'histoire du développement des statistiques en France par Alain Desrosières (1993).

Une autre perspective d'analyse consiste à déplacer le questionnement en s'intéressant non pas (ou pas uniquement) à la construction des normes ou des doctrines ni à la manière dont l'expertise se renouvelle en lien avec les évolutions des problèmes politiques mais à la façon dont le processus d'action publique lui-même contribue à la production de normes. Dans cette perspective, l'apport critique peut être questionné sous deux angles.

Le premier consiste à considérer cet apport critique à travers la capacité qu'offrent les analyses pragmatiques de l'action collective à prendre de la distance vis-à-vis de doctrines urbanistiques souvent très chargées d'idéologies, et pourtant parées des vertus de la neutralité technique – voire de l'innovation. Ces analyses permettent en effet d'évaluer et de rendre discutables l'influence de ces doctrines – notamment leur aptitude à impulser un changement – mais aussi de montrer comment les acteurs « travaillent » avec, sans ou contre les doctrines ou les normes instituées, contribuant de ce fait de nouvelles manières de voir et d'agir. Elles montrent de ce fait que la construction de savoirs destinés à éclairer l'action publique ne peut se satisfaire de connaissances scientifiques ou expertes élaborées en dehors de toute prise en compte des contraintes réelles de l'action. L'intérêt des approches pragmatiques est de replacer l'évaluation des normes dans le contexte d'action, mais aussi de considérer que l'action elle-même est productrice de normes et d'un savoir utile pour l'aménagement et l'urbanisme.

La deuxième manière d'aborder la dimension critique est de s'intéresser aux rapports de pouvoir entre les acteurs engagés dans les transactions autour d'un projet d'aménagement et, au-delà, les rapports de domination dans laquelle cette action locale se situe. Si l'analyse fine des transactions permet de comprendre comment se construit, pour une opération d'aménagement particulière, l'accord autour d'un projet, de son financement et de sa mise en œuvre, elle semble beaucoup moins efficace pour tenir compte de l'influence des déséquilibres entre les parties prenantes dans la production de cet accord. Le cas de l'autoroute A6b montre par exemple que les riverains, bien représentés au début dans les négociations autour du projet de couverture, sont relativement mis à l'écart par la suite. Une méthode d'analyse ethnographique serait sans doute plus adaptée à l'évaluation de ces rapports de pouvoir entre les acteurs, nécessairement écrasés ici dans l'approche diachronique adoptée. Au-delà des problèmes méthodologiques, la prise en compte de la dimension critique apparaît limitée par la focale d'analyse adoptée. Ainsi les changements analysés dans le cadre d'un projet ne peuvent, sans précautions, être étendus ni à l'ensemble des situations locales, ni à d'autres échelles.

Pour saisir la portée des évolutions et les replacer dans le cadre de rapports de pouvoir et de domination structurants, il importe donc de procéder à un va-et-vient entre différentes échelles d'analyse ou, plus exactement, entre le dedans et le dehors de l'action. C'est l'une des propositions faites par Didier Fassin (2009) qui suggère de dépasser l'opposition entre sociologie critique et sociologie de la critique (Boltanski, 1990) en faisant des allers et retours entre l'analyse compréhensive des pratiques des acteurs (le dedans) et l'analyse critique des rapports de domination plus globaux, extérieurs à l'action mais constituant le cadre dans lequel l'action se déroule (le dehors). Pour revenir au cas de la régulation de la mobilité quotidienne, il nous semble que si l'analyse des transactions autour de la couverture de l'A6b ne peut être interprétée comme l'indice d'un changement global de paradigme, il serait réducteur de ne pas les considérer comme l'une des voies circonscrites mais actives d'une évolution des pratiques de l'urbanisme.

Références bibliographiques

- Akrich, M., Callon, M. et Latour, B. (2006) *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*, Presses des Mines, Paris.
- Arab N., 2004, *L'activité de projet dans l'aménagement urbain, processus d'élaboration et modes de pilotage. Les cas de la ligne B du tramway strasbourgeois et d'Odysseum à Montpellier*, Thèse de doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme, ENPC.
- Boltanski, L. (1990) Sociologie critique et sociologie de la critique, *Politix*, 10, 3, 124-134.
- Boltanski, L. et Thévenot, L. (1991) *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
- Bourdin, A. (2015) « L'enjeu de la théorie », *Revue Internationale d'Urbanisme*, 1, [En ligne] : URL : <http://riurba.net/Revue/lenjeu-de-la-theorie/>.
- Callon, M. (1986) « Eléments pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'année Sociologique*, 36, pp. 169-208.
- Cantelli, F., Roca i Escoda, M., Stavo-Debauge, J. et Pattaroni, L. (2009) « Introduction », in : Cantelli, F., Roca i Escoda, M., Stavo-Debauge, J. et Pattaroni, L. (sous la direction de), *Sensibilités pragmatiques. Enquêter sur l'action publique*, Peter Lang, Bruxelles-Bern-Berlin-Frankfurt am Main-New York-Oxford-Wien, pp. 11-36.
- Commenges H., 2013, *L'invention de la mobilité quotidienne. Aspects performatifs des instruments de la socio-économie des transports*, Thèse de géographie, Université Paris-Diderot Paris 7.
- DDE94-AEGT (1998) *Autoroute A6b. Remplacement de la couverture de l'autoroute dans la traversée des communes de Gentilly et du Kremlin-Bicêtre*, Etude de faisabilité, mars 1998.
- Desrosières, A. (1993) *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, La Découverte, Paris.
- Dupuy, G., 1975, *Une technique de planification au service de l'automobile : les modèles de trafic urbain*, Ministère de l'Équipement, Paris.
- Duran, P. et Thoenig, J.-C. (1996) L'Etat et la gestion publique territoriale, *Revue Française de Science Politique*, 46, 4, pp. 580-623.
- Elias, N. et Dunning, E. (1994) *Sport et civilisation, la violence maîtrisée*, Fayard, Paris.
- Fassin, D. (2009) « Une science sociale critique peut-elle être utile ? » *Tracés. Revue de Sciences humaines* [En ligne], #09 | 2009, mis en ligne le 25 novembre 2011, consulté le 16 juillet 2016. URL : <http://traces.revues.org/4465> ; DOI : 10.4000/traces.4465.
- Gallez, C. (2015) *La mobilité quotidienne en politique. Des manières de voir et d'agir*, Thèse d'habilitation à diriger des recherches en Urbanisme et aménagement de l'espace, Université Paris Est, soutenue publiquement à l'ENPC, Cité Descartes, Champs-sur-Marne, le 5 juin 2015.
- Gallez, C. (2014) « L'intercommunalité dans la régulation publique territoriale », *Géographie Economie Société*, 16, 2, pp. 183-206.
- Gallez, C. (2011), La Communauté d'agglomération du Val-de-Bièvre. Entre représentation stratégique et résistance politique, in Gallez, C. (coord.), Thébert, M., Vilmin, T. et Ollivier-Trigalo, M., *Habiter la ville, accéder aux territoires. Articulations habitat-déplacements-développement économique dans les politiques d'aménagement intercommunales*, Rapport final de contrat pour le PUCA-MEEDDM, pp. 33-107.
- Gallez, C. (coord.), Thébert, M., Vilmin, T. et Ollivier-Trigalo, M. (2001) *Habiter la ville, accéder aux territoires. Articulations habitat-déplacements-développement économique dans les politiques d'aménagement intercommunales*, Rapport final de contrat pour le PUCA-MEEDDM.
- Grémion, P. (1976) *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Le Seuil, Paris.

Idt, J. (2015) Quand le niveau technique de l'urbanisme opérationnel structure la régulation politique de l'action publique urbaine. Le cas des projets d'aménagement urbain, *Revue Internationale d'Urbanisme*, n°1, [En ligne] : URL : <http://riurba.net/Revue/quand-le-niveau-technique-de-lurbanisme-operationnel-structure-la-regulation-politique-de-laction-publique-urbaine-le-cas-des-projets-damenagement-urbain/>

Idt, J. (2009) *Le pilotage des projets d'aménagement urbains : Entre technique et politique. Une analyse basée sur les cas de Paris, Lille et Chartres*, Thèse en aménagement et urbanisme, Université Paris VIII.

Lascoumes, P. (1996) Rendre gouvernable : De la « traduction » au « transcodage ». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique, in : CURAPP (collectif), *La gouvernabilité*, Presses Universitaires de France, Paris, pp. 325-338.

Lascoumes, P. et Le Bourhis, J.-P. (1998) Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures, *Politix*, 42, 11, pp. 37-66.

Reynaud, J.-D. (2003) Une théorie de la régulation sociale : pour quoi faire ? in : de Terssac G. (sous la direction de), *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud. Débats et prolongements*, La Découverte, Paris, pp. 399-446.

Reynaud, J.-D. (1989) *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Armand Colin, Paris.

Scherrer, F. (2010) « Le contrepoint des études urbaines et de l'urbanisme : ou comment se détacher de l'évidence de leur utilité sociale », *Tracés. Revue de Sciences Humaines* [En ligne], #10/2010, mis en ligne le 30 novembre 2012, consulté le 1^{er} janvier 2014. URL : <http://traces.revues.org/4805> ; DOI : 10.4000/traces.4805.

Zittoun, P. (2013) *La fabrique politique des politiques publiques. Une approche pragmatique des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Paris.

Zittoun, P. et Demongeot, B. (2010) « Debates in French Policy Studies: from cognitive to discursive approaches », *Critical Policy Studies*, 3, 3-4, pp. 391-406.