



**HAL**  
open science

**Sous les pavés de la qualité urbaine. Gouvernement des territoires, gouvernement des conduites et formes renouvelées de la domination dans la ville néohygiéniste**

Hélène Reigner

► **To cite this version:**

Hélène Reigner. Sous les pavés de la qualité urbaine. Gouvernement des territoires, gouvernement des conduites et formes renouvelées de la domination dans la ville néohygiéniste. Science politique. Institut d'Etudes Politiques de Paris, 2013. tel-00842287

**HAL Id: tel-00842287**

**<https://theses.hal.science/tel-00842287>**

Submitted on 12 Aug 2013

**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.

Institut d'études politiques de Paris  
Discipline : science politique

Hélène REIGNER

## **Sous les pavés de la qualité urbaine.**

**Gouvernement des territoires, gouvernement des conduites et formes renouvelées de la domination dans la ville néohygiéniste**



Dossier pour l'habilitation à diriger des recherches préparé  
sous la direction de M. Patrick LE GALES

17 juin 2013

### **Volume N° 2**

Jury :

M. Guy BAUELLE, Professeur des Universités en aménagement et urbanisme,  
Université de Rennes 2, (rapporteur)

M. Vincent KAUFMANN, Professeur de sociologie urbaine et d'analyse des  
mobilités, École Polytechnique Fédérale de Lausanne, (rapporteur)

M. Pierre LASCOUMES, Directeur de recherche, CNRS, CEE-Sciences Po, Paris

M. Patrick LE GALES, Directeur de recherche, CNRS, CEE-Sciences Po, Paris,  
(rapporteur)

M. Dominique MIGNOT, Directeur scientifique adjoint de l'IFSTTAR

M. Edmond PRETECEILLE, Directeur de recherche émérite, CNRS, OSC-Sciences  
Po, Paris

Photo de couverture : Rémi Belle, avec son autorisation. Le chantier de la République : travaux accompagnant l'arrivée du tramway à Marseille, dans la rue de la République, quartier populaire du centre-ville.

## Sommaire

<b>Préface et remerciements</b> .....	<b>5</b>
<b>Chapitre 1. Introduction. Penser conjointement ordre urbain et chaos des intérêts dans la ville</b> .....	<b>9</b>
1.1 Mise en ordre. La production de l'espace : outil classique, outil renouvelé du pouvoir capitaliste.....	11
L'irruption de l'espace dans la théorie marxiste.....	11
Les politiques urbaines : un leurre relayé par des scènes locales dominées.....	13
La qualité urbaine : impératif renouvelé des politiques urbaines entrepreneuriales.....	17
1.2 Le chaos des intérêts dans la ville pluraliste.....	21
Les politiques urbaines : produits du contre-pouvoir local.....	21
Le pluralisme en ville : pour faire quoi ?.....	27
De la contingence des intérêts en ville au pluralisme limité de l'action publique urbaine.....	31
1.3 Le chaos transmuté en ordre. Gouvernement néohygiéniste des conduites et instrumentation renouvelée de l'ordre urbain.....	37
L'espace urbain : lieu stratégique de la mise en ordre et du contrôle social.....	37
Une micro-physique du pouvoir.....	40
Une gouvernance néohygiéniste des conduites.....	45
<b>Chapitre 2. La ville idéale projetée</b> .....	<b>51</b>
2.1 Les espaces de la ville à renouveler.....	51
Le renouvellement urbain et la promotion de nouvelles articulations entre public et privé.....	51
L'unité normative du renouvellement urbain.....	55
Renouvellement Urbain, stratégie de l'îlot et tendance insulaire.....	57
2.2 Les espaces des politiques urbaines durables de transport et de déplacement.....	59
Un idéal projeté par les agglomérations.....	59
Un modèle générique d'organisation de la circulation.....	68
Des territoires grimés ou décriés.....	73
Conclusion : planification urbaine et valorisation différenciée des espaces.....	79
<b>Chapitre 3. Dépolitisation des enjeux, catégorisation des usagers</b> .....	<b>81</b>
3.1 La sécurité routière, les barbares et les innocentes victimes.....	84
L'insécurité routière, une affaire de morale, de déviance et de faute individuelle.....	86
L'émergence du problème en France : entre hygiénisme et développement automobile.....	88
La mise en scène de l'enjeu sécurité routière en France entre 2002-2004.....	89
Des visions alternatives peu entendues.....	92
3.2 La mobilité durable, les bons et les mauvais usagers.....	97
« Bougez mieux, soyez éco-mobiles ». La mise en avant de la responsabilité individuelle en question.....	97
Les figures vertueuses promues et fantasmées.....	102

Les figures repoussoirs .....	106
Conclusion : De la dépolitisation des enjeux à la disqualification des voix de la discorde .....	110
<b>Chapitre 4. L'instrumentation du tri spatial et du tri social .....</b>	<b>111</b>
4.1 Les deux gouvernances du renouvellement urbain. Zoom sur Argenteuil .....	112
« Retrouver le centre-ville accueillant d'antan ». Le renouvellement urbain gouverné par la ville et les acteurs privés .....	112
Revaloriser les quartiers de grands ensembles d'habitat social : le renouvellement urbain gouverné par l'Etat .....	117
4.2 La mise en œuvre spatialisée des instruments de la mobilité durable .....	123
Les projets prestigieux de transport public : où ? Pour faire quoi ? Pour qui ? .....	123
Les politiques dites « d'apaisement » des circulations par l'aménagement des voiries et des espaces publics .....	127
Les restrictions d'accès par la tarification : stationnement et péage urbain .....	130
Conclusion : La production de l'espace et les formes subtiles de la police de la ville .....	140
<b>Chapitre 5. Chapitre conclusif. Résistances et expression des intérêts au sein de la démocratie urbaine .....</b>	<b>143</b>
5.1 Les prises fragiles de la contestation au sein des lieux institutionnalisés du débat public et politique .....	144
Du « cens caché » des consensus à l'évasion institutionnelle .....	144
Des conflits raisonnables .....	146
5.2 Résistances, répertoires d'action et limites .....	151
Points d'affrontements : acteurs, objets et répertoires d'action .....	151
La judiciarisation : portée et limites .....	156
5.3 Des coalitions d'intérêts structurées sur des bases socio-spatiales .....	159
Une lecture socio-spatiale de la solidarité intercommunale .....	161
La main gauche et la main droite de l'Etat : une spécialisation spatiale ? .....	170
« Un centre-ville pour tous » : conflits de coalitions sur les fonctions de l'espace .....	177
Conclusion générale : Vers une gouvernance néohygiéniste des conduites .....	180
<b>Bibliographie .....</b>	<b>181</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>199</b>
Annexe 1. Les outils du travail collectif : un traitement systématique des terrains dans le cas de la comparaison internationale sur le renouvellement urbain .....	201
Annexe 2. La mise à l'agenda de la sécurité routière en 2002. La constitution d'un triple corpus .....	209
Annexe 3. Le recours au Conseil d'Etat de l'Association Pour l'Interdiction des Véhicules Inutilement Rapides (APIVIR) .....	213

## Préface et remerciements

« Les politiques locales constituent-elles un terrain d'observation privilégié pour comprendre les transformations plus générales de l'action publique en Europe ? L'hypothèse mérite d'être débattue à l'heure où certaines solidarités s'érodent [...] et où l'économie se développe sur un mode de plus en plus lié aux flux internationaux de capitaux, d'investissement et même de main d'œuvre »<sup>1</sup>.

Ce propos liminaire tenu en 1999 présente autant qu'il annonce un vaste chantier de recherche conjointement amorcé par les groupes « politiques publiques et « local et politique » de l'Association Française de Science Politique, respectivement animés à l'époque par Pierre Muller et Albert Mabileau. L'ouvrage compte vingt-trois contributions et donne toute sa place à la fois au dialogue interdisciplinaire (anthropologie, sociologie, économie) et international (quid du local government en Europe).

J'« entre en sciences politiques » en tant que doctorante à l'Institut d'Etudes Politiques de Rennes et une des contributions de cet ouvrage me parle et me touche, celle d'Edmond Préteceille. Elle est intitulée « inégalités urbaines, gouvernance, domination ? »<sup>2</sup>, propose de « confronter la conjoncture actuelle des débats sur la gouvernance à la problématique d'une recherche qui vise à comprendre les conditions sociales locales et les effets sociaux locaux des politiques urbaines » et exprime un désir, « celui d'une complémentarité effective d'approches de recherches qui devraient pouvoir échanger leurs résultats pour s'étayer et se questionner mutuellement ; mais un désir frustré, car il semble que complémentarité ait bien du mal à se construire en pratique<sup>3</sup> ». Ce qu'Edmond Préteceille appelle de ses vœux n'est rien de moins que l'arrimage d'une sociologie urbaine sensible à la caractérisation des effets sociaux des politiques publiques et d'une science politique/sociologie du pouvoir local qui pourrait expliquer, par l'examen des processus politiques, cette caractérisation différenciée. « Hiérarchisation spatiale et ségrégation sociale semblent si fortement liées que l'action publique locale doit être interrogée soit dans sa fonctionnalité par rapport à ces tendances, soit dans son incapacité à les inverser<sup>4</sup> ». L'ensemble du chapitre ouvre des pistes (prendre en compte les logiques macroéconomiques, interroger les statifications sociales locales) et propose des objets de recherche (les équipements collectifs et la consommation collective urbaine) qui pourraient être communs aux deux champs disciplinaires.

Je n'appréhende pas bien à l'époque ce que cette posture représente compte-tenu de l'histoire du développement des sciences sociales et des violentes controverses qui ont opposé une vingtaine d'années plus tôt les tenants de la sociologie urbaine marxiste et ceux de la science politique fonctionnaliste du pouvoir local (le petit chaperon rouge de la sociologie empiriste du pouvoir et le grand méchant loup de la sociologie urbaine marxiste<sup>5</sup>).

---

1. Richard Balme, Alain Faure, Albert Mabileau, (dir.), 1999, *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Presses de Sciences Po., quatrième de couverture.

2. Edmond Préteceille, 1999, « Inégalités urbaines, gouvernance, domination ? Réflexions sur l'agglomération parisienne », in Richard Balme, Alain Faure, Albert Mabileau, (dir.), 1999, *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Presses de Sciences Po., p. 57-76.

3. Edmond Préteceille, 1999, op. cit., p. 57.

4. À propos du texte d'E. Préteceille, dans l'introduction de l'ouvrage par : Richard Balme, Alain Faure, 1999, « Les politiques locales changent-elles la politique ? », in Richard Balme, Alain Faure, Albert Mabileau, (dir.), 1999, *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Presses de Sciences Po, p. 24.

5. Référence est faite ici aux échanges musclés, en trois actes, entre Pierre Birbaum et Manuel Castells dans la revue française de sociologie en 1974. Pierre Birbaum, 1973, « Le pouvoir local : de la décision au système »,

Autrement dit, si je n'en mesure pas bien toutes les implications théoriques, le programme de recherche balisé dans ce chapitre par E. Préteceille résonne profondément dans mes intuitions et désirs de jeune chercheuse qui entre en science politique, à la fin des années 90, sur des objets tels que les Grands Projets Urbains de la politique de la ville et la décentralisation/déconcentration du ministère de l'Équipement.

Un mémoire d'Habilitation à Diriger des Recherches est bien entendu une entreprise de reconstruction/rationalisation a posteriori d'un parcours de recherche qui doit beaucoup à l'aléatoire, aléatoire des rencontres, des lectures, des recrutements notamment. Mais au fond, l'exercice stimulant a pour enjeu de tracer une route. Il faut pour cela un point de départ et tel est donc le point de départ.

« *Hiérarchisation spatiale et ségrégation sociale semblent si fortement liées que l'action publique locale doit être interrogée soit dans sa fonctionnalité par rapport à ces tendances, soit dans son incapacité à les inverser* » nous interpelle donc Edmond Préteceille.

C'est par l'analyse contemporaine de la production de l'espace par les acteurs publics que j'ai tenté d'apporter ma pierre à ce chantier de recherche et d'apporter des éléments de réponse à la question du rôle, de la fonction des politiques locales, devenues politiques urbaines, face aux mécanismes de hiérarchisation spatiale et de ségrégation sociale dans la ville contemporaine post-fordiste.

Ce parcours de recherche doit beaucoup à de belles rencontres.

Il est indéniablement marqué par les années Rennaises (presque une décennie, 1992-2001), dans un IEP tout jeune, puis dans le non moins tout jeune « DEA action publique et territoires en Europe » et au CRAPE. Il a été très stimulant, très riche et très formateur de faire partie des premières promotions de ces formations animées par des équipes d'enseignants très investis : Jacques Caillosse, Erik Neveu, Patrick Hassenteufel, Claude Martin, Catherine Guy, Christian Le Bart, Joseph Fontaine, Philippe Garraud, Patrick Le Galès déjà. Ce dernier, après avoir dirigé mon mémoire de DEA en 1996 dirige aujourd'hui cette HDR. Merci Patrick. Le CRAPE comptait alors parmi ses doctorants Antoine Vion, Thomas Frinault, Romain Pasquier, Olivier Baisné, Anne Mévellec, Yann Fournis, Gilles Pinson, Eve Fouilleux... Une joyeuse bande auprès de laquelle je me suis aguerrie aux diverses figures imposées du débat scientifique, sans exclure, fort heureusement, la pratique du programme libre.

Fin 2001, je débarque en Provence, dans un laboratoire de l'INRETS, devenu IFSTTAR en 2011, niché au pied des collines, et dont le cœur d'activités est la recherche sur les « Mécanismes d'Accidents » et l'insécurité routière. Dépaysement. Cet étrange recrutement est le fruit du goût pour l'aventure intellectuelle de Dominique Fleury, directeur de laboratoire curieux et défricheur. Mon intégration intellectuelle dans l'équipe n'aurait pas été possible sans Thierry Brenac, patient et très savant collègue qui sait toujours se rendre disponible pour répondre à toutes les interrogations, bon conseiller toujours à l'écoute. Frédérique Hernandez, doctorante en aménagement et urbanisme quand j'ai rejoint le labo,

---

*Revue Française de Sociologie*, 14-3, p. 336-351 ; Manuel Castells, 1974, « Controverse sur le pouvoir local. Remarques sur l'article de Pierre Birnbaum », *Revue Française de Sociologie*, 15-2, p. 237-242 ; Pierre Birnbaum, 1974, « Le petit chaperon rouge et le pouvoir local », *Revue Française de Sociologie*, 15-2, p. 257-262.

et maintenant maître de conférence à l'IUAR d'Aix-en-Provence, m'a appris plus qu'elle ne le soupçonne. Au-delà, j'ai trouvé dans ce laboratoire de bonnes conditions de travail qui doivent beaucoup aux qualités humaines de mes collègues. Merci à Michèle Bidal, à Christine Panadour, Anne-Laure Paglia, Jean-Louis Jourdan. Merci à Marie-Claude Montel, Nicolas Clabaux, Martin Claux, Marie-Axelle Granié, Joël Yerpez. Merci enfin aux collègues ou ex-collègues de l'IFSTTAR parisiens, lyonnais et lillois et notamment à Jean-Baptiste Lesort et aux habitués des séminaires du GERI « territoires », Alain l'Hostis, Philippe Ménerault.

J'ai pris beaucoup de plaisir à assurer la direction scientifique du projet SOLITER, entre 2008 et 2012, aux côtés de Matthieu Leprince. Nous avons, autour de ce projet consacré à l'intercommunalité, réactivé le réseau rennais « historique », Christian Le Bart, Catherine Guy, Jacques Caillosse, Thomas Frinault, Gilles Pinson et mobilisé Rémy Le Saout, Sébastien Segas, Deborah Galimberti et Alain Faure. Ce projet a été l'occasion d'engager des controverses scientifiques avec Fabien Desage et Renaud Epstein. Merci Matthieu et merci beaucoup à vous tous.

Merci, enfin, à mes amis non universitaires, amis de longue date ou rencontrés dans le sud, repartis ou toujours là. Merci à ma famille et à Anne-Marie, qui une fois de plus, a été désignée relectrice de ce mémoire. Merci à Damien sans qui rien de tout cela n'aurait été possible. Merci à mes deux garçons, Gabriel et Julien, nés en Provence, d'animer mon quotidien avec gaieté.



## Chapitre 1. Introduction. Penser conjointement ordre urbain et chaos des intérêts dans la ville

Ce mémoire est le fruit d'un ensemble de travaux, que nous avons menés depuis le début des années 2000, qui ont pour point commun de chercher à renseigner les logiques et les mécanismes lourds de domination et de mise en ordre dans la ville d'une part, par le biais d'une analyse de l'action publique, de ses finalités et de ses effets d'autre part, et ce dans le champ des politiques urbaines dédiées au cadre de vie, enfin.

L'hypothèse est que l'élaboration d'un intérêt général en ville et les stratégies collectives tendent à imposer un régime hégémonique, au sens d'A. Gramsci : elles viennent légitimer un modèle d'urbanité fait de bons espaces, de bons usages et de bons usagers ; elles viennent asseoir la domination de certains groupes sociaux dans la ville selon des mécanismes renouvelés, diffus et subtils. Poser pareille hypothèse situe d'emblée notre travail au cœur d'une controverse scientifique contemporaine qui voit se confronter des travaux radicaux néomarxistes qui mettent l'accent sur les logiques de domination en ville, de soumission au marché, de mise à distance des surnuméraires du capitalisme d'une part, et des travaux d'inspiration néowébérienne, qui insistent sur le pluralisme des intérêts en ville, sur la capacité politique des sociétés locales à produire du sens et des politiques urbaines d'autre part<sup>6</sup>.

Les cadres d'analyse centrés sur les logiques structurelles de la domination sont marqués par une tradition marxiste qui situe l'origine de la domination dans les rapports de production : le prolétariat ouvrier subit la domination des capitalistes bourgeois. La ville étant façonnée par et pour le mode de production, ces relations hiérarchiques de classe vont avoir une traduction spatiale. Puissante en France dans années 1970, cette tradition de recherche marxiste fait l'objet, depuis le début des années 1990, d'un stimulant nouveau, particulièrement marqué aux États-Unis et en Grande-Bretagne. Dans un contexte où se conjuguent une crise violente des économies capitalistes occidentales, l'extension de l'urbanisation et la reprise de l'accroissement des inégalités, cette littérature réinvestit les questions de la domination dans la ville sous l'angle de la production de l'espace urbain, de la qualité urbaine ou encore de la durabilité. On trouve donc dans cette veine de foisonnants travaux critiques, emprunts d'inspirations disciplinaires variées, sur les objets de recherche qui sont les nôtres<sup>7</sup>. Cependant, ce nouveau marxiste, qui théorise la néolibéralisation des politiques urbaines, vient buter sur quelques acquis de l'analyse des politiques publiques (1.1).

Si l'on considère que le cadrage des problèmes publics et les politiques publiques sont le résultat de rapports de force sociaux, alors on peut effectivement éclairer les logiques de domination et de mise en ordre par l'analyse des politiques publiques. Or, cette voie, que nous avons empruntée, a produit un certain nombre de résultats de recherche robustes qui discréditent une vision duale de la ville et des rapports sociaux en ville pour insister, au

---

6. Cette controverse était au cœur du colloque international « La ville néolibérale : une thèse crédible », qui s'est tenu à Lyon-Saint Etienne les 13 et 14 septembre 2012, dont nous faisons partie du comité d'organisation.

7. La revue Antipode constitue une bonne illustration de ce foisonnement.

contraire, sur la labilité des intérêts, leur pluralisme, la complexité de leurs agencements. Les travaux relevant du chantier de la gouvernance urbaine, de ce point de vue, ne valident pas la thèse néomarxiste de la conversion néolibérale des politiques urbaines dans des villes européennes caractérisées, notamment, par le poids des classes moyennes et celui, lié, des institutions de l'État Providence. Très savantes sur l'agencement des intérêts et des acteurs en ville, les travaux relevant de ces approches tendent à placer au second plan la question des finalités (aléatoires) et des effets (incertains) de l'action publique. La question de la domination et de l'ordre en ville s'en trouve un peu diluée (1.2).

Défendant à la fois la thèse de mécanismes renouvelés de mise en ordre et de domination dans la ville et celle d'un relatif chaos des intérêts, une des questions centrales que nous avons en effet eu à résoudre a été d'identifier les mécanismes par lesquels un ordre urbain très cohérent pouvait advenir alors même qu'aucune coalition d'intérêts ne semble s'activer pour l'opérationnaliser, pas plus que d'autres ne se mobilisent pour le contrer d'ailleurs. Qui gouverne quand personne ne gouverne ostensiblement<sup>8</sup> ? Qui ou quels sont les attracteurs qui transmutent le chaos des intérêts en ordre ? De quoi dispose-t-on sur le marché théorique, en termes de postures scientifiques, pour répondre à cette question ?

Le cadre analytique que nous avons privilégié emprunte à Michel Foucault et à Pierre Bourdieu. Le premier a merveilleusement bien montré combien l'objectif d'ordre urbain est partout diffus. En conséquence, pour M. Foucault, il est relativement illusoire de chercher à identifier les acteurs et les lieux de pouvoir porteurs de cet objectif tant la fabrique du sujet obéissant est le résultat de mécanismes diffus par lesquels une autorité s'exerce continuellement autour et sur l'individu en mettant en scène la moralité publique, tant la fabrique du sujet obéissant est une dialectique de la domination et de la socialisation<sup>9</sup>. Le second n'a cessé de montrer l'efficacité symbolique des visions et des divisions communes, des systèmes de classement, des principes de classification et de catégorisation. Bref, ces deux auteurs insistent sur le fait que la mise en ordre se déploie par l'alignement consenti sur les représentations dominantes et diffuses qui viennent imposer des normes comportementales et régler les conduites. Ce cadre d'analyse s'est avéré très pertinent et très adapté pour étudier les politiques urbaines contemporaines centrées sur les questions de cadre de vie (renouvellement urbain, transport et de déplacements, gestion des mobilités dans la ville) qui sont au cœur de nos travaux. Suivant les voies ouvertes par M. Foucault et P. Bourdieu, nous nous sommes attachés à étudier précisément ces politiques urbaines, non pas tant sous l'angle des acteurs qui les pilotent, mais en renseignant leur cadrage, leur instrumentation et leur déploiement effectif et spatialisé dans la ville. Nous montrons ainsi que des régularités sont à l'œuvre : un enchaînement de mécanismes puissants (dépolitisation, catégorisation, moralisation, tri) vient façonner un modèle urbanistique idéal, définir de bons usages et brosser le portrait type des bons usagers de la ville (1.3).

---

8. Pierre Favre, 2003, « Qui gouverne quand personne ne gouverne ? » in Pierre Favre, Jack Hayward, Yves Schemeil (dir.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 259-271.

9. Michel Foucault, 1975, *Surveiller et punir*, Paris, Editions Gallimard.

## 1.1 Mise en ordre. La production de l'espace : outil classique, outil renouvelé du pouvoir capitaliste

Il est impossible d'ignorer le foisonnement de travaux s'intéressant aux transformations des villes, de leur structure sociale, des politiques urbaines et de leur gouvernance en sollicitant deux grands auteurs, Henri Lefebvre et David Harvey, qui tous deux ont réévalué le rôle et le pouvoir de l'espace dans la compréhension des mécanismes du développement du capitalisme. En témoignent par exemple, l'élan éditorial et scientifique depuis le début des années 2000 qui s'est traduit par un effort notable de réédition des œuvres du premier<sup>10</sup>, et de traduction en français des travaux du second<sup>11</sup> ; des initiatives collectives récentes sous forme d'ouvrages<sup>12</sup> ou de revues<sup>13</sup> ; la domination dans le champ des études urbaines anglo-saxonnes des travaux se référant à ces auteurs enfin. Mentionnons également que le concept de Droit à la ville connaît un renouveau dans les catégories de la pratique ; il a par exemple été récemment repris par des instances internationales telles que l'ONU-Habitat ou l'UNESCO ; La « Right to the city » alliance fédère, depuis le Forum social américain d'Atlanta, toutes sortes de mouvements sociaux.

Pourquoi cette acuité contemporaine d'une pensée qui fait de la production de l'espace son angle d'attaque privilégié ? La conjonction d'une crise violente des économies capitalistes occidentales, de l'extension de l'urbanisation et la reprise de l'accroissement des inégalités n'y est probablement pas étrangère. Ces deux auteurs ont en effet brillamment montré comment et pourquoi ces trois phénomènes concomitants étaient intrinsèquement liés. Pour ces deux géographes marxistes, la production de l'espace est un outil puissant au service d'un mode de production, le capitalisme industriel pour Lefebvre, pré-industriel, industriel ou financier pour Harvey qui étend la réflexion de Lefebvre à d'autres moments historiques du régime d'accumulation capitaliste.

### *L'irruption de l'espace dans la théorie marxiste*

La pensée marxiste traditionnelle n'a jamais accordé une grande importance à l'urbain et à la production de l'espace. L'essentiel se joue à l'usine, lieu de production du capital et lieu d'affrontement entre les détenteurs du capital et les détenteurs de la force de travail. Ainsi, pour les marxistes orthodoxes, les mouvements sociaux urbains ne sont pas d'authentiques mouvements de classe. Ils sont trop fragmentés dans leurs buts, trop désorganisés et fluides, pas assez solidement implantés. Marx considère les conditions de logement du prolétariat comme une forme secondaire d'exploitation. Et longtemps après Marx, l'orthodoxie marxiste reste centrée sur les lois générales de la circulation du capital dans une économie politique qui considère l'économie urbaine comme subalterne dans la mesure où l'usine est considérée comme le seul endroit où de la valeur et de la plus-value sont créées.

Avec H. Lefebvre, on observe un déplacement (ou une extension) du domaine de la lutte, de l'usine à la ville. L'espace devient politique. S'inscrivent dans les paysages de la ville la domination et les relations hiérarchiques de classe. C'est dans l'espace socialement et

---

10. Aux Editions Syllepse et Antropos.

11. Aux éditions Les Prairies ordinaires et Amsterdam.

12. Notamment : Armand Ajzenberg, Henri Lethierry, Léonore Bazinek, 2011, *Maintenant Henri Lefebvre. Renaissance de la pensée critique*, Paris, L'Harmattan. Hugues Lethierry (dir.), 2011, *Sauve qui peut la ville. Etudes lefebvriennes*, Paris, L'Harmattan.

13. Justice spatiale / Spatial Justice, jssj.org, revue électronique bilingue lancée en 2009, suite au colloque « Justice et injustices spatiales », 12-14 mars 2008, à Paris X Nanterre, terre lefebvrienne où étaient réunis, entre autres, S. Fainstein, P. Marcuse, E. Soja.

politiquement produit que se reproduisent les relations dominantes de production parce que le mode de production organise son espace. Autrement dit, pour H. Lefebvre, la ville, berceau de l'accumulation et lieu de la richesse, est façonnée par et pour le mode de production. Le processus urbain est essentiel à la survie du capitalisme parce que les villes fournissent des marchés fonciers et immobiliers fluides<sup>14</sup>. En conséquence, les mouvements sociaux urbains des dépossédés (référence est faite à la Commune), s'ils sont en effet moins identifiables que ne peut l'être la classe ouvrière, ont un potentiel révolutionnaire.

H. Lefebvre est contemporain de l'invention de la planification spatiale en France en laquelle il voit un instrument puissant du pouvoir. Très critique vis-à-vis de la planification urbaine française des années 1970, il dénonce un urbanisme fonctionnalisme qui rationalise et discipline l'espace en étant fondamentalement subordonné aux exigences de l'industrialisation. L'espace public disparaît au profit d'un quadrillage urbain où chacun se voit attribuer sa place. L'urbanisme moderne, Le Corbusier est visé, alimenterait l'entreprise de domestication et de contrôle commencée par Haussmann. C'est pourquoi, H. Lefebvre propose de réinventer le quotidien, un quotidien qui autoriserait des pratiques hétérotopiques, différentes, autres<sup>15</sup>, bref, qui assurerait un droit à la ville là où « *les classes dominantes se servent aujourd'hui de l'espace comme d'un instrument. Instruments à plusieurs fins : disperser la classe ouvrière, la répartir dans des lieux assignés, organiser les flux divers en les subordonnant à des règles institutionnelles, subordonner donc l'espace au pouvoir, contrôler l'espace et régir technocratiquement la société entière, en conservant les rapports de production capitalistes*<sup>16</sup> ».

David Harvey étend et généralise les travaux de Lefebvre. Il franchit le pas de la reconceptualisation de la ville comme site de production de la plus-value plutôt que l'usine. Il construit une histoire des liens qui unissent urbanisation et capitalisme en montrant comment le processus d'urbanisation est toujours venu absorber les surplus de capital et de main d'œuvre tout au long de l'histoire du capitalisme<sup>17</sup>. La ville est en effet le lieu d'investissements dans l'environnement bâti (autoroutes, réseau ferré, aménagements urbains, ...). Planificateurs, banquiers, promoteurs et entreprises du bâtiment s'allient et dominant politiquement la « machine de croissance urbaine ». La production de l'espace, fruit de cette alliance, vise explicitement à créer de la valeur foncière et immobilière et ces investissements, financés par la dette, sont spéculatifs sur le long terme.

L'étude de la modernisation de Paris pendant le second empire sous l'influence d'Haussmann est une application concrète particulièrement aboutie et passionnante du matérialisme historico-géographique théorisé par D. Harvey<sup>18</sup>. Il nous transporte à Paris en 1848, année d'une crise marquée où coexistent des surplus inutilisés de capital et des surplus de force de travail. Napoléon III est depuis peu au pouvoir après une révolution avortée et charge Haussmann de résoudre le problème d'écoulement des surplus du capital, en actionnant le levier de l'amélioration de l'infrastructure urbaine financée par la dette. La thèse de D. Harvey est que ces investissements dans l'amélioration de l'infrastructure urbaine est une solution récurrente à la crise en régime capitaliste dans la mesure où elle permet à la fois l'absorption des surplus du capital et celle des surplus de main d'œuvre en

---

14. Henri Lefebvre, 1970, *La révolution urbaine*, Paris, Gallimard.

15. Henri Lefebvre, 1968, *La vie quotidienne dans le monde moderne*, Paris, Gallimard.

16. Henri Lefebvre, 1972, *Le Droit à la ville, II - Espace et politique*, Paris, Anthropos, p.155.

17. David Harvey, 1985, *The Urbanisation of Capital*, Oxford, Blackwell.

18. David Harvey, 2012, *Paris, capitale de la modernité*. Paris, Les prairies ordinaires.

développant un prolétariat du bâtiment. Or, nous dit D. Harvey, le but économique de ces investissements dans l'urbanisation est la construction spéculative de la place. C'est pourquoi, ils tendent à transformer les villes en cité de luxe, l'urbanisation étant un processus qui alimente la « *colonisation de toujours plus d'espace pour la jouissance raffinée et cosmopolite des plus riches*<sup>19</sup> ». La modernisation de Paris sous le second empire a ainsi fait de Paris une ville lumière, un grand centre de consommation, du tourisme et des plaisirs avec ses cafés, ses grands magasins, son industrie de la mode et ses grandes expositions. La ville devient une marchandise réservée aux plus fortunés, dans un monde où le consumérisme, le tourisme, les industries de la culture et de la connaissance sont devenus des aspects majeurs de l'économie politique urbaine. De ce point de vue, la Commune, pour D. Harvey, est la première révolte urbaine pour le droit à la ville menée par les dépossédés de la modernisation haussmanienne et ces « *hordes inorganisées de producteurs d'urbanisation*<sup>20</sup> », tous ceux qui permettent la reproduction de la vie quotidienne, doivent être considérées comme révolutionnaires quand bien même ils ne correspondent pas à la définition marxiste orthodoxe du prolétariat.

La critique de Lefebvre portait sur une critique de l'urbanisme fonctionnaliste subordonné au capitalisme industriel. Avec Harvey, la critique se déplace en direction de l'urbanisme qui caractérise le capitalisme post-industriel, régime d'accumulation qui donnerait à voir de manière plus intense encore ces liens entre urbanisation et capital et leurs conséquences sur les clivages socio-spatiaux dans la ville.

L'émergence de l'impératif de qualité urbaine dans les années 1970 en France est l'occasion, pour les chercheurs rassemblés au sein du groupe de sociologie urbaine de l'université de Nanterre, de systématiser cette analyse radicale de la production de l'espace et des politiques urbaines centrées sur les questions de cadre de vie.

#### *Les politiques urbaines : un leurre relayé par des scènes locales dominées*

Dans le sillage des travaux d'Henri Lefebvre, à un moment où la planification urbaine bat son plein, l'aménagement et l'urbanisme au service de la rénovation urbaine à Paris sont analysés comme des armes économiques et politiques employées par les pouvoirs publics pour entretenir ou reproduire les divisions et les inégalités sociales, voire même pour déporter les populations indésirables<sup>21</sup>. Pourquoi ? Parce que l'Etat est organiquement lié aux grandes entreprises capitalistes. Le concept de capitalisme monopoliste d'Etat est mobilisé pour désigner cet asservissement de l'Etat aux intérêts des grandes firmes capitalistes et en particulier des grandes entreprises multinationales. Les travailleurs qui sont exploités une fois dans l'entreprise, sur le terrain de la production et de leur force de travail, le sont une seconde fois dans la ville, sur celui de la reproduction de leur force de travail, c'est-à-dire dans leur vie quotidienne. Le logement et les transports en constituent les deux goulots d'étranglement. Selon cette logique, la raison d'être des politiques urbaines de

---

19. David Harvey, 2011, *Le capitalisme contre le droit à la ville. Néolibéralisme, urbanisation et résistances*. Paris, Éditions d'Amsterdam, p.33.

20. David Harvey, op cit., p. 86.

21. Groupe de sociologie urbaine de Nanterre, 1970, « Paris 1970. Reconquête urbaine et rénovation-déportation », *Sociologie du travail*, 4, octobre-décembre, p. 488-514.

transport publics est de créer les équipements collectifs nécessaires à l'abaissement des coûts généralisés de déplacement et ainsi à garantir la fluidité de la main d'œuvre<sup>22</sup>.

M. Castells est de ce point en vue en désaccord avec H. Lefebvre sur les politiques orientées vers la gestion de la quotidienneté. Si pour H. Lefebvre, elles peuvent être une prise citoyenne pour dénoncer les contradictions du capitalisme et être l'amorce d'une revendication en faveur du droit à la ville, il ne faut rien attendre pour M. Castells car elles ne peuvent qu'être mises au service de l'organisation des moyens collectifs de reproduction de la force de travail. Les réponses apportées par l'Etat, à travers la planification urbaine, aux contradictions du capitalisme ne sont qu'une vaste entreprise de mystification dont les politiques dites du « cadre de vie » constituent une bonne illustration. Cette sémantique de la qualité urbaine est présentée comme transcendant les conflits de classe ; elle est activée pour promouvoir des politiques présentées comme des réponses techniques à l'extension de l'urbanisation, mais pour M. Castells, l'évolution du cadre de vie urbain n'est pas un problème technique mais bien l'effet du développement et de l'extension du capitalisme de la sphère de production à la sphère de consommation.

Suivant ce cadre d'analyse, il n'y a pas de pouvoir local. Les politiques urbaines sont considérées comme des instruments au service de l'adaptation et l'approfondissement de la domination du centre, relayé sur des scènes politiques locales non autonomes. Au mieux, le local est le lieu des « concessions secondaires » accordées par l'Etat pour prévenir d'amples mouvements sociaux au sein d'un système résolument national de direction politique, culturelle et idéologique<sup>23</sup>. C'est la thèse défendue par J. Lojkine qui utilise le concept de système hégémonique local pour décrire un « *système de régulation nationale dont l'unité résiderait dans une articulation originale entre centralisme étatique et délégation du pouvoir notabiliaire* » et au sein duquel l'institution municipale est une scène qui peut intercéder entre l'Etat central et les classes dominées, au sein de laquelle les demandes sociales émanant des classes dominées peuvent être formulées. Mais qu'on ne s'y trompe pas nous dit J. Lojkine, derrière le mythe du pouvoir local, exercé par les classes moyennes, se manifeste l'hégémonie des grandes firmes capitalistes. La rénovation urbaine à Paris, opération dirigée par l'Etat au niveau le plus élevé, ne fait qu'alimenter et reproduire des tendances spontanées donc liées aux logiques économiques du capital (on dirait aujourd'hui qu'elle est orientée vers le soutien aux marchés) dans l'évolution du système urbain. La construction du RER à Paris, couplée à l'aménagement du quartier d'affaire de la Défense, permet de fournir au centre de Paris les employés dont les firmes multinationales ont besoin tout en favorisant le départ de la population ouvrière. À Paris ou à Lyon, les politiques urbaines et le mot d'ordre de qualité de vie permettent à l'Etat de réaliser les intérêts politiques de la classe dominante<sup>24</sup>. Rétrospectivement, à l'heure où le mot d'ordre de développement durable vient légitimer des interventions publiques croissantes dans l'ordonnancement de la ville post-industrielle, ordonnancement de la quotidienneté et des consommations urbaines (notamment en matière de mobilité), ces travaux, pour radicaux et critiquables qu'ils soient, retrouvent une certaine actualité.

---

22. Manuel Castells, 1973, *La question urbaine*, Paris, Maspéro.

23. Jean Lojkine, 1980, « Le marxisme et les recherches urbaines », *Economie et humanisme*, mars-avril, p. 24-25.

24. Jean Lojkine, 1972, *La politique urbaine dans la région parisienne, 1945-1971*, Paris, Mouton ; Jean Lojkine, 1974, *La politique urbaine dans la région lyonnaise, 1945-1972*, Paris, Mouton.

Cette thèse d'un local, d'une périphérie dominée par le centre est, d'une certaine manière, alimentée par une toute autre tradition de recherche centrée sur les logiques d'action des élus locaux. En effet, les travaux de sociologie politique qui s'intéressent au local à travers le prisme de la compétition politique et de la sociologie des élus dressent un constat sévère de la médiation politique opérée par les élus. Daniel Gaxie, s'intéressant au phénomène d'autonomisation du champ politique et de professionnalisation des élus, décrit un champ politique fermé sur ses préoccupations et ses intérêts propres. L'enjeu de conquête électorale se traduit par l'émergence d'un marché politique d'entrepreneurs spécialisés dans la conquête du pouvoir. Les élus ne chercheraient donc pas tant à répondre à une demande sociale qu'à être réélu. Cette piètre qualité de la médiation entre les enjeux sociaux et les enjeux politiques ne rend pas compte de la nature réelle des conflits et des besoins sociaux : ces professionnels de la conquête électorale dépossèdent leur clientèle de l'expression politique de son point de vue spécifique. Ainsi, pour D. Gaxie, le fonctionnement du champ politique contribue de manière décisive à la reproduction de la domination<sup>25</sup>. Y. Mény et A. Mabileau, au début des années 1990, s'interrogeant sur les effets, ou plutôt les non-effets, de la décentralisation développent une ligne argumentaire assez proche : la décentralisation vient renforcer le pouvoir des notables et les logiques de courtage au centre en lieu et place de la mobilisation des sociétés locales<sup>26</sup>. Aujourd'hui encore, les travaux français qui s'intéressent aux gouvernements intercommunaux sont fortement dominés par ce type d'approche. Ils sont globalement unanimes : par essence, l'échelon intercommunal, dominé par les élus municipaux, est au pire une coquille vide uniquement alimentée par des effets d'aubaine<sup>27</sup>, au mieux un niveau de gouvernement inabouti, inachevé et non autonome<sup>28</sup>. Tant le processus de construction nationale des réformes que le fonctionnement politique local des institutions sont imprégnés par le poids des revendications corporatistes de leurs représentants, les maires<sup>29</sup>. Cette nature intrinsèque des structures intercommunales hypothèquerait l'émergence d'une capacité politique de ce niveau de gouvernement. Alors que la raison d'être de cet échelon serait la solidarité territoriale, d'aucuns n'hésitent pas à affirmer que l'intercommunalité est une impasse en la matière<sup>30</sup>. L'intercommunalité serait donc une révolution conservatrice, dont le développement quantitatif ne serait qu'un trompe l'œil masquant la confiscation de la démocratie locale dans les mains d'élus locaux cherchant, plus que toute autre chose, à être réélus<sup>31</sup>.

---

25. Daniel Gaxie, 1978, *Le cens caché*, Le Seuil.

26. Yves Mény, 1992, « La République des fiefs », *Pouvoirs*, n°60, p. 17-24 ; Albert Mabileau, 1991, *Le système local en France*, Paris, Montchrestien.

27. Daniel Gaxie, (dir.), 1997, *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan.

28. Rémy Le Saout, 2000, « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue Française de Science Politique*, vol. 50, n°3, p. 439-461 ; Paul Boino, Xavier Desjardins, 2009, *Intercommunalité : politique et territoire*, Paris, La documentation française.

29. Patrick Le Lidec, 1997, « L'Etat, les associations d'élus et la réforme des structures communales sous la Vème République : rapports de force et compromis », in Le Saout R., (dir.), *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

30. Fabien Desage, 2006, « La vocation redistributive contrariée d'une institution fédérative infranationale. Les faux-semblants du « consensus » partisan à la communauté urbaine de Lille », *Lien social et politiques*, 56, p. 149-163.

31. Fabien Desage, David Guéranger, 2010, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges, Editions du Croquant.

Enfin, selon une lecture plus juridique, les réformes successives organisant la décentralisation et le transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités locales ont pu être interprétées, comme rendant possible, de manière quasi automatique, l'émancipation d'un pouvoir local libéré de la tutelle de l'Etat. Raisonner de la sorte, c'est oublier les acquis d'une tradition de recherche en droit public, qui elle aussi retrouve une acuité, et qui loin d'une posture positiviste du droit, analyse le discours et la production juridiques pour éclairer le sens de la production étatique des territoires. Le droit public, celui là même qui met en mots la réforme est un discours de l'Etat, un discours politique et un discours du pouvoir. « *La structuration juridique de l'espace n'est pas un reste négligeable de l'histoire d'une société, elle participe -matériellement et symboliquement- au balisage de l'expérience collective, que ce soit pour la servir ou la perturber. Et tel sera le cas si elle compromet la réalisation d'objectifs tenus pour essentiels : aujourd'hui, la rentabilité de l'espace*<sup>32</sup> ». L'Etat ayant besoin de quadriller l'espace, J. Chevallier s'est penché sur la fonction du modèle centre-périphérie français<sup>33</sup>. Ce modèle, structuré autour d'un pôle d'ordre (unité, cohérence de l'ordre politique) et un pôle de désordre (diversité, ouverture) instaure une tension dynamique, un espace indispensable au travail politique qui est aussi un élément indispensable à la survie du système. En effet, dans un système intégré (centralisé), le pôle périphérique tend en permanence à être réorganisé, souvent en complexifiant les circuits de décision et en intensifiant le jeu des échanges. La création de nouveaux lieux de décision a pour fonction d'assouplir le système, de renforcer le sentiment d'appartenance, d'empêcher la remontée des conflits. Bref, les réorganisations de la périphérie servent donc surtout à renforcer la cohésion du centre. On n'est finalement pas si loin des thèses de M. Castells et de J. Lojkine quand ils affirment que la décentralisation sert davantage à réguler les contradictions du capitalisme, au prix de quelques concessions secondaires qu'à faire émerger les « besoins » des classes dominées qui produisent la ville. L'appareil juridico-politique tendrait donc à assurer la domination des classes dominantes et la régulation des contradictions qui se manifestent entre elles. Les technologies juridiques de production étatiques des territoires sont en ce sens un instrument puissant, entre les mains de l'Etat, au service du pouvoir. Acuité de ses travaux disions-nous car c'est précisément la thèse défendue par le sociologue américain N. Brenner en 2004 quand il insiste sur le fait que les réformes institutionnelles organisant le réétalonnage politique en direction des villes en Europe sont avant tout des réformes qui s'inscrivent dans des projets d'Etat. Il ne faut pas voir, selon lui, dans ce processus de réétalonnage politique un déclin du centre au profit des périphéries mais bien une gestion par les Etats des échelles spatiales de la régulation économique, une stratégie d'adaptation aux changements de régimes d'accumulation du capital qui fait des métropoles les espaces privilégiés de l'ordre économique et politique<sup>34</sup>.

---

32. Jacques Caillosse, 1995, « La ville, le droit et la redistribution des territoires administratifs », *Politiques et management public*, vol. 13, n° 3, p. 83-119, p. 86.

33. Voir notamment, Jacques Chevallier, 1979, *Les fondements idéologiques du droit administratif français*, Paris, Puf.

34. Neil Brenner, 2004, *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press.

### *La qualité urbaine : impératif renouvelé des politiques urbaines entrepreneuriales*

Un accord semble donc se faire aujourd'hui dans les sciences sociales autour du constat selon lequel le rôle des villes et des espaces urbains dans les fonctionnements des sociétés et des économies contemporaines aurait fortement évolué depuis plus de trois décennies. Les transformations du capitalisme et des systèmes productifs ont fait perdre aux villes leur fonction de foyers industriels pour en faire avant tout des centres de consommation, de coordination de systèmes de production redéployés à l'échelle mondiale, de connexion de flux de capitaux et d'informations, mais aussi des espaces d'innovation et de création et de reproduction de la force du travail du « capitalisme cognitif ». Ces bouleversements, que le terme de transition postfordiste permet sommairement de nommer, ont à la fois modifié la place de l'espace et des villes dans les processus d'accumulation, bouleversé les hiérarchies urbaines, transformé les structures sociales des villes, modifié les rapports que chaque groupe social entretient avec l'espace mais aussi avec les autres groupes, mais également transformé fondamentalement les objectifs et les « cibles » des politiques urbaines. Cette nouvelle donne économique fait des villes, plus que jamais, des places stratégiques de production de la plus-value, des espaces de création de valeurs foncière et immobilière, bref, des lieux par excellence de l'accumulation du capitalisme globalisé<sup>35</sup>. Ces cadres d'analyse centrés sur les transformations du capitalisme et des politiques économiques et post-industrielles qui affectent les villes appellent une analyse fine des politiques urbaines contemporaines. En effet, le contexte de spécialisation des économies capitalistes avancées sur une base tertiaire de haut niveau fait de la production de l'espace un enjeu clé : la compétition interurbaine se joue sur la qualité de l'environnement urbain, l'essor des préoccupations de durabilité urbaine paraissent indissociables de celle de « qualité de vie en ville ». D'une aide indirecte au développement économique, ces politiques urbaines tendent à devenir toute la politique de développement économique.

Quel rôle les politiques publiques en général et les politiques urbaines en particulier jouent-elles dans ces processus ? Pour les géographes et sociologues radicaux, ces politiques, loin de compenser les effets socio-spatiaux de la transition postindustrielle, les auraient plutôt accentués, et seraient ainsi devenues intrinsèquement génératrices d'injustice. On assisterait à un phénomène de néolibéralisation des politiques urbaines caractérisé par la priorité donnée à des politiques proactives d'offre visant à attirer les capitaux de l'économie post-industrielle et les emplois métropolitains stratégiques<sup>36</sup>. L'action publique ne disparaît pas, mais elle se met au service de la généralisation des mécanismes de marché dans la production de l'urbain et dans la régulation des rapports entre les groupes sociaux qui peuplent la ville. En quelques années, le socle du keynésianisme spatial, qui assurait une redistribution des ressources entre espaces bien dotés et espaces moins bien dotés avec l'objectif de niveler les conditions de vie aurait été ébranlé. Les politiques redistributives d'inspiration keynésienne seraient désormais supplantées par ce que N. Brenner appelle les « *locational policies* »<sup>37</sup>, c'est-à-dire par des politiques dont les cibles sont les entreprises et les groupes sociaux nomades et détenteurs

---

35. David Harvey, "Social justice, postmodernism and the city", *International Journal of Urban and Regional Research*, 16, 4, 1992, p. 588-601.

36. Jamie Peck, Adam Tickell, 2002, "Neoliberalizing Space", *Antipode*, 34, 3, p. 380-404 ; Jason Hackworth, 2007, *The Neoliberal city. Governance, ideology and development in American Urbanism*, Ithaca, NY, Cornell University Press.

37. Neil Brenner, 2004, *New State Spaces : Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press.

de ressources pour le développement économique, l'image et le rayonnement du territoire, et qui consistent pour l'essentiel à mettre les finances locales au service de ces intérêts.

Cette évolution des politiques urbaines a été particulièrement nette aux États-Unis et en Grande-Bretagne, à partir du début des années quatre-vingt, sous les gouvernements respectifs de Ronald Reagan et de Margaret Thatcher. Les politiques de réduction des dépenses publiques et les réformes qui ont affecté les mécanismes de l'État-Providence dans ces deux pays ont eu pour effet de réduire le soutien des États centraux aux villes, y compris, et surtout, les plus durement frappées par la désindustrialisation. Ces gouvernements, fortement influencés par les principes du *public choice*, ont fait le choix de mettre en concurrence les villes et les territoires pour conjurer la crise industrielle et stopper la dégradation des services et des conditions de vie. Dans ce contexte de mise en concurrence et de dérégulation des marchés de biens et de capitaux, les villes ont donc été incitées à identifier et à valoriser leur avantage comparatif, à développer des politiques proactives d'attraction des investissements et des groupes sociaux stratégiques. Les gouvernements urbains se sont convertis, de manière plus ou moins contrainte, à l'entrepreneurialisme<sup>38</sup>. Dès lors, l'objectif central des politiques urbaines ne serait plus principalement de produire des services à destination des ménages mais de vendre la ville à des groupes sociaux dotés de ressources pour participer au rayonnement urbain. L'observation des stratégies urbaines déployées dans les villes industrielles en reconversion et en quête d'une nouvelle attractivité et d'une nouvelle image, permet, de ce point de vue, de prendre la mesure de la force de ce mouvement, qui voit les politiques urbaines basculer vers une logique de l'offre<sup>39</sup>.

Cet entrepreneurialisme et cette généralisation des mécanismes marchands ont une traduction spatiale. Avec le capitalisme postfordiste, l'espace urbain prendrait le relais des processus économiques pour produire et accentuer les inégalités. Ainsi, à partir des années quatre-vingt-dix, la reprise de l'accroissement des écarts de richesse entre groupes sociaux et l'emballage des mécanismes de la rente foncière se combinent pour alimenter des mécanismes puissants d'inscription spatiale des inégalités sociales. Un peu partout, les opérations de renaissance urbaine, les grands projets de réaménagement de quartiers centraux ou péri-centraux dont l'objectif affiché est de « requalifier » la ville, c'est-à-dire de créer de la valeur foncière, sont autant de figures imposées du projet urbain<sup>40</sup> qui témoignent de cet exacerbation des logiques de compétitivité dans la production de l'espace urbain.

La philosophie en vogue de la « renaissance urbaine », du « renouvellement urbain »<sup>41</sup>, du « refaire la ville sur la ville » est une renaissance physique, économique et esthétique des villes basées sur l'action urbanistique et architecturale. Dans ce contexte, le renouvellement urbain (en France) et la renaissance urbaine (en Grande Bretagne) donnent lieu à des constructions discursives relativement homogènes véhiculant une nouvelle géographie imaginaire de la ville et de l'urbanité. Ces discours participent d'une entreprise qui vise à gommer les stigmates de l'ère industrielle. Ils sont présentés comme une alternative à

---

38. David Harvey, 1989, "From managerialism to entrepreneurialism: the transformation of urban politics in late capitalism", *Geografiska Annaler*, 71, B, p. 3-18.

39. Max Rousseau, 2011, Vendre la ville (post) industrielle. Capitalisme, pouvoir et politiques d'image à Roubaix et à Sheffield (1945-2010), Thèse de doctorat en science politique, Université Jean Monnet, Saint Etienne.

40 Gilles Pinson, 2009, Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes, Paris, Presses de Sciences Po.

41. Loi « Solidarité et renouvellement urbain », 2000, concernant la France.

l'urbanisme moderne permettant de rompre la dépendance automobile. Les références et l'imagerie du « village urbain » (« Urban village », noyaux villageois), faite d'interactions sociales dans la rue, les espaces publics, les cafés et les petits commerces sont mobilisées. La sémantique du renouvellement urbain, et de ses notions connexes (densité, qualité urbaine, durabilité) est imprégnée d'une vision idéalisée de l'urbanisme traditionnel des villes d'Europe continentale et par le New Urbanism américain ou urbanisme « néo-traditionnel » qui a pour but de restaurer des espaces publics de qualité, une échelle humaine et un sens de la communauté par la forme urbaine. Cette imagerie est largement relayée par les acteurs privés participant à la fabrique de l'urbain (promoteurs immobiliers en tête) qui la diffuse au travers des outils du marketing urbain et du benchmarking tels que les palmarès urbains (sur la qualité des services urbains, la qualité de vie, le bien être, les villes où il fait bon vivre, les villes préférées des entrepreneurs, etc...). Les politiques de transport et de déplacement, les opérations de requalification de la voirie et des espaces publics sont toujours considérées par les promoteurs du renouvellement urbain comme un levier déterminant au sein de ces politiques publiques. Or, cette représentation de l'urbanité serait socialement sélective<sup>42</sup>.

Un ensemble de travaux récents soutiennent que l'objectif de qualité urbaine et sa déclinaison durable dans le Développement Urbain Durable (DUD), sont utilisés par les acteurs des politiques urbaines comme un moyen de renforcer l'attractivité territoriale par l'image et la promotion d'une certaine qualité de vie<sup>43</sup>. Le développement urbain durable et la cohésion sociale ont supplanté la protection de l'environnement et la solidarité sociale et ce changement sémantique est loin d'être anodin. N. Brenner y voit le signe d'une évolution de la raison d'être des politiques urbaines qui ne chercheraient plus tant à s'attaquer aux problèmes de protection de l'environnement et de solidarité sociale en tant que tels, pour eux-mêmes (pauvreté, exclusion, dégradation environnementale) qu'à en contrôler le niveau, l'intensité pour limiter des risques (émeutes, pollutions, ...) dommageables à la compétitivité des métropoles. Ces politiques urbaines seraient donc au service d'un agenda qui les surplombe, visant à garantir un climat urbain favorable aux affaires et au commerce<sup>44</sup>. Le capitalisme post-fordiste donnerait à voir un glissement des stratégies visant à positionner les villes non plus tant dans la division internationale de la production que dans la division internationale de la consommation<sup>45</sup>. A peine envisageables trente ans plus tôt, ces logiques de concurrence par l'offre de qualité urbaine, se caleraient sur les attentes présumées des nouvelles bourgeoisies urbaines, sur celles des cadres occupant les emplois métropolitains considérés comme stratégiques. Stratégie délibérée de développement

---

42. Claire Colomb, 2006, « Le New labour et le discours de la « renaissance urbaine » au Royaume-Uni. Vers une revitalisation ou une gentrification accélérée des centres-villes britanniques », *Sociétés contemporaines*, n°63, p. 15-37.

43. Bernard Jouve, Christian Lefèvre, 2005, « Métropoles confisquées : élites économiques et grands élus aux commandes », in Da Cunha A., Knoepfel P., Leresche J.P., Nahrath S., (dir.), *Les enjeux du développement urbain durable. Transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne, p. 405-424 ; Vincent Béal, 2009, « Politiques urbaines et développement durable : vers un traitement entrepreneurial des problèmes environnementaux ? », *Environnement Urbain/Urban Environment*, n°3, p. 64-82 ; Erik Swyngedouw, 2005, « The Antinomies of the Postpolitical City : in search of a democratic politics of environmental production », *International Journal of Urban and Regional Research*, 33, 3, p. 601-620.

44. Neil Brenner, 2004, *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press. Voir également la recension : Bernard Jouve, 2007, « Brenner Neil, New States Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood », *Métropoles*, n°1.

45. Jamie Peck, Adam Tickell, 2002, « Neoliberalizing space », *Antipode*, 34, 3, p. 380-404.

économique, porté par l'Etat<sup>46</sup> ou par les collectivités<sup>47</sup> pour générer de la richesse et de la croissance, la gentrification, définie par l'arrivée au sein d'un quartier de ménages dont les revenus sont supérieurs au niveau de revenu moyen des ménages du quartier, permettrait ainsi de créer de la richesse à deux niveaux : celui des taxes ménages, abondées dès lors que les revenus des ménages augmentent ; celui, surtout, de la rente foncière dès lors que l'arrivée massive de population à plus fort revenu provoque une hausse des valeurs foncières et immobilières dans l'ensemble du quartier.

Le mot d'ordre de qualité urbaine et la constellation de notions qui lui sont associées — la qualité urbaine est forcément dense et durable, elle est souvent centrale et contre l'automobile— mérite donc d'être interrogé au prisme des effets socio-spatiaux des pratiques qu'il légitime. Ce mot d'ordre vient en effet légitimer une gestion différenciée de l'espace urbain justifiée par l'effet de « ruissellement » qui véhicule l'idée que les bénéfices de la croissance vont se répartir d'eux-mêmes sur tout le territoire urbain. À ce jeu, cet impératif se traduit très nettement par un surinvestissement public (politique et financier) dans la ville-centre. Cette imagerie de la ville de qualité est également caractérisée par un modèle esthétique et économique qui encourage la présence de certains groupes socio-professionnels dans la ville... au détriment d'autres. Il n'est pas exagéré, et les développements qui suivront étayeront ce propos, d'affirmer que l'impératif de qualité urbaine participe d'un modèle sélectif insulaire de production de l'espace, qu'il vient légitimer des politiques urbaines qui alimentent des opérations de tri spatial et de tri social.

Les politiques du cadre de vie urbain, d'environnement et de qualité urbaine ne sont ni directement des politiques de développement économique et industriel, ni clairement des politiques sociales. Cependant, elles tendent, d'une part, à devenir toute la politique économique en régime post-industriel rééchelonné à l'échelle des villes et d'autre part, à relayer des politiques sociales désormais largement façonnées par une approche spatiale identifiant des géographies prioritaires<sup>48</sup>. Autrement dit, l'urbanisme tend à devenir la réponse stratégique à tous les problèmes urbains. C'est pourquoi s'intéresser à cette production de l'espace dans une perspective critique reste pertinent scientifiquement et sûrement utile socialement. Pour autant, les travaux néomarxistes qui théorisent la néolibéralisation peinent à opérationnaliser un programme de recherche qui renseignerait les mécanismes concrets par lesquels s'impose l'agenda néolibéral. Plus encore, la pertinence de ces cadres d'analyse est mise en cause par des travaux empiriques qui insistent sur l'autonomie du local, le poids d'une vaste classe moyenne, la variété des trajectoires historiques entre Etat et capitalisme notamment.

De fait, si l'on est séduit par cette somme de travaux issus de divers champs disciplinaires, comme la sociologie, le droit, la géographie ou l'urbanisme, qui tendent à accréditer la thèse d'un durcissement de l'ordre urbain et celle de politiques urbaines alimentant une ville socialement et spatialement sélective, la thèse d'une coalition d'intérêts « revanchiste<sup>49</sup>, » est difficile à défendre eu égard aux enquêtes que nous avons conduites dans les villes françaises. Dans la ville revanchiste nous dit N. Smith, ce sont les capitalistes

---

46. Neil Smith, 1996, *The New Urban Frontier : Gentrification and the Revanchist City*, London, Routledge.

47. Max Rousseau, 2010, « Gouverner la gentrification. Différentiel de loyer et coalitions de croissance dans la ville en déclin », *Pôle Sud*, 32, p. 57-72.

48. Sylvie Tissot, Franck Poupeau, 2005, « La spatialisation des problèmes sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 4, 159, p. 4-9 ; Mustafa Dikeç, 2007, *Badlands of the Republic. Space, politics and urban policy*, Oxford, Blackwell ; Claude Chaline, 1998, *Les politiques de la ville*, Paris, Puf.

49. Neil Smith, 1996, *The New Urban Frontier : Gentrification and the Revanchist City*, Londres, Routledge.

bourgeois globalisés qui cherchent à reprendre possession de la ville ou du moins de certains espaces centraux ou stratégiques, et à en chasser les populations défavorisées ou marginalisées. Nous n'avons, pour notre part, pas identifié de coalitions d'intérêts qui militent pour ce modèle ou œuvreraient discrètement ou explicitement à son avancement. Si des stratégies agressives de contrôle de l'espace urbain sont à l'œuvre, elles s'imposent par des mécanismes beaucoup plus diffus et subtils, dans le chaos des intérêts de la ville pluraliste.

## 1.2 Le chaos des intérêts dans la ville pluraliste

Les cadres d'analyse marxiste vont être ébranlés dans les années 1970 sous l'effet d'un triple mouvement qui remet en cause leur fondement théorique : l'affirmation du pouvoir local, le poids grandissant des classes moyennes et l'extension de l'Etat Providence. À l'évidence, l'analyse des politiques urbaines invalide la théorie d'un capitalisme monopolistique d'Etat. De l'émergence d'un pouvoir local, entendu comme l'ensemble de relations dynamiques et instables entre l'appareil d'Etat, des élus locaux et des groupes sociaux<sup>50</sup>, au chantier de la gouvernance urbaine, les cadres d'analyse se renouvellent pour penser les politiques urbaines au prisme de l'agencement des intérêts nombreux, variés et labiles dont sont faites les sociétés urbaines.

Imprégnés par un débat scientifique fortement structuré par la question du rapport entre le centre et la périphérie, les chercheurs qui prennent au sérieux les « bruits de fond » du local dans les années 1970, qu'ils relèvent de la sociologie urbaine marxiste ou de la sociologie des organisations, se posent en substance la question suivante : les politiques urbaines peuvent-elles être reconfigurées dès lors qu'elles sont le produit de pouvoirs locaux ? Le pouvoir local peut-il s'affirmer comme un contre-pouvoir face au pouvoir de l'Etat ?

À mesure que l'Etat organise la décentralisation des compétences vers les collectivités locales, incite à la constitution de gouvernements urbains et rend finalement possible une production locale du « sens », la grille de lecture opposant centre et périphérie va s'avérer de moins en moins opératoire pour rendre compte des finalités des politiques urbaines. Dès lors, la recherche va s'orienter vers l'analyse des relations horizontales et des coalitions stabilisées entre groupes sociaux qui participent à la gouvernance urbaine. Comprendre les finalités de l'action publique implique alors, pour les tenants de ce cadre d'analyse, d'identifier quels sont les groupes d'intérêts qui dominent la gouvernance urbaine et structurent les agendas de sociétés urbaines.

### *Les politiques urbaines : produits du contre-pouvoir local ?*

Les deux grands courants de recherche qui s'affrontent en France dans les années 1970, la sociologie urbaine marxiste et la sociologie des organisations, (le grand méchant loup et le petit chaperon rouge de la sociologie empiriste du pouvoir<sup>51</sup>) ont ceci de commun qu'ils envisagent le local, pour des raisons différentes, comme un espace structurellement dominé par le centre. Or, à partir des années 1970, la rencontre entre des hauts fonctionnaires

---

50. Sylvie Biarez, 1989, *Le pouvoir local*, Economica.

51. Pierre Birnbaum, 1974, « Le petit chaperon rouge et le pouvoir local », *Revue Française de Sociologie*, 15-2, p. 257-262.

modernisateurs, une nouvelle génération d'élus locaux nettement politisés à gauche et une nouvelle classe moyenne urbaine porteuse de revendications sur le cadre de vie en ville dans un contexte où commence à se faire sentir les effets de la crise du capitalisme industriel fournit un cadre favorable à l'affirmation de politiques locales.

La crise économique qui se révèle avec le premier choc pétrolier de 1974 se traduit par une déstabilisation des villes façonnées par la révolution industrielle, par l'augmentation de la dépendance des économies nationales aux marchés internationaux et par la fragmentation des groupes sociaux avec émergence du chômage massif et des îlots de pauvreté. Les contradictions du capitalisme se font sentir, le progrès technique, le productivisme et la consommation de masse commencent à être questionnés. L'urbanisation se poursuit et l'Etat central en prend acte en affirmant que l'urbain constitue la forme moderne du vivre ensemble<sup>52</sup>. Cela implique donc à la fois d'urbaniser les institutions de l'Etat et de reconnaître une autonomie aux pouvoirs locaux. Un signal fort est donné dans ce sens avec la création en 1976 du ministère de l'environnement et du cadre de vie, fruit du rapprochement entre les administrations de l'Equipement et de l'Environnement<sup>53</sup>. Le projet politique de modernisation de la société par l'urbain fondé sur la planification urbaine et la production d'équipements collectifs<sup>54</sup> passe désormais, aussi, par un contrat global avec les collectivités territoriales. La qualité urbaine devient une prérogative partagée entre l'Etat et des pouvoirs locaux, véritables relais de l'Etat Providence pour répondre aux demandes sociales.

À côté des transferts sociaux, le déploiement de l'Etat Providence s'est également matérialisé dans la création d'équipements collectifs visant à « démarchandiser » l'accès à certains biens (en transport public, en équipements et services publics), à mettre à disposition de tous des biens longtemps réservés à quelques uns<sup>55</sup>. Ces biens, qui n'entrent pas directement dans la statistique qui mesure les inégalités sociales, participent pourtant effectivement d'une idéologie républicaine qui a longtemps conçu son rôle social par rapport à l'équipement équitable et équilibré du territoire comme condition de l'égalité des places<sup>56</sup>. Autrement dit, l'Etat, dans les années 1960 et 1970, est le grand organisateur d'un keynésianisme spatial, concept qui désigne des politiques de redistribution spatiale de la richesse qui vise à la fois à réduire les tensions dans les espaces surinvestis par le développement capitaliste et à réorienter les investissements vers ceux qu'il a désertés. Ce projet politique légitimé, dans et par le droit public à travers les concepts de service public, d'intérêt général et d'égalité, se traduit par la production d'une offre standardisée d'infrastructures et de services à la population sur tout le territoire national qu'il s'agit d'équiper<sup>57</sup>. Il n'est pas anodin de constater que cette représentation du rôle de l'Etat et de la fonction du service public imprègne toujours fortement au début des années 2000 l'identité collective des agents territoriaux du ministère de l'équipement, aux avants postes

---

52. Olivier Guichard, 1976, *Vivre ensemble*, Rapport de la commission Guichard au Président de la République, Paris, La Documentation française.

53. François d'Arcy, Yves Prats, 1985, « Les politiques du cadre de vie », in Madeleine Grawitz, Jean Leca, *Traité de science politique*, tome IV, Paris, Puf, p. 261-299 ; Monique Dagnaud, 1977, *Le mythe de la qualité de la vie et la politique urbaine en France, enquête sur l'idéologie urbaine de l'élite technocratique et politique, 1945-1975*, Editions Mouton, École des hautes études en sciences sociales.

54. Thierry Oblet, 2005, *Gouverner la ville. Les voies urbaines de la démocratie moderne*, Paris, Puf.

55. Gøsta Esping-Andersen, 2007, *Les Trois Mondes de l'Etat Providence*, Paris, Puf.

56. François Dubet, 2010, *Les places et les chances. Repenser la justice sociale*, Paris, Le Seuil.

57. Hélène Reigner, 2011, « Equipement », in Cole A., Guigner S., Pasquier R. (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, p.224-230.

de l'opérationnalisation de cet enjeu. Les quelques travaux qui s'intéressent (encore) au ministère de l'équipement à cette période montrent, et ce qu'il s'agisse du fonctionnaire-ouvrier militant qui revendique d'exercer un métier au service du public<sup>58</sup> ou des cadres, notamment au sein du corps des ingénieurs des Travaux Publics de l'Etat affirmant être aux services de tous les territoires<sup>59</sup>, ces fonctionnaires territoriaux en charge de l'équipement des territoires sont emprunts d'un socle de valeurs caractéristiques du keynésianisme spatial. Pourquoi n'est-ce pas anodin ? Parce que les effets infranationaux des politiques de réforme de l'Etat, qui se sont accélérées et radicalisées depuis le début des années 2000, demeurent assez largement méconnus<sup>60</sup>. R. Epstein a montré comment l'Acte II de la décentralisation, la LOLF et la RGPP transformaient conjointement l'organisation de l'administration territoriale, les instruments au travers desquels l'Etat intervient localement et la distribution des ressources (financières et d'autorité) entre niveaux de gouvernement. Il affirme, en s'appuyant sur les politiques de rénovation urbaine, que ces évolutions institutionnelles et instrumentales conduisent à une restauration de l'emprise de l'Etat central sur les politiques menées, via la mise en concurrence des territoires et la mise en avant sélective des bonnes pratiques, nouvelles technologies de gouvernement permettant à l'Etat de gouverner à distance, sans la médiation de son administration territoriale<sup>61</sup>. Pour autant, la force des cadres cognitifs emprunts de keynésianisme spatial associés aux ressources héritées dont peuvent disposer certains segments de l'Etat local, notamment les services de l'équipement, peuvent être des éléments constitutifs d'une capacité de résistance aux injonctions néo-managériales du centre et ce d'autant plus que ces fonctionnaires territoriaux ont largement essaimé dans les institutions locales « voisines »<sup>62</sup>, facilitant peut-être ainsi la possibilité de constituer des alliances locales pour contourner, une fois de plus, les projets du centre<sup>63</sup>.

Mais revenons aux années 1970. En reconnaissant la légitimité des pouvoirs locaux à participer à la fabrique des politiques urbaines, cette représentation d'un Etat garant d'un développement équilibré des territoires se diffuse via le mouvement de déconcentration en même temps que les pouvoirs locaux récupèrent progressivement les moyens techniques et instrumentaux selon des modèles hérités de l'Etat<sup>64</sup>. Le pouvoir local, partie prenante de

---

58. Voir notamment : Julien Langumier, 2005, « Des ouvriers de la fonction publique d'Etat face aux réformes de modernisation. Enquête auprès des agents d'exploitation de la DDE », *Sociétés contemporaines*, n°58, p. 65-84 ; Danièle Linhart (dir.), 2006, *Les différents visages de la modernisation du service public. Enquête sociologique sur les valeurs des agents de la fonction publique du nord*, Paris, La documentation française.

59. Hélène Reigner, 2002, *Les DDE et le politique. Quelle co-administration des territoires ?*, Paris, L'harmattan.

60. Philippe Bezes, 2008, « Le tournant néomanagériale de l'administration française », in Borraz O., Guiraudon V. (dir.), *Politiques publiques. 1, La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 215-253.

61. Renaud Epstein, 2008, « L'éphémère retour des villes. L'autonomie locale à l'épreuve des recompositions de l'Etat », *Esprit*, 342, p. 136-149.

62. Hélène Reigner, 2002, « Le pluralisme limité de l'action publique territoriale : le ministère de l'équipement entre adaptations et continuité », in Hassenteufel P., Fontaine J. (dir.), *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Presses Universitaires de Rennes, p. 189-209 ; Hélène Reigner, 2001, « Multi-level governance or co-administration ? Transformation and continuity in French Local Government », *Policy and Politics*, Avril, p. 181-192.

63. C'est cette controverse que nous avons souhaité activer lors du congrès AFSP de Strasbourg en 2011. Hélène Reigner, Renaud Epstein, 2011, « Retour sur l'Etat local. Introduction à la ST14 », Congrès de l'Association Française de Science Politique, Strasbourg, 31 août-2 septembre ; Renaud Epstein, Hélène Reigner, 2011, « Controverses autour de l'Etat territorial », *Pouvoirs locaux*, n°91, décembre, p. 89-93.

64. Sylvie Biarez, 1989, *Le pouvoir local*, Economica ; Hélène Reigner, 2002, *Les DDE et le politique. Quelle co-administration des territoires ?*, Paris, L'harmattan.

l'Etat providence, partage avec le centre un projet de revivification de la société par le bas en s'appuyant sur les sociétés urbaines. Progressivement, ce pouvoir local va prendre en charge l'enjeu de la qualité de la vie quotidienne des citoyens.

Cette dynamique d'affirmation du pouvoir local sur les enjeux de qualité urbaine est analysée comme étant également une des conséquences des transformations sociologiques des sociétés urbaines. La création des équipements de l'Etat Providence s'est en effet accompagné de la création massive d'emplois publics pour faire fonctionner ces structures et ces nouvelles couches moyennes salariées du service public qui peuplent les villes vont être porteuses de nouvelles aspirations et représentations concernant le cadre de vie. Investies dans le milieu associatif local, elles vont alimenter les idéologies de la vie sociale et de l'aménagement urbain : la qualité de vie et l'environnement vont occuper une place centrale dans leurs revendications. Le poids de cet électorat est une variable explicative forte avancée pour analyser la « vague rose » aux élections municipales de 1977. De surcroît, plus qu'un électorat, ces nouvelles classes moyennes vont également participer au renouvellement sociologique et générationnel des élus locaux. Elles vont fournir de nouveaux « notables » à la classe politique locale, un vivier d'adjoints professionnalisés et politisés<sup>65</sup>, des élus militants et vont ce faisant, participer à la déstabilisation du système notabiliaire<sup>66</sup>.

Les politiques urbaines mises en œuvre par cette nouvelle coalition se veulent au service d'une transformation progressiste de la société et la production d'équipements collectifs est pensée comme permettant de l'accomplir. L'équipe d'Hubert Dubedout à Grenoble considérée comme pionnière, celle rassemblée autour d'Edmond Hervé à Rennes qui affirme vouloir « changer la vie, changer la ville »<sup>67</sup> sont parmi les figures fortes de cette modernité municipale urbaine. Reprenant les préceptes de l'École de Chicago sur le fond et soucieuses de démocratisation sur la forme, ces équipes veulent agir sur la ville pour modifier les rapports sociaux et répondre aux besoins de leurs administrés. Ce milieu des années 1970 correspondrait donc à une ouverture des agendas urbains qui marque l'émergence de l'enjeu environnement<sup>68</sup> dans des villes devenues des relais de l'Etat providence.

Observateurs de cette période, les chercheurs rassemblés autour de Lucien Sfez scrutent ce local qui travaille les multi-possibles, qui est certes le lieu de reproduction du capitalisme (la production des besoins) mais aussi un possible lieu de lutte et d'innovation politique : « *Le local, ce n'est en aucun cas le lieu où on échapperait miraculeusement à la détermination par l'économie mais celui où les fruits de cette détermination sont si amers et les contradictions qu'elle manifeste si éclatantes que la pratique permet un avancée de la*

---

65. Une littérature importante s'est penchée sur ces transformations du personnel politique local dans les années 1970. Citons notamment, Stéphane Dion, 1986, *La politisation des mairies*, Paris, Economica ; Philippe Garraud, 1989, *Profession : homme politique. La carrière politique des maires urbains*, Paris, L'Harmattan ; Joseph Fontaine, Christian Le Bart, (dir.), 1994, *Le métier d'élu local*, Paris, L'Harmattan ; Olivier Borraz, 1998, *Gouverner une ville. Besançon 1959-1989*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

66. Albert Mabilleau, Claude Sorbets (dir.), 1989, *Gouverner les villes moyennes*, Paris, Pedone.

67. Michel Philipponneau, 1976, *Changer la vie, changer la ville : Rennes 1977*, La Baule, Editions Breizh.

68. Bernard Barraqué, Jacques Theys (dir.), 1998, *Les politiques d'environnement. Evaluation de la première génération : 1971-1995*, Paris, Editions Recherches, cité dans Vincent Béal, 2011, *Les politiques du développement durable. Gouverner l'environnement dans les villes françaises et britanniques (1970-2010)*, thèse de science politique, Université Jean Monnet, Saint Etienne.

*conscience sociale*<sup>69</sup> ». Cet accent mis sur l'incertaine et mouvante nature du pouvoir local est une critique faite aux travaux relevant d'un marxisme structuraliste auxquels il est reproché de « *placer sur un même plan la lutte des classes qui s'en réfère à une dynamique de l'histoire et des institutions qui ne peuvent en rendre compte directement. Aussi on néglige tout un aspect essentiel de l'institution communale qui est celui d'une organisation véhiculant certaines formes de pouvoir et structurant éventuellement d'autres ensembles, institutionnel et social*<sup>70</sup> ».

Il est reproché aux travaux marxistes structuralistes d'avoir sous-estimé les « bruits de fond » produits par le local<sup>71</sup>. Le pouvoir local est plus que l'espace des concessions secondaires accordées par le centre. Sans renier les apports et leur appartenance à la sociologie urbaine marxiste, Sylvie Biarez et Edmond Préteceille sont probablement les deux chercheurs ayant le plus investi l'énigme du pouvoir local. La première montre qu'à côté de l'Etat et des monopoles imposant leurs logiques aux pouvoirs locaux, peuvent s'affirmer des intérêts locaux spécifiques, hostiles à certaines dimensions des politiques d'Etat, distincts des forces économiques centralisatrices et que ces intérêts locaux ne peuvent être considérés comme résiduels<sup>72</sup>. Le local prend de l'épaisseur, il ne peut être réduit à la simple traduction des conflits de classe nationaux ; il est le lieu où se tissent des liens entre pouvoir municipal et groupes sociaux selon des compromis plus ou moins instables ; il est un système complexe en état de tension ou de déséquilibre entre la rationalité fonctionnelle émanant de l'Etat, des histoires locales liées aux modes de vie et à des cultures, des logiques propres à l'institution locale, à sa représentation et à son organisation<sup>73</sup>. Bref, l'analyse des structures internes du pouvoir local donne à voir des espaces de médiation d'où peuvent surgir des dynamiques qui bien que dissymétriques peuvent donner lieu à de l'innovation. Le second reconnaît que les travaux marxistes peuvent avoir tendance à appréhender la globalisation de manière trop déterministe comme un processus stable et unifié dont les gouvernements locaux ne pourraient au mieux que gérer les conséquences là où « *il semble bien que ce soit plutôt un ensemble de processus en construction, instable, hétérogène et partiellement contradictoire, affectant de manière différente les activités financières, industrielles, commerciales, culturelles, scientifiques, etc., avec autant d'implications territoriales différentes. Et, au-delà même de l'hétérogénéité intersectorielle, on peut penser que la diversité des stratégies des firmes, y compris dans un même secteur, peut rendre ces processus plus complexes que la vision unificatrice du marché mondial largement répandue. Cela révèle un espace considérable d'action du politique, réel ou potentiel, fort sous-estimé*<sup>74</sup> ».

---

69. Hubert Brochier, 1977, « La dialectique de l'objectif et du subjectif dans la détermination des besoins locaux », in Sfez L., (dir.), *L'objet local*, 10/18, p. 288-296, p.289.

70. Sylvie Biarez, 1977, « Les incertitudes d'un pouvoir local : l'amorce critique d'une démarche marxiste structuraliste », in Lucien Sfez (dir.), *L'objet local*, 10/18, p. 110-119, p. 117.

71. Edmond Préteceille, Jean-Louis Briquet, 1989, « Les marxistes et la question urbaine », *Politix*, vol 2, 7-8, p. 24-29.

72. Sylvie Biarez et al., 1973, *Institution communale et pouvoir politique : le cas de Roanne*, Paris, Mouton.

73. Sylvie Biarez, 1989, *Le pouvoir local*, Economica, p. 88 et 89.

74. Edmond Préteceille, 1999, « Inégalités urbaines, gouvernance, domination ? Réflexions sur l'agglomération parisienne », in Richard Balme, Alain Faure, Albert Mabileau, (dir.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 61-62.

Parallèlement, les travaux relevant de la sociologie des organisations et ayant théorisé le fonctionnement du système politico-administratif<sup>75</sup> considèrent le local, ses acteurs et ses politiques locaux comme un espace dominé par le centre qui ne peut se dégager une marge de manœuvre que grâce à un accès privilégié au centre, par le biais du cumul de mandats locaux et nationaux notamment. La forte influence de ces approches centrées sur le rapport centre-périphérie, qui ont très bien renseigné les stratégies des élus et les logiques de la compétition politique locale, a eu pour conséquence de négliger durablement l'analyse de la structuration interne du pouvoir local comme espace de compromis social avec la société locale. Ces cadres d'analyse ont perduré dans une sociologie politique focalisée sur le volet *politics* des espaces publics locaux, celui de la compétition politique, de la structuration des fiefs et de l'éligibilité par les élus locaux. « *Le système politico-administratif a vécu ! Le regard que les sciences sociales portent sur les espaces politiques locaux doit changer en conséquence* » clame Gilles Pinson<sup>76</sup>. Les transformations du capitalisme ont revalorisé le rôle des espaces locaux (pourvoyeurs d'externalités positives, réducteurs de coûts de transaction), la décentralisation et la montée en puissance des institutions intercommunales ont contribué à renforcer les capacités techniques et politiques des villes et des agglomérations, le « desserrement du verrou de l'Etat<sup>77</sup> » a permis aux villes d'élaborer des stratégies de développement, de relancer la planification stratégique et spatiale et ce faisant de se projeter un avenir, de produire du sens, la multiplication des acteurs intervenant dans la fabrique de l'action publique urbaine a rendu nécessaire des innovations instrumentales pour mobiliser ces acteurs nombreux et ces ressources dispersées au sein de sociétés urbaines qui se sont complexifiées<sup>78</sup>. Tout cela plaide donc pour « désaxer » le regard et se défaire de cadres d'analyse qui donnent le primat aux rapports verticaux entre le pouvoir local et l'Etat au profit d'approches qui s'intéressent centralement aux relations horizontales, aux jeux d'acteurs et coalitions locales et qui ne soient plus centrées sur les seuls élus et les institutions.

Cette critique française des approches centrées sur les élites et la compétition politique par les tenants de la gouvernance va pouvoir s'appuyer sur les travaux de Clarence Stone qui, dans les années 1980, sera un des premiers à engager la controverse avec les approches américaines dominantes centrées sur la question du « qui gouverne » et sur le débat pluralisme/élitisme. C. Stone défend l'idée que le pouvoir conquis par le vote ne donne pas, en soi, une capacité réelle de gouverner. Se basant sur ce qu'il observe à Atlanta, il s'étonne qu'une coalition biraciale déploie une politique urbaine très active qui ne bénéficie pas à la masse de la communauté noire. Pourquoi la conquête (partielle) du pouvoir politique local par les noirs n'a-t-elle pas permis de développer une politique progressiste ? Il souligne à travers cette interrogation les limites des approches centrées sur le « qui gouverne » pour comprendre les finalités de l'action publique. Dans l'Amérique réaganienne des années 1980, C. Stone est en effet sensible aux caractères non seulement « efficace » (une capacité

---

75. Jean-Pierre Worms, 1966, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, n°3, p. 249-276 ; Pierre Gremion, 1976, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil.

76. Gilles Pinson, 2010, « La gouvernance des villes françaises. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains », *Pôle Sud*, n°32, p. 73-92., p. 80.

77. Patrick Le Galès, 1999, « Le desserrement du verrou de l'Etat », *Revue internationale de politique comparée*, 6, 3, p. 627-652.

78. Patrick Le Galès, 2003, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po ; Gilles Pinson, 2009, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po.

d'action) mais aussi équitable des politiques urbaines<sup>79</sup>. À la question : dans quelle mesure la configuration du régime urbain — c'est-à-dire les coalitions gouvernantes qui incluent outre les autorités locales élues, les hommes d'affaires et les représentants du mouvement associatif notamment— structure-t-elle l'orientation des politiques urbaines ?, C. Stone répond que le contrôle des institutions du gouvernement local n'est pas suffisant pour gouverner et que la force électorale dominante ne peut être confondue avec la coalition gouvernante. Autrement dit, le pouvoir conquis par le vote ne donne pas en soi une réelle capacité de gouverner et d'agir : « *vote count but resources decide* ».

C'est principalement à ce chantier de l'identification de la capacité des villes européennes à mobiliser des ressources dispersées au sein desquelles la ressource électorale, le vote, tend à se banaliser que vont s'attaquer les approches mobilisant le concept de gouvernance. Suivant cette perspective qui opère une synthèse des critiques faites à la fois aux travaux marxistes et à la sociologie politique, ces travaux vont défendre l'idée selon laquelle la globalisation du capitalisme n'est pas un processus stable et unifié qui s'imposeraient aux sociétés locales. Pourquoi ? Parce que les villes sont redevenues des lieux de régulation des conflits ; des sociétés locales au sein desquelles des groupes sociaux se mobilisent, interagissent ; des lieux où se construit une capacité politique ; des espaces, en conséquence, au sein desquels se déploient des politiques urbaines qui n'échappent pas au local. Ainsi, peut-on lire dans le retour des villes européennes que « *les villes européennes sont une catégorie de 'mondes urbains' relativement robuste, elles ne sont pas seulement soumises au diktat des marchés [...]. En leur sein, des groupes et des institutions se mobilisent pour chercher des nouveaux modèles d'intégration, de gouvernance, des principes d'organisation, des normes de comportements, qui leur permettent de s'adapter tout en restant elles-mêmes*<sup>80</sup> ».

Progressivement, le rapport centre-périphérie s'avère donc être une grille de lecture inadaptée pour rendre compte des finalités des politiques urbaines. Un faisceau de travaux se rejoignent pour souligner l'émergence d'une capacité politique locale et le poids pris par les gouvernements urbains dans la production du sens. Saisir les finalités des politiques urbaines implique, dès lors, de se pencher sur la structure interne du pouvoir local, sur les dynamiques horizontales d'alliances qui structurent les régimes locaux<sup>81</sup>. Ce sont désormais elles qui permettraient d'expliquer l'action publique urbaine, la structure des agendas locaux et *in fine*, les finalités des politiques urbaines.

### *Le pluralisme en ville : pour faire quoi ?*

Les acteurs locaux ont donc pris sur le sort de leur ville. Pour faire quoi ? Les travaux relevant du chantier de la gouvernance urbaine affirment qu'il est abusif de réduire, comme

---

79. Voir notamment le chapitre « Equity and effectiveness » dans l'ouvrage Clarence Stone, 1989, *Regime politics, Governing Atlanta, 1946-1988*, University press of Kansas. Et l'article Clarence Stone, 1993, "Urban Regimes and The Capacity to govern : a political Economy Approach", *Journal of Urban Affairs*, 15, 1, p. 1-28.

80. Patrick Le Galès, 2003, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, p.55.

81. Gilles Pinson, 2010, « La gouvernance des villes françaises. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains », *Pôle Sud*, n°32, p. 73-92.

le font souvent certains auteurs radicaux anglo-saxons<sup>82</sup>, la montée en puissance des villes et de leurs stratégies de croissance à une conversion sans nuance aux principes néolibéraux et à l'abandon de toute ambition de lutte contre les inégalités. Si les enjeux d'attractivité et de développement économique sont montés en puissance dans les agendas urbains, ces derniers peuvent également révéler des préoccupations redistributives<sup>83</sup>. Les villes françaises et européennes apparaissent comme des espaces de production de sens, d'un projet, d'identité et plus généralement, des espaces à l'échelle desquels les liens politiques et les solidarités sociales sont susceptibles de se reconstituer. Les villes compteraient ainsi parmi les échelles bénéficiant de la redistribution de l'autorité politique et de la moindre capacité des Etats nationaux à assurer l'intégration et la direction des sociétés capitalistes. Affirmant la spécificité des gouvernements urbains d'Europe continentale par rapport aux tendances qui affectent les villes américaines et anglaises, ces travaux revendiquent une filiation wébérienne. Selon M. Weber, en effet, les villes européennes se sont révélées être historiquement des lieux de progrès et d'innovation sous l'impulsion d'une bourgeoisie urbaine progressiste dont la puissance d'initiative a permis d'obtenir avantages et libertés, y compris pour les groupes sociaux dominés<sup>84</sup>. C'est pourquoi, pour M. Weber, l'air de la ville rend libre.

Suivant cette veine wébérienne, les textes réunis dans *Cities of Europe*<sup>85</sup> montrent ainsi que si les villes d'Europe continentale ont été confrontées aux mêmes pressions que les villes du monde anglo-américain -transformation des systèmes productifs, recomposition de l'Etat national, pressions sur les Etats-Providence- et si ces pressions ont souvent débouché sur l'accroissement des inégalités sociales et la polarisation de la structure socio-spatiale des villes, les villes européennes semblent avoir mieux résisté à ces évolutions. Cette thèse est en partie relayée par Edmond Préteceille<sup>86</sup> qui souligne les limites empiriques des discours catastrophistes sur la gentrification généralisée et la segmentation des espaces urbains en enclaves ethniques. À partir du cas parisien, il montre que la thèse de la dualisation sociale et de la dualisation spatiale des villes, celle de la gentrification généralisée ne permettent pas de rendre compte des transformations qui travaillent la région parisienne. Y compris dans une métropole comme Paris, saisie par la mondialisation et l'emballlement des marchés immobiliers, les quartiers mixtes associant classes moyennes et catégories populaires restent la modalité dominante du tissu socio-spatial de la capitale. Certes, on observe un glissement général des espaces vers les statuts supérieurs, une tendance à la bipolarisation des extrêmes, avec un renforcement du caractère exclusif des espaces supérieurs et une augmentation du poids des chômeurs et des précaires. Mais cette bipolarisation reste relative et limitée : la majorité des espaces populaires ne connaissent pas cet appauvrissement, tandis que les espaces moyens mélangés gardent majoritairement ce caractère. Ce sont les classes supérieures qui sont le moteur de la ségrégation. E. Préteceille

---

82. Par exemple, Franck Moulaert, Arantxa Rodriguez, Erik Swyngedouw, 2003, *The globalized city : economic restructuring and social polarization in European cities*, Oxford, Oxford University Press ; Neil Brenner, 2004, *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press.

83. *Pôle Sud*, 2000, « Partenariats contre l'exclusion », n°12.

84. Emile Durkheim, 2007, *De la division du travail social*, (1ère édition 1893), Paris, Puf ; Max Weber, 1982, *La Ville* (extrait du tome 2 d'[Économie et société](#), 1ère édition 1921), Paris, Aubier.

85. Yuri Kazepov, (dir.), 2005, *Cities of Europe. Changing Contexts, Local Arrangements, and the Challenge to Urban Cohesion*, Oxford, Blackwell.

86. Edmond Préteceille, 2006, « La ségrégation sociale a-t-elle augmenté ? La métropole parisienne entre polarisation et mixité », *Sociétés contemporaines*, 2, p. 69-93 ; Edmond Préteceille, 2009, « La ségrégation ethno-raciale a-t-elle augmenté dans la métropole parisienne ? », *Revue française de sociologie*, 50, 3, p. 489-519.

observe un renforcement du caractère exclusif des espaces supérieurs, avec une concentration accrue des catégories supérieures et une extension de ces espaces. La distance s'accroît entre les cadres d'entreprise et les classes populaires. Pour autant, les classes populaires ne résident pas majoritairement dans les espaces populaires. Certains de ces quartiers sont gentrifiés, d'autres sont des quartiers de « résistance ouvrière ». Les situations difficiles existent, mais en petit nombre. Ceci dit, il y a une progression du chômage et de la précarité dans toutes les catégories, avec la fragilisation de tout le corps social que cela génère. Cela déstabilise les stables. Là est l'évolution inquiétante pour E. Préteceille.

La capacité politique serait donc aussi mobilisée pour amortir et réguler les tensions engendrées par la mondialisation. Dans la controverse scientifique ouverte avec les néomarxistes, la gouvernance urbaine serait donc aussi mise au service d'un « welfare mix ». Pour autant, les travaux français insistent aussi sur le caractère nécessairement ambigu de l'évolution des politiques urbaines. Ils mettent l'accent sur le fait que cette nouvelle capacité des villes à projeter, programmer et mettre en œuvre des politiques publiques est mise au service d'objectifs de cohésion sociale autant que de compétitivité économique, qu'elle peut s'exprimer par la généralisation de politiques de compétitivité voire de soutien à certains processus de gentrification, mais aussi prendre la forme de politiques en direction des populations et des quartiers les plus fragiles<sup>87</sup>. Dans un article paru en 2010, O. Borraz et P. Le Galès évoquent également les défaillances de la gouvernance urbaine : « *There is a good deal of urban governance going on in European cities but not all the time, not for all group, not for all neighbourhoods and not so much for the peripheries of the city. [...] Governance discontinuities should therefore be analysed more systematically*<sup>88</sup>. ». Faut-il considérer que la capacité politique des villes est plutôt gage de politiques urbaines progressistes et mobiliser alors les défaillances de la gouvernance pour rendre compte des contrastes qui affectent le contenu de l'action publique ? Ou bien y-a-t-il indétermination complète entre la capacité politique des villes et la nature des politiques urbaines ? Le constat de l'ouverture et de la complexité du jeu des acteurs, de leurs stratégies, de leurs interactions complique sérieusement la donne pour appréhender les logiques et les mécanismes de la domination et du contrôle social. Pour le coup, la pertinence des travaux relevant de la gouvernance pour saisir les contenus, les finalités des politiques urbaines s'en trouve posée.

Elle l'est d'autant plus que cette résistance des sociétés européennes à la poussée néolibérale est en partie expliquée par l'existence de mécanismes hérités, notamment le poids d'éléments qui relèvent des contextes stato-nationaux comme le rôle qu'a joué historiquement l'Etat dans l'organisation du développement capitaliste et dans la régulation de ses contradictions dans le cadre de l'Etat-Providence. Cette résistance des mécanismes de redistribution et la présence, toujours forte, des services et des emplois publics protégeraient donc encore les villes européennes du développement de contrastes socio-spatiaux qui touchent les villes américaines ou du monde émergent. L'importance du rôle historique de l'Etat a aussi légué aux villes européennes une prééminence du politique qu'on ne retrouverait guère ailleurs et qui se traduirait encore aujourd'hui par la légitimité dont jouissent, par exemple, la planification urbaine ou encore l'intervention publique dans la

---

87. Voir Hélène Reigner, Gilles Pinson, 2009, « Les ambiguïtés de l'action publique face aux inégalités socio-spatiales. Etat des travaux francophones au regard des 'urban studies' », introduction de la ST26, Congrès de l'Association Française de Science Politique, Grenoble, 7-9 septembre.

88. Olivier Borraz, Patrick Le Galès, 2010, "Urban Governance in Europe: the Government of What ?", *Pôle Sud*, 32, p. 137-151, p. 148.

régulation du marché du logement. Mais jusqu'à quand ces mécanismes hérités vont-ils produire leurs effets ? Ne peut-on pas observer de sérieuses brèches dans ces héritages d'un Etat-Providence fondé sur d'importants transferts sociaux, sur l'égalité des places et leur sécurisation grâce aux droits sociaux qui ont accompagné le développement de la société salariale<sup>89</sup> ? Qu'en est-il, dès lors, quand ce modèle de la société salariale qui protège les systèmes de sécurisation des places, — c'est-à-dire qui protège bien ceux qui sont intégrés et mal ceux qui ne le sont pas, les « outsiders » de plus en plus nombreux —, s'effrite<sup>90</sup> ? B. Jobert insistait déjà en 1994<sup>91</sup>, sur la réception différentielle du néolibéralisme dans les différents Etats européens selon la position des promoteurs de ces programmes nouveaux : réforme globale en Angleterre sous l'impulsion du gouvernement lui-même et des « think tanks » peuplés d'économistes néo-libéraux doctrinaires, encerclement progressif en France par un néo-libéralisme gestionnaire qui pénètre peu à peu les communautés de politiques publiques. Réception différentielle donc qui se traduit par des processus de diffusion différenciés du projet néolibéral... mais dans tous les cas, par sa diffusion. Autrement dit, en dépit des différences temporelles et procédurales finalement relativement accessoires, une tendance lourde d'inflexion de la raison d'être de l'action publique serait à l'œuvre se traduisant par l'investissement des institutions et acteurs publics locaux et nationaux dans la mise en place d'initiatives, de programmes et de stratégies orientés vers l'impératif de compétitivité et l'accompagnement des logiques de marché<sup>92</sup>. À quoi sert-il, dès lors, de centrer l'analyse sur le gouvernement des villes et les innovations de la construction locale d'une capacité politique si, *in fine*, comme le défendent les néomarxistes, la néolibéralisation affecte si lourdement les finalités de l'action publique ? Pour identifier les conditions de possibilité d'une résistance dont les villes pourraient malgré tout être le foyer ?

C'est l'intention qui se dégage dans les pages consacrées aux formes diverses de la régulation au sein des villes européennes dans « le retour des villes européennes »<sup>93</sup>. Patrick Le Galès y évoque les « stratégies anti-pauvreté » déployées à Rennes — ville marquée par le poids des réseaux catholiques progressistes et celui de la classe moyenne du secteur public<sup>94</sup> — et à Turin, mais pas à Saint Etienne et à Milan (p.306) ; celles visant à « maîtriser le développement » dans les villes universitaires de classes moyennes avec des priorités politiques orientées vers des enjeux de qualité de vie, « *des formes de développement urbains soucieuses de l'environnement, du développement durable, des transports en commun, [...], du développement des pistes cyclables* » (p.308) ; la régulation des marchés immobiliers par des municipalités qui « *poursuivent des politiques urbaines sur le thème de la mixité, de l'habitat social en centre-ville* », à Rennes et à Nantes (p.310) ; celles encore visant à « réinventer la culture, l'identité » qui si elles « *peuvent être interprétées en termes*

---

89. François Dubet, 2010, *Les places et les chances. Repenser la justice sociale*, Paris, Le Seuil.

90. Robert Castel, 1995, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard.

91. Bruno Jobert, 1994, « Introduction. Le retour du politique », in Bruno Jobert, (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, p. 9-20.

92. Neil Brenner, Nik Theodore, (eds.), 2002, *Spaces of Neoliberalism. Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Oxford, Blackwell ; Patrick Le Galès, Alan Scott, 2008, « La révolution bureaucratique britannique. Autonomie sans contrôle ou 'freer markets, more rules' », *Revue française de sociologie*, vol. 48, n° 2, p. 301-330.

93. « Au-delà de la compétition : les formes diverses de la régulation au sein des villes européennes », in Patrick Le Galès, 2003, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, p.304-321.

94. Patrick Le Galès, 1993, *Politiques urbaines et développement local. Une comparaison franco-britannique*, Paris, L'Harmattan.

*de concurrence entre les villes, de spectacularisation marchande et de grands projets de prestige ou à vocation de grand lieu de consommation [...] servent au moins autant à recréer un sens de l'appartenance, à affirmer une identité, à redonner vie à des espaces publics, à donner un sens de la localité, à mobiliser et intégrer des groupes sociaux »* (p.315). Mais ces développements peinent à nous convaincre. Ces villes sont-elles au-delà de la compétition lorsqu'elles déploient pareilles politiques urbaines ? À dire vrai, on ne sait pas. Les politiques urbaines de transport public sont-elles intrinsèquement des politiques progressistes ? Il dépend si les priorités temporelles et le choix politique des tracés, des cadences, des fréquences, des amplitudes horaires se sont traduits par la production d'un réseau privilégiant la desserte du centre d'affaires et de l'aéroport ou par celle des quartiers périphériques populaires et des zones d'emplois attirant une main d'œuvre peu qualifiée. Mais plus encore, quand bien même la desserte en transport public d'un grand aéroport s'avère nécessaire et légitime, il peut être frappant de constater que cette desserte est souvent orientée vers les seuls usagers, oubliant que les aéroports sont aussi d'importants employeurs en main d'œuvre peu qualifiées travaillant en horaires décalés (50 000 salariés sur la plate-forme de Roissy en 2 000, personnels des entreprises de fret et de logistique, de l'hôtellerie et de la restauration, agents des entreprises de nettoyage et de sécurité, dont 80% travaillent en horaires décalés) qui ne peuvent concrètement se rendre sur ce lieu de travail (effectif ou potentiel) en transport public<sup>95</sup>. Ce qu'on cherche à signifier à travers cet exemple, et que l'on s'emploiera à démontrer dans les développements qui vont suivre, c'est qu'à peu près tous les exemples de politiques urbaines avancés par Patrick Le Galès au service de sa démonstration sur l'existence de formes diverses de la régulation « au-delà de la compétition » au sein des villes européennes peuvent faire l'objet d'interprétation singulièrement divergente. Partout les finalités de l'action publique territoriale sont présentées par les gouvernements locaux comme organisant un équilibre entre attractivité économique, développement durable et maintien de la cohésion sociale. Partout aussi la référence au « cadre de vie », au déploiement des politiques de « qualité de vie » et de développement durable sature les stratégies des villes. Notre thèse est que ces politiques ne sont pas l'expression de régulation « au-delà de la compétition » mais qu'elles sont précisément au cœur des nouvelles logiques de la compétitivité des villes « où il fait bon vivre », mises au service de l'attractivité territoriale par l'image et la promotion d'une qualité de vie socialement très sélective. Soutenir pareille thèse impose de prendre un peu de distance avec les objets de recherche et les cadres d'analyse qui constituent le cœur du chantier de recherche de la gouvernance urbaine et dont nous avons montré en quoi ils ne permettaient pas ou mal d'opérationnaliser des questions de recherche centrées sur la nature des politiques urbaines face aux mécanismes de hiérarchisation spatiale et de ségrégation sociale dans la ville contemporaine.

#### *De la contingence des intérêts en ville au pluralisme limité de l'action publique urbaine*

La compréhension des mécanismes d'agrégation des intérêts pour rendre gouvernable les problèmes sociétaux n'a jamais cessé d'être au cœur de l'agenda scientifique de la science politique. Pour répondre à la question « qui gouverne ? », la science politique et la

---

95. Depuis le début des années 2000, Allobus, un système de transport à la demande présenté comme une innovation institutionnelle, permet aux habitants des communes entourant Roissy (Goussainville, Sarcelles, Tremblay-en-France) d'accéder aux emplois de la plate-forme aéroportuaire 24h sur 24 et 7 jours sur 7. Voir Eric Le Breton, 2001, « Le transport à la demande comme innovation institutionnelle », *Flux*, n°43, p. 58-69.

sociologie politique placent traditionnellement les acteurs et les institutions qu'ils habitent et les intérêts qui les animent au cœur de l'analyse. Ce faisant, on se heurte, les travaux relevant de l'analyse des politiques publiques l'ont bien montré, à une difficulté de taille qui est de repérer, d'identifier et de caractériser des intérêts finalement assez labiles, incertains et changeants.

La sociologie de l'action publique a montré toutes les limites d'une vision stratégique de la décision et de l'action publique. Un faisceau de travaux a progressivement déconstruit l'idée d'action intentionnelle et la notion de préférence pour insister sur la rationalité limitée des acteurs et de l'action publique<sup>96</sup>. L'observation des processus décisionnels fait apparaître que les préférences, les buts, les intentions ne sont ni claires, ni univoques, ni stables. Lindblom montre que les acteurs découvrent, voire construisent leurs choix au cours même du processus de décision<sup>97</sup>. Elster affirme que les préférences des décideurs sont adaptatives<sup>98</sup>. Cohen, March et Olsen poussent la logique de la déconstruction de la rationalité limitée à son terme en insistant sur l'ambiguïté irréductible des préférences, imprécises, incohérentes, équivoques, multiples, floues, contradictoires<sup>99</sup>. Dans ces conditions, la décision s'apparente à un processus aléatoire caractérisé par un niveau élevé d'ambiguïté et de confusion. Elle peut résulter de malentendus, de « petites » décisions anodines, parfois même du hasard tant la multirationalité et la multifinalité sont inhérentes aux processus décisionnels<sup>100</sup>. Bref, à mesure que l'on investit ces travaux, la décision autant que les décideurs deviennent progressivement introuvables. Dès lors, la mise en œuvre ne se résume pas à la réalisation d'objectifs intentionnellement voulus ou prêtés à un décideur. Elle a une dynamique propre, faite de rétroactions, d'agendas cachés<sup>101</sup>. En conséquence, cela signifie aussi que les intérêts des acteurs et les alliances peuvent être recomposés au fil du déploiement de l'action publique. On pourrait considérer, en allant jusqu'au bout des implications des cadres théoriques qui mettent l'accent sur la rationalité limitée de l'action publique, qu'un modèle assez cohérent qu'une mise en ordre peut advenir à l'issue d'une somme chaotique de décision et d'indécisions. Il est donc vain de chercher à avancer sur la question du « qui gouverne » dès lors que l'action publique n'est pas le produit des intentions des acteurs. Si l'on a insisté dans les développements qui précèdent sur notre adhésion à l'idée de contingence de l'action publique, qui plaide notamment pour porter attention à la phase de mise en œuvre, on ne se résout pas à penser que les mêmes mécanismes soient à l'œuvre dans de nombreuses villes françaises, et plus largement européennes, de manière complètement fortuite.

Un faisceau de travaux ont montré de manière convaincante qu'une des caractéristique des processus de production de l'action publique contemporaine serait non pas tant d'orienter les fins qu'à fournir un cadre d'échanges et d'expressions des intérêts adaptés à cette nature dynamique et incertaine des intérêts. De fait, l'analyse de ces processus témoigne de ce que les buts, les objectifs, les finalités ne sont pas annoncés et préétablis à

---

96. Herbert Simon, 1955, "A Behavioral Model of Rational Choice", *Quarterly Journal of Economics*, LXIX, p. 99-118.

97. Charles Lindblom, 1959, "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, XIX, p. 79-88.

98. Jon Elster, 1983, *Sour Grapes : Studies in the Subversion of Rationality*, Cambridge University Press.

99. Michael Cohen, James March, Johan Olsen, 1972, "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, XVII, p. 1-25.

100. Lucien Sfez, 1981, *Critique de la décision*, Paris, Presses de Science Po.

101. Renate Mayntz, 1979, « Les bureaucraties publiques et la mise en œuvre des politiques », *Revue internationale des Sciences Sociales*, vol 31, 4, p. 677-690.

*priori* mais doivent découler du processus dynamique de mobilisation des acteurs. Prenant acte du caractère ingouvernable des sociétés urbaines contemporaines, l'action publique aurait donc perdu toute ambition substantielle pour orienter les finalités de l'action et serait réduite à un rôle procédural visant à créer les (bonnes) conditions du dialogue entre des intérêts divergents, fragmentés, nombreux<sup>102</sup>. Cela signifie que les acteurs s'engagent dans des démarches de construction de l'action publique sans savoir quels pourraient en être les *outcomes* et *outputs*. Ce primat donné au procédural sur le substantiel aurait des vertus mobilisatrices et ne serait pas dénué d'intérêt fonctionnel. Il serait une réponse pragmatique aux difficultés avérées de conduite des politiques publiques liées à la pluralisation et à la complexification des contextes d'action urbains et aux nombreuses incertitudes auxquelles doivent faire face les édiles. Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis ont mobilisé la métaphore du tournoi pour rendre compte des mécanismes d'ajustement incrémental des intérêts au cours de « *plusieurs séries d'épreuves ou de manches et s'accomplissant dans des arènes, des cadres plus ou moins institutionnalisés* » ; tournois qui révèlent non pas des oppositions univoques et homogènes mais davantage des confrontations évolutives<sup>103</sup>. C'est également en ces termes que Gilles Pinson rend compte du succès des démarches de projet. Le projet urbain serait l'un des instruments phares, mobilisé par les édiles urbaines pour activer une gouvernance urbaine pluraliste. Le projet aurait pour caractéristique centrale, et assumée, de favoriser des démarches qui s'accommodent très bien d'une indétermination des *outcomes* et des *outputs*<sup>104</sup>. Cette indétermination substantielle du projet serait un atout pour assurer la mobilisation. On l'aura compris, l'important en matière d'action publique, c'est d'activer et d'entretenir un processus ouvert dont il est attendu qu'il produise des effets positifs du point de vue de l'articulation des ressources et qu'il permette de stabiliser des systèmes d'action, des coalitions...quels que soient les buts et les objectifs des politiques urbaines.

On partage ce constat et la critique sous-jacente dont il est porteur vis-à-vis d'approches considérant l'analyse des phases décisionnelles par des élites comme déterminante pour comprendre la nature de l'action publique. Pour autant, faire ce constat soulève un problème pour le fonctionnement de la démocratie urbaine, l'expression du conflit et l'énonciation d'intérêts divergents. Problème dans la mesure où la participation aux démarches incrémentales de production de l'action publique urbaine mobilisent des acteurs qui avouent ne plus savoir ce que « défendre son intérêt » veut dire tant ils ont le sentiment d'avancer à l'aveugle. On peut dès lors se demander jusqu'où ces scènes sont encore des lieux d'ajustement incrémental des intérêts... quand les acteurs impliqués avouent peiner à se construire un point de vue. On ne peut qu'être frappé d'entendre un maire, aguerri à la gestion des affaires publiques, diplômé de l'Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat et par ailleurs fonctionnaire au conseil général, déclarer en entretien « *avoir le sentiment d'avancer en marchant sur un fil avec les yeux bandés* » quand il évoque son investissement au sein des institutions intercommunales de la Communauté d'Agglomération dont la ville qu'il représente est membre (entretien, 2009). On n'a pas affaire ici à un acteur dominé pour

---

102. Pierre Lascoumes, 1996, « Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage ». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in Curapp, 1996, *La gouvernabilité*, Paris, Puf, p. 325-338.

103. Ces auteurs définissent un tournoi « comme une compétition comportant » ; Pierre Lascoumes, Jean-Pierre Le Bourhis, 1998, « Le bien commun comme construit territorial. Identité d'action et procédures », *Politix*, 11, 42, p. 37-66, p. 52.

104. Gilles Pinson, 2004, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po., p. 199-233.

cause d'asymétrie d'informations mais au diagnostic d'un élu réflexif structurellement dans le doute, au mieux, dans le brouillard, au pire. Doit-on interpréter cette difficulté à se construire un point de vue comme l'aboutissement ultime d'une démarche de projet qui aurait rendu possible une acculturation et une socialisation totale des acteurs au point que ces derniers ne parviennent plus à identifier leur « intérêt » ? On ne le pense pas. L'interprétation que nous privilégions, qui s'appuie essentiellement sur le matériau des entretiens, est que l'absence de finalités et de buts affichés de l'action publique, au sein de démarches incrémentales de projet qui surinvestissent les problématiques d'incertitude et de complexité, privent bons nombres d'acteurs de prises et de cibles pour se construire et exprimer un point de vue. Autrement dit, le constat de la pluralisation des scènes d'action publique, ouvertes et favorisant l'incrémentalisme, sous-estime, à nos yeux, la question des acteurs présents mais « sans opinion », c'est-à-dire peinant à se faire une idée de la voie à suivre pour défendre les intérêts qu'ils sont censés représenter. Cela ne plaide-t-il pas, finalement, en faveur de cadres d'analyse qui tentent de se défaire d'approches centrées sur les intérêts des acteurs ?

Poursuivons. Invariablement, le constat du pluralisme des intérêts dans la gouvernance urbaine est rattrapé par la question des mécanismes de clôture des scènes d'action publique. Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe ont décrit ce que seraient des forums hybrides, mêlant expertises savante et profane, émanant d'acteurs réflexifs pour produire les fruits d'une démocratie « dialogiste », d'une démocratie technique<sup>105</sup>. En réponse, d'autres ont fait le constat de la surreprésentation des classes moyennes supérieures urbaines diplômées, porteuses des enjeux de qualité urbaine, dans ces scènes. D'une certaine manière, les vertueux forums hybrides des politiques urbaines seraient squattés par les classes moyennes supérieures diplômées qui résident en ville. C'est ce qu'affirme Sylvie Tissot quand elle montre comment des bourgeois progressistes américains, investissant un quartier populaire, se sont assurés le contrôle des associations de quartier au sein desquelles était menée la concertation relative à la réhabilitation de la zone<sup>106</sup>. C'est ce qu'affirme aussi Amita Baviskar en décrivant les stratégies de la classe moyenne supérieure indienne pour rendre les rues de Delhi plus conformes à leurs attentes<sup>107</sup>. Cela rejoint la thèse de Max Rousseau qui défend l'idée d'un pouvoir systémique des classes moyennes supérieures sur les agendas urbains. Il entend par là le fait que plus ou moins indépendamment de leur poids numérique, ces groupes sociaux ont, sur la période contemporaine, réussi à convertir leurs capitaux culturel et économique en capital symbolique<sup>108</sup>. Leur style de vie serait devenu l'étalon des politiques urbaines. Ce pouvoir systémique aurait pour effet d'alimenter des phénomènes de « montée en gamme » du point de vue des produits des politiques urbaines, qui alimentent à leur tour des évolutions de la composition sociale des villes centres. On rejoint là les débats relatifs à la gentrification et aux paradoxes des gentrificateurs, groupes sociaux plutôt électeurs de gauche, qui en

---

105. Michel Callon, Pierre Lascoumes, Yannick Barthe, 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil.

106. Sylvie Tissot, 2011, *De bons voisins. Enquête dans un quartier de la bourgeoisie progressiste*, Paris, Raisons d'agir.

107. Amita Baviskar, 2011, «Cows, cars and the cycle-rickshaws :bourgeois environmentalists and the battle for Delhi's streets », in Amita Baviskar, Raka Ray, (eds.), *Elite and Everyman. The cultural politics of the Indian middle classes*, New Delhi, Routledge, p. 391-430.

108. Max Rousseau, 2011, *Vendre la ville (post)industrielle. Capitalisme, pouvoir et politiques d'image à Roubaix et à Sheffield (1945-2010)*, Thèse de doctorat en science politique, Université Jean Monnet, Saint-Etienne.

investissant les quartiers non historiquement bourgeois des villes, tendent à coloniser des espaces jusqu'alors occupés par les classes populaires et du même coup, à chasser ces dernières ailleurs, souvent plus loin, en périphérie. Autrement dit, certains groupes sociaux pèsent plus que d'autres pour porter et relayer leurs valeurs, leurs modèles au sein des forums hybrides. L'existence de forums hybrides, articulant expertises savantes et savoirs profanes, ne serait donc pas gage de controverses à même d'enrichir la démocratie urbaine.

Cette question du pluralisme limité de la démocratie urbaine, de la sélectivité des réseaux de la gouvernance est également soulevée par Gilles Pinson qui, tout en défendant la thèse de l'autonomie des villes contre celle de la convergence modelée par les forces socioéconomiques défendue par les néomarxistes, n'éluide pas complètement la question de nouvelles formes de mise en ordre dans la ville<sup>109</sup>. Cette dernière est saisie via le double mouvement d'uniformisation —les « figures imposées » du projet urbain (p.147) — et de différenciation des agendas urbains —la valorisation de ressources singulières, d'externalités rares, de savoir-faire de pointe, bref des avantages comparatifs locaux, des « identités productives » (p.151) —. Ces agendas urbains se seraient ajustés aux demandes des classes moyennes salariées, plus portées vers l'offre culturelle, l'environnement et le cadre de vie. Se faisant, l'auteur s'interroge *in fine* sur le caractère inclusif de la gouvernance urbaine. « *Les dynamiques vertueuses de l'action collective —l'autolimitation des acteurs, le retour réflexif sur la formulation de leurs intérêts, leur capacité à comprendre la raison des autres, etc... — ne semblent pouvoir se mettre en place que dans le cadre d'un huis-clos délibératif* » (p.378), huis-clos au sein duquel certains groupes sociaux ne sont pas admis. L'ouverture du jeu pluraliste serait en effet limitée aux acteurs et groupes porteurs de ressources pour l'action publique urbaine et pourrait déboucher sur des formes de gouvernance urbaine plus élitiste et sur de nouveaux dispositifs de clôture des agendas autour des enjeux de développement économique, d'attractivité, de compétitivité et de qualité du cadre de vie. Les classes populaires, progressivement évincées des villes-centre et sans autre ressource que le vote, seraient marginalisées de la gouvernance urbaine, y compris (et surtout) dans les gouvernements urbains de gauche. Elles ne parviendraient plus à peser sur les politiques menées. Cette dérive oligarchique des systèmes de gouvernance urbaine, qui privilégie des stratégies de croissance et d'intensification des dynamiques de valorisation foncière et immobilière, risque d'accentuer les phénomènes de polarisation socio-spatiale dans les villes européennes. On le voit, partant de l'objet « projet urbain » plutôt vertueux, la thèse de l'auteur se situe dans une dynamique et s'avère de fait très nuancée quant à la substance de l'action produite, présente et à venir. Si la thèse du pluralisme des gouvernements locaux est défendue, ce pluralisme peut-il être considéré comme un gage de politiques inclusives et progressistes ? Cette thèse, mesurée, d'un équilibre dans l'agencement d'une gouvernance urbaine à la fois pluraliste et dirigée aboutit à penser les produits de l'action publique comme les résultats de la mobilisation de coalitions d'intérêts. Cette posture a le mérite de se donner les moyens de rendre compte d'une différenciation des politiques urbaines qui serait fonction de la nature de la coalition qui domine le régime urbain, de celle des groupes issus des structures sociales locales qui parviennent à se faire entendre, à exprimer et à défendre leur intérêt. Une des voies pour renseigner cette question pourrait être d'ouvrir sérieusement et collectivement un chantier de recherches sur les régimes urbains, entendus comme la trame stable des relations et des arrangements associant des acteurs publics (élus,

---

109. Gilles Pinson, 2009, Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes, Paris, Presses de Sciences Po.

administrations) et privés (entreprises mais aussi intérêts organisés, mouvements sociaux) dans la fabrique des politiques urbaines et la gouvernance des villes en France et en Europe<sup>110</sup>. Cela aurait pour premier mérite de ne pas enterrer les processus de différenciation auxquels peuvent être soumis les dispositifs de gouvernance locale et pour second d'ouvrir la voie à des tentatives de classement et de typologie des situations locales. Associé à des épithètes variés (progressiste, conservateur, *boosterist*, etc...), le terme de régime pourra ainsi qualifier l'ensemble des stratégies et des politiques privilégiées par les acteurs et les groupes qui constituent le régime et qualifier leurs effets en termes politiques, économiques et socio-spatiaux<sup>111</sup>. Ce chantier est ouvert et nous en sommes, sans préjuger de ce qu'il peut produire<sup>112</sup>.

Le grand mérite des travaux rassemblés ici est de montrer que les politiques urbaines sont le produit de rapport de force complexes, instables entre les groupes sociaux qui composent les sociétés urbaines. En mettant l'accent sur ce chaos des intérêts en ville, ces travaux ont tendance à nous dire, aussi, que les finalités de l'action publique sont relativement aléatoires. Cette capacité renouvelée des villes à projeter, programmer et mettre en œuvre des politiques publiques serait mise au service d'objectifs de cohésion sociale autant que de compétitivité économique. En forçant le trait, on pourrait même dire qu'absorbée par l'analyse des aspects procéduraux, des mécanismes d'agrégation des intérêts, de formation de coalitions, la question des finalités de l'action publique, devient finalement assez secondaire et celle de la domination insaisissable.

Si la capacité politique des villes, l'élaboration d'un intérêt général en ville et les stratégies collectives tendent à imposer un régime hégémonique et viennent légitimer la domination de certains groupes sociaux, comment l'appréhender analytiquement ?

Des éléments de réponse à cette question sont à chercher selon nous, dans une perspective foucauldienne, dans le développement de dispositifs concrets qui viennent cadrer et encadrer les actions et représentations des acteurs sociaux, du côté des objets techniques, des outils et des instruments, bref dans ce qui se joue autour de la matérialité, en aucun cas subalterne, de l'action publique. Nous avons donc pris le parti de nous défaire d'approches centrées sur les acteurs pour privilégier l'analyse des dispositifs parfois très techniques et dépolitisés de l'action publique, en cherchant à identifier les valeurs, normes, représentations dont ils sont porteurs pour, *in fine* en caractériser les effets en terme de domination sociale. L'ordre se déploierait ainsi par l'alignement consenti sur les représentations dominantes et diffuses qui imposent des normes comportementales aux « bons » citoyens. C'est donc en privilégiant un « détour » foucauldien et bourdieusien, une

---

110. Gilles Pinson, Hélène Reigner, 2012, « Différenciation et standardisation dans la(es) politique(s) urbaine(s) », in Anne-Cécile Douillet., Alain Faure, Charlotte Halpern et Jean-Philippe Leresche, *L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation* », Paris, L'Harmattan, p. 163-177.

111. Nous avons commencé à explorer cette voie dans le cadre du projet ANR SOLITER que nous avons dirigé. Hélène Reigner, Sébastien Segas, 2010, "Intercommuality and the challenges of constructing territorial solidarity. Local cooperation and global competition in two French cities", 5th Interpretative Policy Analysis Conference, Grenoble, 23-25 June.

112. Gilles Pinson, Hélène Reigner, 2012, « Différenciation et standardisation dans la(es) politique(s) urbaine(s) », in Douillet A.C., Faure A., Halpern C. et J.P. Leresche, (dir.), 2012, *L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation* », Paris, L'Harmattan, p. 163-177 ; Et aussi la réflexion collective qui va être amorcée au congrès 2013 de l'Association Française de Science Politique, à Paris, dans la session thématique 19 « Penser les régimes urbains », sous la responsabilité scientifique de Stéphane Cadiou et Gilles Pinson.

approche centrée sur le gouvernement des conduites que nous avons tenté d'articuler la métacritique néomarxiste de la domination avec une microanalyse empirique des mécanismes en jeu dans la ville pluraliste.

### **1.3 Le chaos transmuté en ordre. Gouvernement néohygiéniste des conduites et instrumentation renouvelée de l'ordre urbain**

#### *L'espace urbain : lieu stratégique de la mise en ordre et du contrôle social*

Les effets sociaux et spatiaux des transformations des villes à l'ère postindustrielle font l'objet d'une littérature abondante, nous l'avons vu, qui interroge la « ville juste<sup>113</sup> ». Si tous les auteurs ne s'accordent pas sur la qualification de ces effets, leur ampleur et leur degré de généralité, la transformation des équations ou équilibres sociaux des villes ne fait aucun doute. Des mécanismes inquiétants du point de vue de la justice spatiale comme l'éviction, les déplacements, la stigmatisation de certains espaces et de certaines populations, ou encore le renforcement de certaines formes de domination et d'oppression dans la ville seraient à l'œuvre<sup>114</sup>. La structure des marchés du travail et donc la structuration socioprofessionnelle des sociétés urbaines ont changé. La répartition des groupes sociaux et raciaux dans l'espace, les trajectoires résidentielles idéal-typiques de chacun de ces groupes mais aussi leurs mobilités sociales et professionnelles ont également évolué. Les termes disponibles pour qualifier les mécanismes qui guident ces évolutions ne manquent pas : dualisation<sup>115</sup>, division<sup>116</sup>, gentrification<sup>117</sup>, ségrégation<sup>118</sup>, clubbisation<sup>119</sup> ou encore injustice spatiale<sup>120</sup>. Alors que l'accroissement des inégalités repart à la hausse, des stratégies sont déployées par des groupes sociaux pour contrôler certains espaces urbains et pour mettre à distance d'autres groupes.

L'ordre urbain, le contrôle social, le contrôle des flux et des circulations dans la ville a toujours été une préoccupation et un enjeu de pouvoir. La circulation libre et incontrôlée des flux est perçue comme un facteur de désordre et de danger que les pouvoirs en place ont toujours cherché à canaliser et à planifier. Les figures du vagabond et du colporteur sont historiquement des archétypes de figures déviantes que le pouvoir doit endiguer. Nettement, l'acuité de cet enjeu est renouvelée dès lors que le capitalisme contemporain accélère et exige une circulation libre des flux d'une part, et exacerbe la compétition entre villes pour attirer les investissements, les grandes firmes, les populations aisées et solvables,

---

113. Susan Fainstein, 2010, *The Just City*, Ithaca, NY, Cornell University Press.

114. Iris M. Young, 1990, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press.

115. Saskia Sassen, 2009, *La globalisation. Une sociologie*, Paris, Gallimard.

116. Susan Fainstein, Ian Gordon, Michael Harloe, (dir.), 1992, *Divided Cities: New York & London in the Contemporary World*. Oxford, Blackwell.

117. Neil Smith, 1996, *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*. London, Routledge ; Loretta Lees, Tom Slater, Elvin Wily, (dir.), 2010, *The Gentrification. Reader*, New York, Routledge, Taylor and Francis Group ; *Sociétés contemporaines*, 2006, « Gentrification. Discours et politiques », 3, 63 ; *Espaces et sociétés*, 2008, « La gentrification urbaine », 1-2, n°132-133.

118. *Revue française de sociologie*, 2009, « Espace et ségrégations », 50, 3.

119. Eric Charmes, 2011, *La ville émietlée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, Paris, Puf.

120. *Annales de géographie*, 2009, « Justice spatiale », n°665-666 ; *Justice spatiale / Spatial Justice*, 2009, « Espace et justice », n°1.

les consommateurs et les touristes, d'autre part. Aussi, parallèlement aux enjeux de peuplement qui deviennent stratégiques dans les politiques urbaines de logement et d'habitat<sup>121</sup>, l'organisation sélective des mobilités dans la ville des flux par l'urbanisme et les politiques de transports et de sécurité des déplacements est un enjeu particulièrement saillant des politiques urbaines contemporaines. Cette acuité se traduit par l'extension des outils classiquement sécuritaires de l'ordre urbain et, de manière plus subtile, par un renouveau des mécanismes misant sur la libre conformation.

Les points de convergences et les passerelles se sont multipliés ces dernières années entre la recherche urbaine et la problématique de la surveillance comme tri social et mode de renforcement des divisions économiques et sociales dans ces espaces privilégiés de la consommation de masse que sont les villes. David Lyon, fondateur des *surveillance studies*, affirme que l'intensification de la surveillance témoigne d'une volonté, partagée par les firmes, l'Etat ou les collectivités locales, d'anticipation et de gestion des risques et des comportements et ce qu'il s'agisse des comportements des consommateurs, des employés, des citoyens ou des usagers de l'espace public<sup>122</sup>. Les techniques de surveillance technologiques et policières sophistiquées (vidéosurveillance, patrouilles de police, sécurité privée) et la pénalisation de la pauvreté<sup>123</sup> ne constituent qu'un des aspects les plus visibles de cette intensification. En effet, la recherche de l'ordre urbain se manifeste sous de multiples formes, souvent conjuguées, qui empruntent aussi à l'urbanisme sécuritaire et à certaines pratiques du design urbain. La version la plus dure de la ville duale sécurisée, décrite dans les travaux de Mike Davis, se traduit par une sorte de militarisation des espaces publics urbains dans une ville forteresse, par le surinvestissement dans des dispositifs de sécurité dans des quartiers fermés<sup>124</sup>. Ces observations des transformations urbaines outre-Atlantique sont sans équivalent dans les villes françaises, et plus largement dans les villes européennes. Si nos enquêtes de terrain ont croisé ces outils, nous ne les avons pas placés au cœur de l'analyse. Certes, on voit apparaître des technologies et pratiques policières de surveillance, mais selon nous, ces dispositifs ne constituent que la partie la plus visible (et la plus contestée) d'une mise en ordre plus subtile des usages, des conduites et des usagers dans la ville.

En effet, la plupart de ces stratégies de mise en ordre sont souvent très implicites, peu discutées, peu négociées, comme si une sécurisation diffuse, mais très inégalement répartie dans l'espace urbain et socialement ségrégative, s'imposait sans qu'on n'en mesure les implications sociales et politiques. La panoplie des moyens déployés dans les villes puise largement dans le registre combiné du standing, de la sécurisation et de la qualité urbaine. La *safe city*, sûre, propre, durable, compacte, deviendrait un modèle à atteindre, une réponse aux désordres urbains, en offrant un environnement attractif pour les classes moyennes et supérieures et en contrôlant les comportements incivils<sup>125</sup>. On suit volontiers

---

121. Christelle Morel-Journal, Valérie Sala Pala, 2011, « Le peuplement, catégorie montante des politiques urbaines néolibérales ? », *Métropoles*, 10.

122. David Lyon, 2004, "Globalizing surveillance, comparative and sociological perspectives", *International Sociology*, vol. 19, n°2, p. 135-149.

123. Sur ce processus d'extension de l'État pénal et de pénalisation de la pauvreté : Loïc Wacquant, 2008, "Ordering insecurity : Social polarization and the punitive upsurge", *Radical Philosophy Review*, vol. 2, p. 9-27 ; Denis Salas, 2005, *La volonté de punir, essai sur le populisme pénal*, Paris, Hachette.

124. Mike Davis, 1997, *City of Quartz. Los Angeles, capitale du future*, Paris, La Découverte.

125. Gesa Helms, Rowland Atkinson, Gordon Mac Leod, 2007, « Securing the city : urban renaissance, policing and social regulation », *European urban and regional studies*, 14, 4, p. 267-276 ; Hélène Reigner, Frédérique

Roy Coleman et ses travaux portant sur la « *myriade de technologies et de pratiques de mise en ordre de nature juridique et morale*<sup>126</sup> » qui visent à régler les conduites dans l'espace public sous des aspects toujours plus nombreux et variés, qu'il s'agisse de la mendicité, des comportements polluants, voire de la pratique du skateboard ou du port de la casquette<sup>127</sup>. La mise en ordre de la ville revêt des dimensions et un sens très large : elle ne vise pas seulement le respect des lois, des normes sociales et des règles de la civilité, l'espace public sûr, propre et sain, mais aussi l'espace public bien rangé, bien ordonné, où chaque population est à sa place, où les mendiants et les prostituées se tiennent loin des quartiers commerçants ou patrimoniaux, où les voitures des travailleurs pendulaires n'occupent pas la place de celles des visiteurs et des consommateurs<sup>128</sup>, où les clochards ne s'allongent pas sur les bancs destinés aux clients des transports en commun ou aux touristes ni sur le rebord des vitrines<sup>129</sup>. Autant d'imposition de normes comportementales et de tri des populations pour dissimuler les clivages sociaux, les euphémiser, aux yeux des consommateurs et des touristes notamment.

Les différentes formes de l'urbanisme sécuritaire, dont le but est de contribuer à la prévention de la délinquance en travaillant sur la conception de l'espace urbain, participent aussi de cette mise en ordre. Les architectes et les urbanistes sont appelés à la rescousse pour concevoir des espaces sûrs par une action sur l'aménagement urbain et par la contrainte sur l'espace plutôt que par la contrainte policière<sup>130</sup>. Ce souci de sécurité n'est pas nouveau : la ville a toujours dû se protéger des envahisseurs et de divers risques et les architectes et les urbanistes ont répondu à ce souci en concevant un urbanisme sécuritaire basé principalement sur la gestion des flux, des itinéraires et des vues, sur la surveillance naturelle par la fréquentation des rues<sup>131</sup>. Oscar Newman, en 1972, défend le concept de *defensible space*, de prévention situationnelle, qui repose sur l'idée d'un aménagement favorisant l'appropriation des espaces communs par les résidents et la création d'un sentiment d'appartenance territoriale, pour assurer le contrôle des intrus et des étrangers au quartier<sup>132</sup>. Ces concepts anglo-saxons connaissent un certain succès en Europe continentale et imprègnent de nombreuses pratiques d'aménagement actuelles, telle que la « résidentialisation » de l'habitat collectif par exemple<sup>133</sup>. Si, à première vue, on croit être dans le « soft », certaines pratiques dites dissuasives n'en sont pas moins d'une grande violence symbolique. De ce point de vue, la conception de certains espaces publics et le design des aménagements sont parfois pensés pour accueillir certaines catégories d'utilisateurs et en dissuader d'autres, de manière plus ou moins subtile. Le mobilier urbain « anti-

---

Hernandez, Thierry Brenac, 2009, « Circuler dans la ville sûre et durable : des politiques publiques contemporaines ambiguës, consensuelles et insoutenables », *Métropoles*, n°5.

126. Traduit de Roy Coleman, 2005, "Surveillance in the city: primary definition and urban spatial order", *Crime Media Culture*, vol. 1, n°2, p. 131-148, p. 131.

127. Roy Coleman, 2004, "Reclaiming the streets: Closed circuit television, neoliberalism and the mystification of social divisions in Liverpool, UK", *Surveillance & Society*, vol. 2, p. 293-309.

128. Sylvie Bidaux, 2010, « Développement durable et archétypes de l'automobilité dans les discours institutionnels. Aix en Provence et Lausanne », in Muriel Maillfert, Olivier Petit, Sandrine Rousseau (dir.), *Ressources, patrimoine, territoires et développement durable*, Bruxelles, Peter Lang, p. 133-155.

129. Gilles Paté, Stéphane Argillet, 2005, « 'Bancs publics'. Regard sociologique sur l'ordinaire des espaces urbains », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 4, 159, p. 117-118.

130. Paul Landauer, 2009, *L'architecte, la ville et la sécurité*, Paris, Puf.

131. Jane Jacobs, 1961, *The Death and Life of Great American Cities*, New York, Vintage.

132. Oscar Newman, 1996, *Creating Defensible Space*, US Department of Housing and Urban Development.

133. Eric Charmes, 2007, « La résidentialisation et le retour à la rue », *Urbanisme*, no 353, p. 64-65.

immobilité », l'inconfort des bancs, les places en pente, les pics à pigeons<sup>134</sup> sont autant de technologies basées sur l'élimination physique de certaines catégories de population considérées comme dégradant l'image de la place, du quartier, de la ville. Ainsi, au sein des politiques urbaines, certains groupes sociaux « à risque » feraient l'objet d'une « suspicion catégorielle » tandis que d'autres, au contraire, feraient l'objet d'une « séduction catégorielle ».

La généralisation des outils de surveillance, les formes de contrôle social plus intrusives et plus systématiques, seraient donc constitutives des sociétés urbaines contemporaines. Non seulement cette sécurisation des paysages de la ville conditionne de plus en plus les modes de fabrication des lieux urbains, mais surtout ces dispositifs souvent très implicites, peu discutés, peu négociés : une mise en ordre diffuse s'impose dans la ville des flux, de manière subtile. Cette mise en ordre semble moins être le résultat de la mobilisation de coalitions revanchistes que d'une somme d'alignements intermédiaires infra-politiques.

### *Une micro-physique du pouvoir*

Nous défendons dans ce mémoire la thèse du déploiement d'un ordre urbain, tant en matière de gouvernement des territoires (chapitre deux) que de gouvernement des conduites (chapitre trois), dont nous avons appréhendé la cohérence au prisme de sa matérialité et de son instrumentation (chapitre quatre). Mais simultanément, nous convenons qu'il est délicat d'identifier les coalitions d'intérêts revanchistes, pour reprendre les termes de N. Smith, qui militent pour ce modèle ou du moins, qui œuvrent consciemment à sa matérialisation, tout autant d'ailleurs qu'on peine à repérer des résistances structurées autour de la contestation de ce gouvernement des territoires et des conduites. Pour dépasser ce paradoxe apparent entre le constat du chaos des intérêts en ville et celui d'une puissante mise en ordre des usages et des usagers, nous avons privilégié une approche qui met clairement l'accent sur la force des violences symboliques qui caractérisent le gouvernement urbain des territoires et des conduites et sur les processus de naturalisation, de dépolitisation des enjeux et de catégorisation qui viennent asseoir les représentations des « bons » et des « mauvais » usages de l'espace dans les politiques urbaines contemporaines dites du cadre de vie. Les intérêts pluriels et labiles graviteraient, s'agrègeraient, s'aligneraient, s'ordonneraient sous l'effet de visions et de divisions communes, de systèmes de classement, de principes de classification et de catégorisation.

On aurait en effet affaire à une sorte de modèle gravitationnel des intérêts. Cette notion de modèle gravitationnel des intérêts nous permet d'exprimer, par le détour d'une métaphore empruntée aux lois de la physique, l'idée selon laquelle l'extension des interactions dans une gouvernance urbaine pluraliste produit toujours plus d'attractions réciproques. À la différence d'un modèle magnétique où les forces en présence tendent à se compenser, en étant tantôt attractives tantôt répulsives, il faut, dans un modèle gravitationnel, en permanence produire un effort pour avoir l'énergie suffisante pour contrecarrer cette attraction. Ce constat rejoint l'affirmation faite par Pierre Bourdieu selon laquelle les agents sociaux sont semblables à des monades leibnitziennes : « *Les agents sociaux correctement socialisés ont en commun les structures logiques, sinon identiques, tout au moins semblables en sorte qu'ils sont comme des monades leibnitziennes, qui n'ont pas*

---

134. Gilles Paté, Stéphane Argillet, 2005, « 'Bancs publics'. Regard sociologique sur l'ordinaire des espaces urbains », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 4, 159, p. 117-118.

*besoin de communiquer, de collaborer pour être accordés*<sup>135</sup> ». Dès lors, l'attracteur autour duquel graviteraient et s'agrègeraient les intérêts serait un conformisme logique, aligné sur les représentations dominantes naturalisées. Un monde social ordonné peut être produit sans que ne soient donnés d'ordres grâce à l'efficacité symbolique de la normalisation des représentations et des comportements. Cette hégémonie culturelle est le véhicule de formes subtiles et diffuses d'idéologies, moins cristallisées théoriquement, mais tout aussi effectives dans leur capacité à diffuser des visions du monde, et à réduire l'espace des litiges et de l'expression des contradictions<sup>136</sup>. Cette idée selon laquelle les interactions entre les intérêts répondraient à un modèle gravitationnel permet donc, en partie, de résoudre notre paradoxe. En partie seulement car s'il permet de rendre compte de la faible portée des résistances, il ne règle pas vraiment la question du « Qui gouverne<sup>137</sup> ? », et en paraphrasant Pierre Favre du « Qui gouverne quand personne ne gouverne... ?<sup>138</sup> ».

Ces questionnements font échos aux travaux de Michel Foucault sur la micro-physique du pouvoir et le concept de gouvernementalité. Pour Foucault, le pouvoir et la domination s'exerce à distance, par la discipline intériorisée plus que par la contrainte. Cet art de gouverner se matérialise au travers d'une instrumentation : des dispositifs concrets, des pratiques qui cadrent les actions et les représentations des acteurs sociaux<sup>139</sup>. Renseigner le gouvernement des sujets et des populations passe donc par l'examen de l'instrumentation des sciences camérales qui viennent régler la vie quotidienne des individus.

On voudrait ici revenir sur un parti-pris de recherche ancien qui est aussi un fil directeur de nos travaux et qui consiste à privilégier l'analyse des dispositifs techniques de l'action publique, au sein desquels se logent des croyances et des valeurs, pour renseigner les questions du gouvernement des territoires et des populations, celles du pouvoir, de la domination et de l'orientation des conduites individuelles et collectives. Ce chantier de recherche est fécond pour renseigner et alimenter les controverses contemporaines centrées sur la pluralisation des systèmes d'acteurs et la question de leur gouvernabilité. Les dispositifs techniques concrets qui opérationnalisent l'action publique sont une focale d'analyse qui permet d'observer et de comprendre l'agencement dynamique des intérêts. De fait, ces instruments, outils et techniques sont de puissants vecteurs d'alignement cognitif. L'entrée par les dispositifs techniques et la matérialité de l'action publique que nous avons privilégiée nous permet d'affirmer que de nombreux acteurs agissent par conformisme logique plus que « par intérêt ». La discipline et l'ordre se déploient par l'alignement consenti sur les représentations dominantes et diffuses qui imposent des normes comportementales aux bons citoyens. C'est aussi à cette échelle, infrapolitique en quelque sorte, que les acteurs trouvent des prises pour contester, que sont perceptibles des points d'affrontements, des foyers d'instabilité. La structure des répertoires d'action de la contestation en témoigne. Pourtant, organisées à cette échelle, les voix de la discorde, si

---

135. Pierre Bourdieu, 2012, *Sur l'Etat. Cours au collège de France (1989-1992)*, Paris, Le Seuil, Raisons d'agir, p. 265.

136. Erik Swyngedouw, 2011, « Les contradictions de la ville post-politique. À la recherche d'une politique démocratique de production environnementale », in Vincent Béal, Mario Gauthier, Gilles Pinson, (dir.), *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Publications de l'Université de Saint-Étienne, p. 129-158.

137. Robert Dahl, 1971, *Qui gouverne ?*, Paris, Armand Colin.

138. Pierre Favre, 2003, « Qui gouverne quand personne ne gouverne ? » in Pierre Favre, Jack Hayward, Yves Schemel (dir.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 259-271.

139. Michel Foucault, 1994, « "La gouvernementalité", cours du 01/02/1978 », *Dits et écrits*, tome 3, Paris, Gallimard, p. 635-657.

elles peuvent obtenir gain de cause, souvent dans le cadre de procédures juridiques, sur telle ou telle opération ou sur tel aspect du déploiement d'un instrument d'action publique, peinent à infléchir le cadrage de l'action publique et le modèle de ville idéale projeté (chapitre 5).

On partage donc avec le chantier ouvert d'une sociologie des instruments d'action publique le point de vue selon lequel l'action publique et avec elle la question de l'orientation des conduites et de sa légitimation doit être saisie dans sa matérialité<sup>140</sup>. Loin d'être une dimension technique et secondaire, déconstruire les instruments d'action publique et leur légitimation technique, les savoirs mobilisés, est une voie féconde pour renseigner les mécanismes du pouvoir et de la domination<sup>141</sup>. Ce n'est pas nouveau mais le constat partagé d'un déplacement de la légitimation du politique des *inputs* (la réputation) vers les *outputs* (l'action publique produite)<sup>142</sup> rend plus aiguë la question de la discipline par les instruments.

Dominique Lorrain a joué un rôle pionnier en investissant empiriquement ce qu'il dénomme des institutions secondaires. Il a apporté une contribution décisive en décalant le regard vers les pilotes invisibles, mettant ainsi en question les grandes catégories constitutives de l'idée de gouvernement que sont les institutions publiques, élues, démocratiques et connues, gouvernées par des acteurs stratégiques volontaristes, qui pilotent et disposent de moyens pour opérationnaliser cette volonté<sup>143</sup>. Il a montré comment les grands systèmes techniques et les règles dont ils font l'objet cadrent l'espace et encadrent les pratiques des acteurs<sup>144</sup>. Les réseaux techniques, notamment, contribuent à structurer les villes et font office de dispositifs de cohérence. Dans le cadre d'une démonstration appliquée aux très grandes métropoles des pays émergents, D. Lorrain avec d'autres mobilisent et articulent deux grilles de lecture : celle de la gouvernance et celle des réseaux techniques. La thèse défendue par les promoteurs de cette approche est originale : malgré l'absence d'un pouvoir politique ou économique explicitement en charge de la gestion des métropoles XXL, ces dernières « fonctionnent » et sont gouvernées par l'intermédiaire des accords construits pour assurer la bonne marche des réseaux, instruments indispensables pour assurer le développement économique. En effet, par les régulations concernant, par exemple, les financements de leur construction et de leur fonctionnement, ou encore les normes de gestion, les auteurs montrent que ces dispositifs techniques ne relèvent pas seulement de démarches techniciennes mais font l'objet de négociations et d'ajustements contribuant *in fine* au gouvernement urbain. Au total, l'hypothèse d'un gouvernement invisible par les réseaux techniques permet effectivement de rendre compte de fonctionnements puissants et indispensables à l'émergence

---

140. Pierre Lascoumes, Louis Simard, 2011, « L'action publique au prisme de ses instruments », *Revue française de science politique*, 61, 1, p. 5-22.

141. Hélène Reigner, 2007, « Déconstruire les légitimations techniques de l'action publique », in Faure A., Négrier E., (dir.), *Critiques de la territorialisation. Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale*, Paris, L'Harmattan, p. 114-119.

142. Fritz Scharpf, 2000, *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po.

143. Dominique Lorrain, 2004, « Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique ? », in Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, (dir.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 163-197.

144. Dominique Lorrain, 2003, « Gouverner « dur-mou » : neuf très grandes métropoles », *Revue française d'administration publique*, n°107, p. 447-454.

économique, que les approches classiques centrées sur les institutions politiques laissent trop souvent dans l'ombre<sup>145</sup>.

Une fois ceci posé, une question reste ouverte : s'agit-il de gouverner par les instruments<sup>146</sup> ou sont-ce les instruments qui nous gouvernent<sup>147</sup> ? Chantier du dévoilement d'un pouvoir subtil ou chantier de l'appréhension de la contingence d'une action publique qui échappe à ces concepteurs, quel modèle interprétatif privilégier ?

Considérer que les instruments nous gouvernent, ce serait mettre l'accent sur leur autonomie, sur le fait qu'ils produisent des effets spécifiques indépendants de ceux poursuivis par les gouvernants. C'est dire, donc, que les effets de l'action publique échappent largement aux décideurs. Affirmer, à l'inverse, que s'affirment des modes de gouvernement par les instruments, c'est dire que la domination politique s'exerce de manière plus subtile et plus diffuse, mais non moins efficacement, en plaçant le débat sur l'action publique à un niveau méso ou micro. Dès lors, le chantier de recherche sur les instruments d'action publique serait un chantier du dévoilement. Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès ne disent pas autre chose quand ils affirment que :

*« L'instrumentation de l'action publique est un enjeu majeur de l'action politique car elle est révélatrice d'une théorisation (plus ou moins explicite) du rapport gouvernant/gouverné, chaque instrument étant une forme condensée de savoir sur le pouvoir social et les façons de l'exercer. L'approche technique ou fonctionnaliste des instruments dissimule alors les enjeux politiques<sup>148</sup>. »*

Ce qui est net, c'est que cette focalisation des scènes d'action publique sur les dispositifs techniques a deux effets liés. Elle est source d'alignements cognitifs entre diverses catégories d'acteurs qui ne partagent pas d'emblée les mêmes préoccupations. Ce qui est non moins net, c'est que ces alignements cognitifs ne sont possibles qu'au prix d'une dépolitisation des enjeux, investis sous l'angle de leur instrumentation.

Observant en direct, en tant qu'observatrice, le fonctionnement des groupes de travail des Plans de Déplacements Urbains de Marseille (PDU) et d'Aix-en-Provence, Frédérique Hernandez a très clairement montré que la démarche PDU s'apparente à un processus d'agrégation de projets techniques élémentaires qui vont progressivement faire système et construire une cohérence autour d'un modèle de ville, d'un idéal projeté<sup>149</sup>. De fait, ce qu'on observe au sein de ces scènes, ce sont des assemblages d'argumentaires, d'idées, d'acteurs et d'institutions qui gravitent et s'enchevêtrent autour d'objets techniques, de slogans, de mots d'ordre. Ces assemblages vont progressivement déboucher sur des consensus ou des compromis pour réaliser le tramway, la zone 30, le radar automatique, ou encore la rue sur la dalle. De ce point de vue, on n'est pas très loin des acquis de la sociologie des sciences et des techniques et de son intérêt pour les acteurs non humains<sup>150</sup>. Ainsi, en matière de mise en œuvre spatialisée des instruments de la mobilité durable, les discussions qui alimentent les choix des tracés des lignes des projets prestigieux de transport public sont tout à la fois

---

145. Dominique Lorrain, (dir.), 2011, *Métropoles XXL en pays émergents*, Paris, Presses de Sciences Po.

146. Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, (dir.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.

147. Jean-Marc Offner, 2012, « Réinventer l'expertise territoriale », *Revue Urbanisme*, n°386, p. 16-17.

148. Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, (dir.), 2004, op. cit., p.29.

149. Frédérique Hernandez, 2003, *Le processus de planification des déplacements urbains entre projets techniques et modèles de ville*, Thèse de doctorat en Aménagement de l'espace et urbanisme, Université d'Aix-Marseille III, Institut d'Aménagement Régional, décembre.

150. Voir notamment, Bruno Latour, 1992, *Aramis ou l'amour des techniques*, Paris, La Découverte.

cadrées par : un consensus autour de l'idée de réduction de l'usage de l'automobile et du développement concomitant des transports publics pour susciter du report modal au nom d'enjeux environnementaux ; des choix antérieurs (des sentiers de dépendance) qui ont organisé un réseau hérité structuré en étoile autour de la centralité métropolitaine ; des raisonnements économiques sur la rentabilité des transports publics qui pèsent pour desservir les espaces les plus denses et pas trop éloignés des nodalités historiques du réseau ; une volonté de produire des objets de transport public qui ne répondent pas seulement à une fonction transport mais qui servent aussi l'image et l'identité de la ville comme des emblèmes (Montpellier la surdouée et son tramway fleuri, Reims et son tramway dont le design du nez est conçu pour évoquer une flute à champagne, ...). Progressivement, élus, techniciens, urbanistes, ingénieurs, représentants associatifs, vont s'entendre pour un tracé et un phasage, c'est-à-dire une planification dans le temps de la livraison des lignes. Comme tous veulent le tramway, tous sont prêts à faire quelques concessions, en acceptant notamment des phasages un peu lointains dans le temps, qui concernent d'ailleurs souvent des espaces un peu lointains géographiquement.

Ces alignements cognitifs sur les objets techniques viennent bien sûr éluder des questions politiques, nous le montrerons dans le chapitre trois. La légitimité des instruments est rarement objet de débat. Jean-Marc Offner, s'intéressant aux premières générations de Plans de Déplacements Urbain, insistait déjà sur l'étroitesse des débats, focalisés sur les solutions techniques et sur le déficit de problématisation qui caractérisait les politiques urbaines qu'il scrutait<sup>151</sup>. Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, faussement interrogatifs, le rappellent sans détour :

*« Débattre des instruments peut être une manière de structurer un espace d'échanges à court terme, de négociations et d'accords, tout en laissant en touche les enjeux qui sont les plus problématiques. La prolifération d'instruments n'est-elle pas une manière d'évacuer les questions politiques ?<sup>152</sup> »*

Compte tenu des objets de recherche qui sont les nôtres, il était nécessaire de pouvoir étudier l'instrumentation des politiques urbaines du point de vue son inscription spatiale. La question de la localisation du pouvoir retrouve toute son acuité lorsqu'il s'agit de savoir comment le pouvoir investit l'espace, de le « cartographier »<sup>153</sup>. L'analyse des politiques urbaines ne peut se limiter à l'exploration de la complexité du jeu des acteurs, de leur stratégie, de leurs interactions, de leurs nouvelles relations en occultant la distribution spatiale de ses produits, instruments et équipements<sup>154</sup>. Ainsi, de quoi parle-t-on quand on évoque le retour de villes européennes ou la capacité politique en ville ? De la ville centre certainement tant la thèse de la capacité politique à l'échelle de l'agglomération est probablement plus délicate à défendre. Si la ville centre est certainement un pivot intégrateur qui concentre l'attention, l'intérêt et les projets urbains prestigieux, l'élargissement de la focale donne à voir une autre réalité, c'est très net en matière de renouvellement urbain, celle de territoires sous-gouvernés, pris en charge par des coalitions

---

151. Jean-Marc Offner, 2003, « Les leçons des PDU de la loi sur l'air », *Revue Urbanisme*, n°329, mars-avril, p. 50-53 ; Jean-Marc Offner, 2006, *Les Plans de Déplacements Urbains*, Paris, La Documentation française.

152. Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, (dir.), 2004, op. cit., p.26.

153. Danièle Loschak, 1978, « Espace et contrôle social », in Jacques Chevallier et al., *Centre, périphérie, territoire*, Paris, Puf, p. 151-203, p.157.

154. Jean-Marc Offner, 2006, « L'indécision des lieux. Le surcode sfézien et l'action publique territoriale », in Alain Gras, Pierre Musso, (dir.), *Politiques, communication et technologies : mélanges en hommage à Lucien Sfez*, Paris, LGDJ.

d'acteurs singulièrement différentes de celles identifiées à l'échelle des projets stratégiques de la ville-centre. Nous avons donc pris au pied de la lettre la question de la localisation du pouvoir en faisant l'hypothèse que pour qualifier les finalités des politiques urbaines, il est nécessaire de savoir précisément où, sur quels espaces, quels quartiers, quels tissus urbains, quels lieux elles sont prioritairement déployées. On fait quoi et on le fait où : « la géographie, ça sert d'abord à faire la guerre » nous dit le géographe Yves Lacoste<sup>155</sup>, signifiant par là que la géographie sert à organiser les territoires pour contrôler les hommes.

Renseigner la distribution spatiale des produits des politiques urbaines permet donc de comprendre la symbolique des lieux, la valeur attribuée aux lieux. Ces équipements collectifs véhiculent un imaginaire urbain qui désigne autant les qualités de l'espace que celles des citoyens qui le pratique<sup>156</sup>. Concernant par exemple la politique locale de transport et de déplacement à Marseille, un travail de cartographie des projets du Plan de Déplacements Urbains, associé à l'analyse du fonctionnement des groupes de travail, s'est avéré redoutablement efficace pour renseigner le sens des politiques de transport et de déplacements et des modes de légitimation mobilisés pour produire une telle politique<sup>157</sup>. La somme des projets épars projetés sur une carte dessine les contours de la ville qu'on veut revaloriser par un traitement qualitatif des espaces publics et une « protection » vis-à-vis de l'automobile. Le processus de gentrification du centre-ville de Marseille se donne à voir dans le dessin de manière saisissante alors même que les acteurs présents sur cette scène étaient porteurs de points de vue, d'intérêts, de cadres cognitifs divergents voire antagonistes.

### *Une gouvernance néohygiéniste des conduites*

La dépolitisation du cadrage des problèmes publics ayant trait à la qualité urbaine, précédemment évoquée dans cette introduction, constitue le point de départ d'un enchaînement de mécanismes qui vont *in fine* produire du consensus et du consentement.

Cette dépolitisation va, de manière dialectique, être alimentée et alimenter un cadrage des problèmes où l'accent est nettement mis sur la responsabilité individuelle des individus-usagers-citadins-citoyens en faisant l'économie de l'inscription de ces problèmes dans des systèmes sociaux complexes. Cette mise en avant de la responsabilité individuelle dans le cadrage des problèmes publics est une tendance lourde des débats et des espaces publics contemporains<sup>158</sup>, où les citoyens sont considérés comme responsables de leur sort, et où, en conséquence, les inégalités structurelles sont dépolitisées pour être interprétées comme des choix individuels imprudents ou irresponsables<sup>159</sup>. Ainsi cadrés, ainsi évacuée la

---

155. Yves Lacoste, 1976, *La géographie, ça sert d'abord à faire la guerre*, Paris, Maspéro.

156 Les politiques d'équipements publics ont fait l'objet de travaux radicaux très critiques, en France, dans les années 1970. Voir notamment, François Fourquet, Lion Murard, 1976, *Les équipements du pouvoir. Villes, territoires et équipements collectifs*, Paris, UGE ; Marc Guillaume, 1977, « Les équipements collectifs, source et mise en scène de pouvoir », in Lucien Sfez (dir.), *L'objet local*, 10/18, p. 297-321 ; Et pour une synthèse : François d'Arcy, Yves Prats, 1985, « Les politiques du cadre de vie », in Madeleine Grawitz, Jean Leca, (dir.), *Traité de science politique*, tome IV, Paris, Puf, p. 261-299.

157. Frédérique Hernandez, 2003, *Le processus de planification des déplacements urbains entre projets techniques et modèles de ville*, Thèse de doctorat en Aménagement de l'espace et urbanisme, Université d'Aix-Marseille III (Institut d'Aménagement Régional), 8 décembre.

158. Bastien François, Erik Neveu, 1999, « Pour une sociologie des espaces publics contemporains », in Bastien François, Erik Neveu, (dir.), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Presses Universitaires de Rennes, p. 13-58.

159. Lisa Brawley, 2009, « The Practice of Spatial Justice in Crisis », [« La Pratique de la Justice Spatiale en Crise », traduction : Ninon Vinsonneau, Bernard Bret] *Justice spatiale | spatial justice*, n°1.

complexité sociale, ces problèmes vont alors être livrés aux experts : le discours psy pour expliquer les comportements à la lumière des logiques du témoignage et du vécu ; le discours froid et complexe des sciences de l'ingénieur qui lui répond logiquement pour apporter des solutions technologiques aux problèmes de ces faibles humains. Si nous ne nous sommes qu'assez marginalement intéressés au discours psy<sup>160</sup>, la déconstruction des discours savants et techniques sur la ville en tant que mode de légitimation de l'action publique est depuis longtemps un de nos objets de recherche de prédilection, parce qu'elle permet selon nous de cerner les finalités, parfois multiples et contradictoires, de l'action publique<sup>161</sup>. Dans une posture assez classique du dévoilement, on a goûté d'explorer des objets peu prisés de la science politique —les politiques de transport et la sécurité routière constituant de ce point de vue des *must*— tant peut être leur cadrage naturaliste-techniciste s'imposait avec une telle évidence que ces objets étaient protégés du débat, y compris du débat scientifique en sciences sociales. Ce cadrage dominant va alors avoir le grand mérite de pouvoir organiser le monde de manière binaire : le bien et le mal, les bons (les responsables) et les méchants (ceux qui le sont moins). Comme cela a également été montré dans le cas de la consommation durable<sup>162</sup> ou du développement durable<sup>163</sup>, la promotion de la « mobilité durable » va par exemple combiner les registres de l'individualisation, de la responsabilisation individuelle et de la pédagogie pour permettre aux individus de faire les « bons » choix.

Peut alors aisément être déployé le tri. Nous montrerons dans les développements qui suivent, en nous basant essentiellement sur les registres discursifs et la sémiologie des documents de planification, la finesse de ce travail de catégorisation ordinaire que donne à voir la fabrique de la qualité urbaine, au gré par exemple de la réalisation d'un parking souterrain — qui doit être attractif, accessible et disponible pour les visiteurs-consommateurs- et eux seuls— ou encore d'un projet de piétonisation —qui doit pouvoir accueillir des cars de touristes—. Pas à pas, projet de requalification après projet de requalification, les politiques urbaines distillent ainsi des normes par le biais d'un travail de catégorisation des usagers : aux usagers idéaux vertueux et urbains répondent un gradient de figures repousseurs irresponsables et inciviles. Ce travail politique de catégorisation des « bons » et des « mauvais » usagers est également repérable à partir de l'analyse de la mise en œuvre des politiques publiques. Les opérations de tri spatial des usages sont de fait indissociables d'opérations de tri social des usagers et ce couplage entre tri spatial et tri social est particulièrement visible dans les lieux les plus stratégiques de la ville des flux. Les restrictions de l'accès à la ville patrimoniale par la tarification (stationnement et péage urbain) sont parmi les manifestations les plus visibles d'un ensemble de dispositifs de clôture qui piochent dans la boîte à outils de la requalification de la voirie et des espaces publics.

---

160. Hélène Reigner, 2005, « L'idéologie anonyme d'un objet dépolitisé : la sécurité routière », *Sciences de la Société*, n°63, p. 125-143.

161. Hélène Reigner, 2007, « Déconstruire les légitimations techniques de l'action publique », in Alain Faure, Emmanuel Négrier, (dir.), « Critiques de la territorialisation. Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale », Paris, L'Harmattan, p. 114-119.

162. Yannick Rumpala, 2009, « La 'consommation durable' comme nouvelle phase d'une gouvernementalisation de la consommation », *Revue Française de Science Politique*, vol 59, n°5, 2009, p. 967-996.

163. Pierre Lascoumes désigne par « l'éco-pouvoir », extension de l'idée foucaldienne de « bio-pouvoir », une gouvernementalité environnementale reprise en main par les experts et les scientifiques au détriment d'une construction plus militante et politisée de l'enjeu environnemental, réemballé dans les beaux atours du développement durable. Pierre Lascoumes, 1994, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte.

Intervient alors la morale. La grandeur de la justification écologique, celle de la protection des générations futures, bref, la grandeur morale associée à la durabilité vient dissoudre les prises de la contestation : les projets visant la promotion des modes doux, du tramway, des vélos en libre service peuvent bien donner lieu à des procédures de débat public, ils sont parés de telles vertus que pas grand monde ne songera à interroger le contrat qui attribue le marché des vélos en libre service à l'entreprise JCDecaux<sup>164</sup>, à contester le coût des pavés de la qualité urbaine voire même à interroger le tracé du tramway. La morale vient parachever l'imposition d'un code spatial qui est aussi un code social, jusqu'à produire de la libre conformation. De fait, « *l'efficacité du contrôle est maximal lorsque l'intériorisation des contraintes et l'observation spontanée des normes sociales dominantes permettent de diminuer la coercition visible et de remplacer la surveillance directe des sujets par le contrôle mutuel indirect et l'auto-discipline*<sup>165</sup> ». Simultanément, le point commun de ceux qui s'entêtent à critiquer le déploiement des instruments de la mobilité durable est d'être discrédités et illégitimes : pro-automobilistes au service des lobbys de la route, du pneu et du pétrole (les automobiles-clubs), égoïstes défendant des intérêts particuliers et NIMBY (les taxis), poujadistes conservateurs (les commerçants). Les paroles divergentes mais néanmoins considérées comme légitimes sont rares en matière de requalification verte, de qualité urbaine et de mobilité durable.

C'est pourquoi les politiques urbaines contemporaines partagent, à nos yeux, quelques traits communs avec les politiques hygiénistes du XIX<sup>ème</sup> siècle. Ces dernières sont nées de la rencontre entre le discours sur l'hygiène tenu par le monde médical et celui d'une bourgeoisie réclamant des villes plus propres. Il est un projet moral qui s'inscrit dans l'espace et dans les corps où hygiène et salubrité publique, ordre et police sont étroitement entremêlés. T. Oblet a utilement rappelé comment cette Police de la ville visait à réguler les tensions entre classes sociales dans la ville en puisant dans les pratiques urbanistiques un arsenal de mesures en matière de traitement de la voirie urbaine et permettant à la fois de faire exister la ville en tant que moteur économique et d'éliminer les risques d'épidémie et de révolutions<sup>166</sup>. M. Foucault a quant à lui montré combien l'hygiénisme qui contrôle l'agent social pour son bien, en travaillant la norme plus que la loi est le vecteur d'une normalisation sans limite qui évacue toute parole alternative. Présent partout et toujours, il s'assoit sur des micro-pouvoirs, produit de la parole plus qu'il ne réprime, incite à l'aveu pour identifier le déviant<sup>167</sup>. Si l'hygiénisme émerge avec le capitalisme industriel, le néohygiénisme serait alors son équivalent pour œuvrer à la mise en ordre de et dans la ville post-industrielle. La nouvelle classe moyenne urbaine diplômée, attirée par les attributs sociaux et spatiaux des centres anciens, aurait pris le relais de la bourgeoisie industrielle et alimenterait ce processus avec l'illusion qu'il serait porteur d'innovation sociale dans la ville festive<sup>168</sup>. L'urbanité néohygiéniste fantasmée combine en effet mixité fonctionnelle, mixité sociale et densité dans des villes propres et sûres, rénovées et requalifiées, où sont vantées les vertus d'un mode de vie sainement standardisé opposées aux « comportements à

---

164. Maxime Huré, 2012, « Une action publique hybride ? Retour sur l'institutionnalisation d'un partenariat public-privé, JCDecaux à Lyon (1965-2005) », *Sociologie du travail*, 54, p. 233-253.

165. Danièle Loschak, 1978, « Espace et contrôle social », in Jacques Chevallier et al., *Centre, périphérie, territoire*, Paris, Puf, p. 191-192.

166. Thierry Oblet, 2005, *Gouverner la ville. Les voies urbaines de la démocratie moderne*, Paris, Puf.

167. Michel Foucault, 1975, *Surveiller et punir : naissance de la prison*, Paris, Gallimard.

168. Laurent Matthey, Olivier Walther, 2005, « Un « nouvel hygiénisme » ? Le bruit, l'odeur et l'émergence d'une new middle class », *Articulo-Journal of Urban Research*, n°1, <http://articulo.revues.org/931>

risque » mais où, surtout, ceux qui viennent perturber ce bel ordonnancement sont priés de se faire moins visibles en se concentrant dans certains espaces de la ville.

Cette ville néohygiéniste serait le reflet d'une évolution post-démocratique de sociétés urbaines qui bien que célébrant des valeurs démocratiques marginaliseraient les classes populaires<sup>169</sup>. Les systèmes politiques occidentaux, à toutes les échelles, seraient en effet de plus en plus dominés par des groupes d'acteurs restreints, appartenant aux élites politiques, économiques, culturelles et parfois scientifiques. Dès lors, la construction post-classiste des problèmes publics et le recours à des notions consensuelles permettraient de maintenir le statu-quo en rendant fragile voire invisibles les prises de la contestation.

Le mémoire est organisé en trois temps pour conduire cette démonstration.

Le chapitre deux est consacré à l'examen de la production de l'espace à travers les pratiques contemporaines de planification urbaine. L'enjeu est de dégager les lignes de force des canons contemporains de la ville projetée par les acteurs publics, leur inscription physique dans la ville et de rendre compte des argumentaires qui viennent les justifier. Pour ce faire, nous nous sommes intéressés à deux champs de politiques publiques : celui du renouvellement urbain d'une part, celui des politiques urbaines de transport et de déplacements d'autre part. Il s'agit de montrer comment l'investissement public organise et légitime une géographie des traitements différenciés des espaces, comment il modèle un idéal de ville et d'urbanité.

Cet idéal d'urbanité caractérise l'espace mais il renvoie aussi à la promotion de comportements individuels urbains, c'est-à-dire civilisés, conviviaux, citoyens, écoresponsables, bref, à de « bons » comportements. L'objet du chapitre trois est d'interroger ce gouvernement des conduites par les politiques urbaines. Pour ce faire, nous nous sommes penchés sur deux politiques publiques relevant du champ des transports et des déplacements : la sécurité routière et la promotion de la mobilité durable. L'ambition du chapitre trois est, d'une part, de prendre la mesure de la construction dépolitisée des enjeux de mobilité et de circulation dans la ville, qui fait des comportements individuels et de leur inflexion grâce à l'action publique, à la fois l'origine des problèmes en même temps que la clé de leur résolution et d'autre part, de renseigner les effets de cette dépolitisation des enjeux en discutant la véracité des principaux arguments scientifiques et techniques qui légitiment ces politiques publiques. Au service de nobles causes telles que la santé et la sécurité des citoyens et légitimées par la grandeur de la justification écologique, ces politiques publiques sont porteuses d'une intense normalisation des comportements. Elles catégorisent puissamment les bons et les mauvais usages et usagers de la ville.

Dès lors, quels sont les méthodes et les outils pour opérationnaliser ce traitement différencié de l'espace urbain projeté et susciter des comportements conformes aux usages attendus sur ces espaces ? C'est l'objet du chapitre quatre de porter attention à la mise en œuvre et à l'instrumentation de ces politiques urbaines qui projettent une ville spatialement idéale et cherchent à susciter en son sein de bons usages conformes aux bonnes mœurs citadines promues. L'accent est mis, dans ce chapitre, sur les outils consensuels de production de l'espace urbain se référant aux enjeux de qualité urbaine et de renouvellement urbain dans la ville durable, en nous donnant les moyens d'en appréhender les effets. La question des effets de ces outils est, en effet, interrogée par le biais d'états de la littérature restituant les controverses scientifiques et les évaluations disponibles.

---

169. Colin Crouch, 2004, *Post-Democracy*, Cambridge, Polity Press.

Les chapitres deux, trois et quatre ont donc pour objet de mettre à jour les représentations à l'œuvre en matière de production de l'espace et de modèle de ville projeté, les cadrages dominants des problèmes publics en matière de circulation dans la ville et de renseigner l'instrumentation de ces politiques publiques par l'examen des *outputs* et des *outcomes* et plus encore sur la cohérence, les régularités de ces *outputs*, les tendances lourdes à l'œuvre dans les politiques urbaines. En creux, le cinquième et dernier chapitre est consacré à l'examen des résistances, des points d'affrontement, au déploiement de cet ordre urbain spatialement et socialement sélectif. Ce chapitre, à la fois conclusif et en même temps plus exploratoire que les précédents, interroge le fonctionnement de la démocratie urbaine, l'expression et la structuration des intérêts en son sein. Ce faisant, ce chapitre est aussi l'occasion d'interroger la capacité de la science politique et de ses méthodes. De ce point de vue, nous avançons l'idée d'une science politique plus sensible à la variable spatiale pour comprendre les mécanismes d'agrégation des intérêts. L'espace d'action de référence des acteurs et les caractéristiques socio-économiques de ces espaces de références semblent en effet être de puissants attracteurs d'intérêts.

Les éléments de méthode propres à chaque enquête sont explicités au fil des développements.



## Chapitre 2. La ville idéale projetée

Ce chapitre est consacré à l'examen de la production de l'espace à travers les pratiques contemporaines de planification urbaine. Ce renouvellement de la planification stratégique urbaine est appréhendé ici comme l'exercice auquel se livre les agglomérations pour penser conjointement la ville des stocks (le bâti, les réseaux, les infrastructures) et celle des flux. Que fait-on de l'héritage ? Dans quelle mesure est-il envisagé de transformer le stock ? Quelles transformations des structures urbaines sont jugées nécessaires et opportunes par les acteurs publics ? Quels registres argumentatifs viennent les justifier ?

Pour répondre à ces questions, nous nous sommes intéressés à deux champs de politiques publiques particulièrement en prise avec les stocks de la ville héritée : celui du renouvellement urbain d'une part, celui des politiques urbaines de transport et de déplacements d'autre part.

L'enjeu de ce chapitre est de dégager les lignes de force des canons contemporains de la ville projetée par les acteurs publics. Nettement, l'investissement public (dans tous les sens du terme) alimente une spécialisation des espaces urbains et organise une géographie des traitements différenciés de ces espaces. Cet inégal traitement urbanistique et politique est dans l'ensemble assumé par les acteurs qui participent à sa construction en même temps qu'à sa justification.

### 2.1 Les espaces de la ville à renouveler

#### *Le renouvellement urbain et la promotion de nouvelles articulations entre public et privé*

Le thème du Renouvellement Urbain (RU) est articulé à une constellation de mots d'ordre apparus dans les années 1990 dans les discours des praticiens et des observateurs des politiques urbaines. Parmi ces mots d'ordre, on peut citer le « projet urbain », la nécessité de « faire la ville sur la ville », de la construire à partir de ses « traces déjà là » ; la « densité-densification » qui connaît un retour en grâce ; la célébration de la « continuité » dans le « paysage urbain » ; la maîtrise de l'expansion urbaine dans le but de construire une ville « économe en espaces », « compacte », etc...

## Enquêtes et méthodes

Ces travaux ont été conduits dans le cadre d'un projet de recherche financé par la Caisse des Dépôts et Consignations relatif aux aspects économiques du renouvellement urbain<sup>170</sup>. L'analyse des politiques relevant du label renouvellement urbain a donné lieu à une enquête internationale dans quatre villes : Nantes, Argenteuil, Turin, et la Corogne.

La méthodologie de l'enquête s'est appuyée sur plusieurs modes de collecte et de traitement de ces données. Tout d'abord, un travail bibliographique a été mené sur les thématiques du renouvellement urbain et du partenariat public-privé. Les travaux universitaires mobilisés relèvent de la science politique et de l'aménagement et de l'urbanisme. Parallèlement, le travail documentaire a également porté sur la collecte de documents émanant d'institutions en charge des politiques de renouvellement urbain et ce, aux échelles européennes, nationales et locales. De plus, un travail original a été effectué s'appuyant sur des photographies numériques prises sur les sites afin de matérialiser les chantiers et les opérations de renouvellement urbain en cours. Des supports cartographiques ont pu, selon les cas, être produits et venir illustrer les analyses territoriales. Ensuite, pour chacun des terrains, des indicateurs quantitatifs sont présentés afin de contextualiser les études de cas. Précisons que les indicateurs pertinents pour l'enquête sont, dans l'ensemble, localement difficiles à obtenir. Le fait de travailler sur des objets en cours voire en devenir, et sur des périmètres infra-communaux a pour conséquence, soit l'inexistence d'indicateurs, soit des obstacles à leur diffusion qui aurait nécessité des protocoles lourds de conventions interinstitutionnelles. A défaut, la solution a alors pu être l'achat de données INSEE. Plus généralement, nous n'avons pas conçu ce travail de contextualisation comme une étude des effets de la politique de RU. En effet, si l'environnement des interventions de RU peut être décrit avec quelques indicateurs bien choisis, l'évaluation des effets propres des politiques de RU aurait imposé l'élaboration d'une démarche analytique quantitative hors de portée pour une équipe issue, pour l'essentiel, de la science politique. En effet, outre les innombrables données nécessaires (et non disponibles) pour capter l'ensemble des dynamiques à l'œuvre sur les territoires du RU, il aurait fallu développer une méthodologie complexe capable d'imputer, éventuellement, à la politique de RU les évolutions avant/après observées sur les territoires choisis. Or, une telle démarche n'est pas, à l'heure actuelle, disponible dans la littérature. Et les rares tentatives d'évaluation des effets des opérations d'aménagement, par exemple en matière de retombées fiscales pour les collectivités locales concernées, restent très périlleuses<sup>171</sup>. C'est pourquoi, au-delà des données quantitatives de cadrage, cette étude se veut pour l'essentiel une analyse qualitative des discours, des représentations et des pratiques des différents acteurs du RU. Pour cela, nous avons effectué dix à quinze entretiens par site auprès d'acteurs investis dans les politiques de renouvellement urbain.

L'ensemble des matériaux collectés dans le cadre de ce projet de recherche permet de saisir de manière robuste les représentations à l'œuvre, un imaginaire collectif du renouvellement urbain. Ce travail s'est voulu systématique sur les quatre terrains. Le mode d'organisation de la collecte et du traitement des données est présenté en annexe 1.

---

170. Hélène Reigner, (dir.), 2003, « *Le renouvellement urbain : nouvelles pratiques de production urbaine et nouvelles articulations public/privé ?* », avec Rémi Dormois, Matthieu Leprince, Romain Pasquier, Gilles Pinson, rapport final, avril, Caisse des Dépôts et Consignations.

171. Voir un premier bilan dans Guy Gilbert, Alain Guengant, 1996, « La prise en compte des retombées fiscales », in collectif, *L'aménageur urbain face à la crise de la ville*, Editions de l'Aube, p. 93-105.

Ces mots d'ordre et slogans reviennent à un niveau de pratiques et/ou de prescriptions qui semble être tenu par une certaine cohérence. L'idée semble être que la ville n'est plus ou ne peut plus être le produit soit des seules forces du marché au risque d'accentuer les logiques ségrégatives, soit de la rationalité technocratique des planificateurs publics au risque de reproduire les erreurs de la production urbaine fonctionnaliste. La ville « vivable » semble davantage avoir été le produit historique de dynamiques complexes où s'équilibrent différents types de régulation : celles du marché, celles de l'intervention publique et/ou planificatrice, voire celles des usagers et de leur mobilisation. La ville est le produit de logiques de maîtrise publique et de dynamiques de valorisation privée spontanée, de logiques de prescriptions, de réglementations et de logiques de négociations. Toutes logiques que l'ingénierie du Renouvellement Urbain doit trouver à articuler.

Ce principe d'articulation des types de régulation dans la production urbaine se retrouve dans les nouveaux Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) qui doivent préfigurer des formes urbaines exprimées par des types de représentation empruntant à la pratique des paysagistes mais laissent les acteurs plus libres de choisir les modes de mise en œuvre : dans l'assouplissement du régime des ZAC, dans les partenariats publics-privés, dans les nouvelles pratiques d'intervention sur les espaces publics qui voient la puissance publique concentrer ses efforts sur la délimitation des démarcations public-privé, des formes des îlots.

Tout ceci semble préfigurer une réconciliation avec quelques principes fondateurs de la ville européenne. La densité est mobilisée comme mode de valorisation et donc de gestion urbaine. L'encadrement des logiques de valorisation foncière et immobilière est reconnu comme modalité légitime de gestion de l'évolution du tissu urbain. Les politiques urbaines du RU afférentes à ce raisonnement sur la ville doivent se concevoir selon des logiques de partage plus complexe entre :

- dynamiques de valorisation
  - financements
  - acteurs
  - expertises
  - espaces
- } public(que)s et privé(e)s

Néanmoins, le thème du RU recouvre également une autre dimension dont l'articulation avec l'acceptation qui vient d'être donnée pose problème. Le RU renvoie aussi à ce qui a été entrepris en matière de politique de la ville par les Grands Projets Urbains (GPU) et ce qui sera partiellement prolongé à travers les Grands Projets de Ville (GPV). Le RU renvoie donc également à une concentration de moyens publics – voire privés – sur le traitement spatial, infrastructurel des situations de relégation urbaine, à des interventions massives et lisibles, dont les destructions constituent l'élément marquant.

La nouveauté des actions de renouvellement urbain par rapport à la politique de la ville est alors de positionner les fonds publics comme des investissements dont est attendue une rentabilité. La valorisation foncière et le partenariat public-privé sont fondamentaux dès lors que la présence d'acteurs privés est considérée comme le signe crédible d'une rupture avec la chaîne de la dépréciation d'un territoire urbain. On peut donc percevoir dans les politiques de renouvellement économique urbain une volonté de réintégrer la politique de la ville dans une politique urbaine d'ensemble et un certain volontarisme pour « faire croire » (et les croyances sont importantes sur le terrain du renversement d'image et de l'attractivité

des territoires) que des mécanismes de marché peuvent fonctionner sur tous les territoires de la ville, y compris ceux des grands ensembles<sup>172</sup>.

*« Avec la politique de la ville, on dit qu'on fabrique des sparadraps pour des bobos sociaux, pour des choses qu'on ne sait pas traiter par les dispositifs communs, c'est présenté comme des dispositifs réparateurs. Alors aujourd'hui, le discours change avec le RU. Le raisonnement, c'est qu'il y a une sous densité dans les GPV, il y a des friches, il y a des disponibilités foncières et de renverser la tendance « sparadrap ». Ça devient des lieux pour investir. Des boîtes arrivent sur les disponibilités foncières des GPV. Ça ne va peut-être pas aider tous les habitants mais ça peut améliorer un potentiel d'image, et un potentiel d'image ça va de paire avec un désir d'investir. Sur ce potentiel, l'acteur public peut lancer, promouvoir des choses. Si les élus jouent ce rôle là, tout le monde suit... »*

Chargé de mission auprès du DGUHC, coordination et animation du réseau équipement, habitat et déplacement pour la mise en œuvre des GPV, 2002.

Alors, la question qui se pose pour les acteurs est de savoir comment attirer ce premier investissement qui soit le pionnier du renversement et qui ait un effet de « locomotive » ? Ceci fait problème quand, parallèlement, est fait le constat de l'absence de marché dans une partie croissante du territoire européen sous l'effet de la dualisation de l'espace. Dans ce contexte, l'enjeu serait donc davantage de réussir à articuler entre eux les territoires attractifs et les territoires qui ne le sont pas ou qui le sont moins.

Ainsi, sous le label « Renouvellement Urbain », des pratiques fort différenciées visant une revalorisation urbaine sont à l'œuvre, sur des territoires dont les caractéristiques socio-économiques sont elles-mêmes très variables. Aussi, une tension apparaît dans la définition de cette politique entre deux facettes du renouvellement urbain :

- d'une part, les politiques de RU sont porteuses d'une volonté de relance de dynamiques de revalorisation de territoires, par une relance du foncier et de l'immobilier,
- d'autre part, elles affichent également un objectif de mixité et de solidarité, contre les tendances naturelles du marché cette fois.

Selon les territoires sur lesquels il s'inscrit, le renouvellement urbain va donc prendre des visages différents :

- dans un contexte globalement dynamique, il s'agit « par débordement » ou « tache d'huile » de valoriser des quartiers qui le sont moins, en étant attentif à maintenir une certaine mixité sociale. Cette dernière pouvant être imposée à travers des quotas de logements sociaux.

- dans un contexte plus défavorable, voire hors marché, cette même dénomination de renouvellement urbain est utilisée pour désigner le phénomène inverse puisqu'il s'agit de prendre appui sur des dynamiques privées et marchandes pour attirer des habitants plus riches que la moyenne des habitants du quartier.

Comment les opérations et les produits du renouvellement urbain parviennent-ils à articuler ces deux logiques ? Des travaux de recherche critiques insistent sur le fait que, précisément, les politiques dites de *Urban renewal* (renaissance urbaine) si elles sont

---

172. Le Fonds de Renouvellement Urbain de la Caisse des Dépôts et Consignations est positionné de la sorte. Sur fonds propres, la CDC joue un rôle d'investisseur et prend des risques sur des opérations foncières et immobilières. Ces opérations peuvent être situées dans des quartiers anciens dégradés, en centre-ville ou en périphérie, dans des quartiers de grands ensembles d'habitat social, et sur des friches urbaines liées à des mutations économiques et industrielles. Caisse des Dépôts et Consignations, 2001, *Le renouvellement urbain, des financements pour réussir la ville*, CDC, septembre.

efficaces pour susciter de la valorisation foncière et immobilière ne parviennent pas à tenir l'objectif de mixité sociale. Au Royaume-Uni, un ensemble de travaux de recherche se sont ainsi penchés sur la stratégie de renaissance urbaine portée par le parti travailliste à la fin des années 1990. Pour Loretta Lees, les politiques urbaines menées au nom de la renaissance urbaine alimentent une gentrification sponsorisée par l'Etat (*state-led gentrification*)<sup>173</sup>. La notion de *Urban renewal* serait donc un nouvel euphémisme, un nouveau langage qui témoigne d'un urbanisme revanchiste, c'est-à-dire une reconquête agressive de l'espace urbain faite d'urbanisme sécuritaire et de contrôle de l'espace public<sup>174</sup>. Claire Colomb a cherché à préciser le lien qui unissait gentrification et politique de renaissance urbaine : la gentrification est-elle effectivement un objectif assumé, un effet pervers non planifié ou un processus mal compris ? Elle montre que la gentrification serait plutôt un processus ignoré des décideurs publics révélateur des ambiguïtés qui traverse le projet politique et économique de « troisième voie » porté par le New Labour. Elle insiste notamment sur les représentations de l'urbanité, l'imaginaire urbain associé à l'objectif de renaissance urbaine et montre comment cette imagerie définit une urbanité socialement sélective<sup>175</sup>. C'est aussi un des résultats forts de notre enquête : la nouveauté du renouvellement urbain est de distiller un socle dur de valeurs urbanistiques dans les opérations urbaines de requalification.

#### *L'unité normative du renouvellement urbain*

La dimension opérationnelle du renouvellement urbain fait partie intégrante de cette politique, elle est bien plus qu'une phase de mise en œuvre au sein de laquelle on traduirait en actes des objectifs et une stratégie bien définis. C'est pourquoi, pour les quatre terrains étudiés, nous nous sommes attachés à étudier les principales réalisations effectuées dans le cadre de la politique de renouvellement urbain. Au travers de ces réalisations concrètes, observées sur des quartiers différenciés, on voit émerger une convergence de fond, autour de quelques valeurs clé du renouvellement urbain. De fait, et c'est peut-être le principal changement apporté par le renouvellement urbain, on constate que les opérations réalisées sont conformes à une certaine orthodoxie de ce que doit être la ville aujourd'hui et les produits considérés comme « vendeur », puisqu'il s'agit de renforcer l'attractivité d'un territoire, et ont une unité autour de quelques valeurs fortes.

En effet, les opérations de revalorisation, quel que soit le type de tissu urbain concerné, sont empruntées de normes cognitives d'action qui dessinent les contours d'un modèle idéal, et unique, de ville vers lequel on veut faire tendre l'aménagement. Les opérations de renouvellement urbain sont très marquées par quelques valeurs fortes telles que la centralité, la densité, la continuité urbaine, mobilisées pour tendre vers la valorisation patrimoniale du bâti, du paysage et de l'histoire de la ville. Dès lors, en faisant de la ville européenne, en tant que modèle morphologique, et des valeurs qui lui sont propres,

---

173. Loretta Lees, 2003, "Vision of Urban Renaissance : the Urban Task Force Report and the Urban White Paper », in Robert Imrie, Mike Raco (eds.), *Urban renaissance ? New labour, community and urban Policy*. Bristol, Policy press, p. 61-82.

174. Neil Smith, 1996, *The new urban frontier : gentrification and the revanchist city*, London, Routledge ; Neil Smith, 2002, "New globalism, new urbanism : gentrification as global urban strategy", *Antipode*, 34, 3, p. 427-450.

175. Claire Colomb, 2006, « Le New labour et le discours de la « renaissance urbaine » au Royaume-Uni. Vers une revitalisation ou une gentrification accélérée des centres-villes britanniques », *Sociétés contemporaines*, n°63, p. 15-37.

l'unique vecteur de la revalorisation, les politiques de renouvellement urbain sont très normatives.

Quelles que soient les caractéristiques du tissu urbain dans lequel s'inscrit l'opération de renouvellement urbain, le rapport à un « centre » est un élément fondamental à partir duquel vont s'organiser les sous-projets opérationnels. Deux facettes, liées mais distinctes, structurent les opérations dans ce sens. La première, donnant lieu à des travaux lourds sur la voirie et les espaces publics, est de « raccrocher » le quartier au centre ville historique. Bien que cette dimension ne soit pas surinvestie à Turin, la requalification du quartier périphérique de Mirafiori Nord répond aux mots d'ordre : « redonner un centre, remettre en mouvement, remettre au centre ». Pour ce faire, un volet de requalification physique comprend notamment la reprise urbanistique des grands axes de circulation et l'amélioration des transports publics. Ce thème du raccrochement au centre historique est très net à La Corogne où le quartier étudié était coupé du reste de la ville par les installations portuaires. Il en est de même à Nantes où, même si le quartier est proche de l'hyper centre, il était aussi très enclavé, entre La Loire, la voie ferrée et le canal Saint-Félix. Relier le quartier à l'hyper centre, par la transformation des infrastructures routières et/ou par l'organisation d'une meilleure desserte en transports collectifs est une constante des opérations étudiées. La seconde facette du rapport au centre intervient à l'échelle du quartier. Il s'agit, dans ce cas, de recréer des formes de centralité à l'intérieur même du quartier à renouveler. Les actions opérationnelles sont plus fines que dans le cas précédent et ont une unité forte autour de la restructuration d'espaces publics protégés de l'automobile par le traitement qualitatif de zones piétonnes (La Corogne, Argenteuil), et par la modification du plan de circulation pour apaiser le trafic (Nantes, Argenteuil). Couplée à cette action sur l'espace public intervient alors l'installation d'équipements attractifs souvent polyvalents, regroupant des activités culturelles et citoyennes (La Maison du quotidien à Turin, le Lieu Unique à Nantes), sportives (Le Forum métropolitain à La Corogne), ou encore commerciales (réhabilitation du centre commerçant à Argenteuil), et ce de préférence sur le bâti existant.

Avec cette idée d'actions sur le bâti existant, on pointe alors une seconde valeur forte des opérations de renouvellement urbain qui renvoie à une vision de la qualité urbaine par la densité et la continuité. Ainsi, à Nantes, un des premiers éléments de programmation pose le principe de la préservation du bâti, des tracés, de la typologie du quartier afin d'organiser une transformation douce du quartier. En conséquence, le projet de percée d'une voirie Est-Ouest est abandonné. La même logique prévaut à Argenteuil où la notion de continuité urbaine a été déterminante pour définir le périmètre de réhabilitation du centre-ville commerçant. Si cet objectif de valorisation par la continuité urbaine et la densité apparaît moins nettement en Espagne ou en Italie, c'est parce que les quartiers étudiés ont été construits en continuité du bâti existant et ne sont pas (ou très peu) marqués par l'urbanisme fonctionnaliste.

Ces valeurs transversales aux opérations de renouvellement urbain étudiées s'organisent autour du troisième concept clé de valorisation patrimoniale, concept qui englobe les notions précédentes de centralité, de densité et de continuité, sans, toutefois, les recouvrir complètement. Cette valorisation patrimoniale concerne bien entendu le bâti mais elle s'étend plus largement à la valorisation d'un paysage, d'une histoire et d'une identité de la ville. Ainsi, une attention toute particulière est consacrée à la mise en valeur des berges ou des plages tant à Nantes (rives de Loire), qu'à Argenteuil (rives de Seine), ou encore qu'à La

Corogne (valorisation des plages). A l'image du port avec ses nuisances sonores, environnementale se substitue l'image du port comme élément historique fondateur de la ville. Dans un autre registre, on peut également souligner que, la ville d'Argenteuil, qui a accueilli de nombreux peintres dans la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle (Claude Monet y a vécu 5 ans, Manet, Renoir, Sisley y ont séjourné) s'est auto-proclamée « ville berceau de l'impressionnisme », et décline cette référence jusque dans l'ornementation du nouveau centre commercial de centre-ville. A Turin, le principal objectif de l'opération de renouvellement urbain est également de (re)construire l'identité du quartier Mirafiori dont l'histoire est intimement liée à la présence de l'usine FIAT qui porte le même nom.

Ainsi, lorsqu'on s'intéresse aux contenus des opérations de renouvellement, la nouveauté des pratiques réside dans l'activation d'une valorisation patrimoniale du bâti, du paysage et de l'histoire de la ville. Est présente une dimension nostalgique de la ville palpable dans les opérations de renouvellement urbain. La nouveauté du renouvellement urbain n'est-elle pas, dès lors, de vouloir appliquer à toute la ville, le modèle de la ville européenne dense ? Alors, le principal défi pour le renouvellement urbain réside dans sa capacité à « raccrocher » les quartiers dévalorisés à cette logique de valorisation patrimoniale de la ville européenne.

Les opérations de renouvellement urbain sont donc marquées par la croyance forte selon laquelle « il faut commencer par redynamiser le centre-ville pour tirer la ville vers le haut ». Dans ce modèle, l'investissement en centre-ville apparaît alors comme une condition nécessaire –et donc prioritaire– d'une revalorisation des quartiers périphériques. Compte tenu de ce phasage très fréquemment pratiqué, cela signifie qu'une politique territorialisée de RU doit être inscrite dans un projet politique local d'envergure à moyen voire long terme. En effet, faute d'efforts inscrits dans la durée, le RU pourrait aboutir à privilégier les seuls investissements en centre-ville ou en proche périphérie. Il pourrait également conduire à alimenter un processus de socialisation des pertes et de privatisation des profits (la rente foncière) ? Le nouveau partage public-privé escompté ne renverrait alors pas tant à des logiques de partage de l'expertise, des coûts et des responsabilités mais davantage à un partage territorial.

#### *Renouvellement Urbain, stratégie de l'îlot et tendance insulaire*

Les opérations de RU prennent place sur des tissus urbains différenciés : il peut s'agir de quartiers anciens centraux ou péri-centraux, de friches industrielles, ou de quartiers de grands ensembles. Or, nous venons de voir que les opérations de renouvellement urbain étaient très marquées par quelques valeurs fortes telles que la centralité, la densité, la continuité urbaine mobilisées pour tendre vers la valorisation patrimoniale du bâti, du paysage et de l'histoire de la ville. Dès lors, en faisant du modèle de ville européenne, dense, patrimoniale, historique et des valeurs qui lui sont propres, l'unique vecteur de la revalorisation, les politiques de renouvellement urbain sont très normatives. Finalement, il est d'autant plus aisé de susciter de la valorisation dans un quartier que le tissu urbain n'est pas trop éloigné du modèle de la ville européenne et qu'il a été construit en continuité du bâti existant.

C'est pourquoi, face au renouvellement urbain, on observe une spécificité réelle des quartiers marqués par le modèle fonctionnaliste. À Nantes, le renouvellement urbain consiste bien, pour la ville, à réparer les dégâts de l'urbanisme des années 1960 et 1970 et à

tirer les leçons de l'échec de l'urbanisme fonctionnaliste. À Argenteuil, le Val d'Argent, forme caricaturale d'un urbanisme fonctionnaliste de dalle, n'est doté d'aucuns des attributs sur lesquels sont fondés, aujourd'hui, les capacités de revalorisation. Même si le modèle de la ville dense européenne est réinjecté dans les opérations actuelles, les périphéries dont les normes de fonctionnement urbain répondent au modèle fonctionnaliste restent lourdement handicapées dans la course très concurrentielle à la valorisation. Là est le paradoxe des quartiers de grands ensembles en renouvellement urbain. Les actions menées au Val d'Argent sont présentées comme des actions qui visent une « remise à niveau », de l'espace autant que des habitants en difficulté économique.

« A développer un diagnostic misérabiliste au sujet de l'espace où résident les populations en difficulté économique, on conçoit automatiquement une thérapeutique urbanistique de type légitimiste : aux carences du cadre spatial doivent répondre une remise à la norme, un rehaussement du niveau d'urbanité<sup>176</sup> ».

Ainsi, un « bon » espace produirait de « bonnes » socialisations conformes au mode vie jugé légitime.

Pourtant, n'y a-t-il pas quelques caractéristiques du modèle de ville fonctionnaliste qui mériteraient d'enrichir le modèle de la ville européenne traditionnelle ? Comme on cherche à mixer les groupes sociaux, à mixer les fonctions, à mixer public-privé, ne serait-il pas souhaitable de mixer, aussi, les valeurs de la ville ? Les habitants du Val d'Argent sont attachés à quelques acquis de la ville fonctionnaliste : ne pas avoir de vis-à-vis, vivre dans des appartements spacieux et lumineux, ne pas avoir de problèmes de stationnement, pouvoir laisser jouer les enfants dans l'aire de jeux sans craindre les automobilistes... À travers la valorisation des acquis de la ville fonctionnaliste, ce sont aussi les quartiers marqués par cet urbanisme et les habitants qui y vivent que l'on contribue à revaloriser.

Pour conclure sur ce point, la politique de renouvellement urbain participe, à nos yeux, comme les préoccupations actuelles sur le développement durable, l'environnement ou l'éco-mobilité, à privilégier la ville comme espace historique valorisé. La possibilité de valoriser le patrimoine existant conditionne les valorisations immobilière et foncière qui deviennent elles-mêmes des vecteurs légitimes de requalifications urbaine et sociale. Le modèle implicite qui ressort de ces pratiques est le renforcement d'îlots de qualité et de stratégies insulaires.

---

176. Philippe Genestier, 2001, « Concevoir l'espace comme une ressource et non un carcan », *Les Cahiers du DSU*, n° 31-32, p. 33-36, p. 33.

## 2.2 Les espaces des politiques urbaines durables de transport et de déplacement

Les travaux de recherche portant sur la planification territoriale des transports et des déplacements soulignent, de manière récurrente, le déficit d'expertise technique et le faible investissement politique autour de ces enjeux<sup>177</sup>. Ainsi, le bilan des Plans de Déplacements Urbains serait mitigé faute d'experts à même de renouveler les diagnostics et les propositions d'une part, et d'élus locaux investis qui politiseraient les enjeux locaux de transport et de déplacement. Ces observations et ces résultats de recherche sont robustes. Nos observations les valident largement. Pour autant, la perspective adoptée ici nous permet de contester l'idée d'une panne de problématisation en matière de politiques locales de transport et de déplacement. En effet, les agglomérations ont une vision assez nette de ce vers quoi elles souhaiteraient tendre. Il n'y a pas panne de problématisation, mais plutôt non explicitation, par les agglomérations, de la globalité de leur projet et de leurs priorités.

Pour faire cette démonstration, nous avons reconstruit, sur chaque terrain, la problématisation locale, qui sous-tend une organisation idéale à atteindre en terme de politique locale de transport et de déplacement. Il ne s'agit pas ici d'affirmer que ce « tout » se réalisera ou qu'il répond à tous les problèmes fonctionnels mais davantage de souligner que la somme des projets *a priori* épars et cloisonnés des politiques locales de transport et de déplacement est dotée d'une certaine cohérence du point de vue des agglomérations. Au-delà des spécificités historiques et géographiques propres à chaque terrain, un modèle se dessine. Ce modèle générique traduit les préoccupations des agglomérations en terme d'attractivité : être une ville attractive, c'est à la fois être bien connectée, bien reliée, bien desservie par des infrastructures performantes tout en garantissant aux citoyens une certaine qualité urbaine dans une ville durable.

### *Un idéal projeté par les agglomérations*

Nous avons cherché à rendre compte ici, pour chacun des terrains étudiés, comment la somme des projets locaux s'assemblent pour former un tout doté d'une certaine cohérence du point de vue des agglomérations<sup>178</sup>.

---

177. Pierre Lassave, 1987, L'expérience des Plans de Déplacements Urbains (1983-1986), Cetur, Ministère de l'équipement ; Jean-Marc Offner, 1996, L'élaboration des Plans de Déplacements Urbains de la loi sur l'air de 1996. Le nécessaire renouveau des politiques locales de transport, LATTTS. Jean-Marc Offner, 2003, « Les leçons des PDU de la loi sur l'air », Urbanisme, n°329, p. 50-53. Jean-Marc Offner, 2006, Les Plans de Déplacements Urbains, Paris, La Documentation française.

178. Hélène Reigner, Frédérique Hernandez, 2007, « Les projets des agglomérations en matière de transport : représentations, projets, conflits et stratégie de « détournement » des réseaux », *Flux*, n°69, p.21-34.

### *Enquêtes et méthodes*

Cette enquête a été menée dans le cadre d'un projet de recherche financé par le Prédit. Dans trois agglomérations (Grenoble Alpes métropole, Communauté d'agglomération du Pays d'Aix-en-Provence, Communauté d'agglomération Garlaban-Huveaune-Sainte Baume autour d'Aubagne), nous avons cherché à reconstruire la représentation du territoire propre à chaque agglomération à partir de la somme de projets épars des politiques locales de transport et de déplacements.

Concrètement, la première étape a consisté à cartographier l'armature existante de l'organisation des réseaux de déplacements pour chaque terrain (autoroutes, rocades, grandes pénétrantes, lignes de force du plan de circulation, parkings et parcs relais, axes majeurs du réseau de transport collectif, principaux pôles d'échange).

La seconde étape a consisté à faire un inventaire exhaustif des divers projets relatifs à la politique locale de transport et de déplacements à partir de différents documents de planification : PDU, Plan Local d'Urbanisme (PLU), Dossier de Voirie d'Agglomération (DVA).

Enfin, la troisième étape a consisté à cartographier ces projets qui viennent compléter la cartographie de l'armature existante. Aussi, nous avons cartographié sur un même document les projets, tous les projets rien que les projets, quel que soit leur niveau d'avancement et leur probabilité d'être concrétisé. L'intérêt majeur de ces cartes est qu'elles rassemblent sur un même support des projets qui n'apparaissent que rarement côte à côte en raison d'une certaine division du travail administratif et politique.

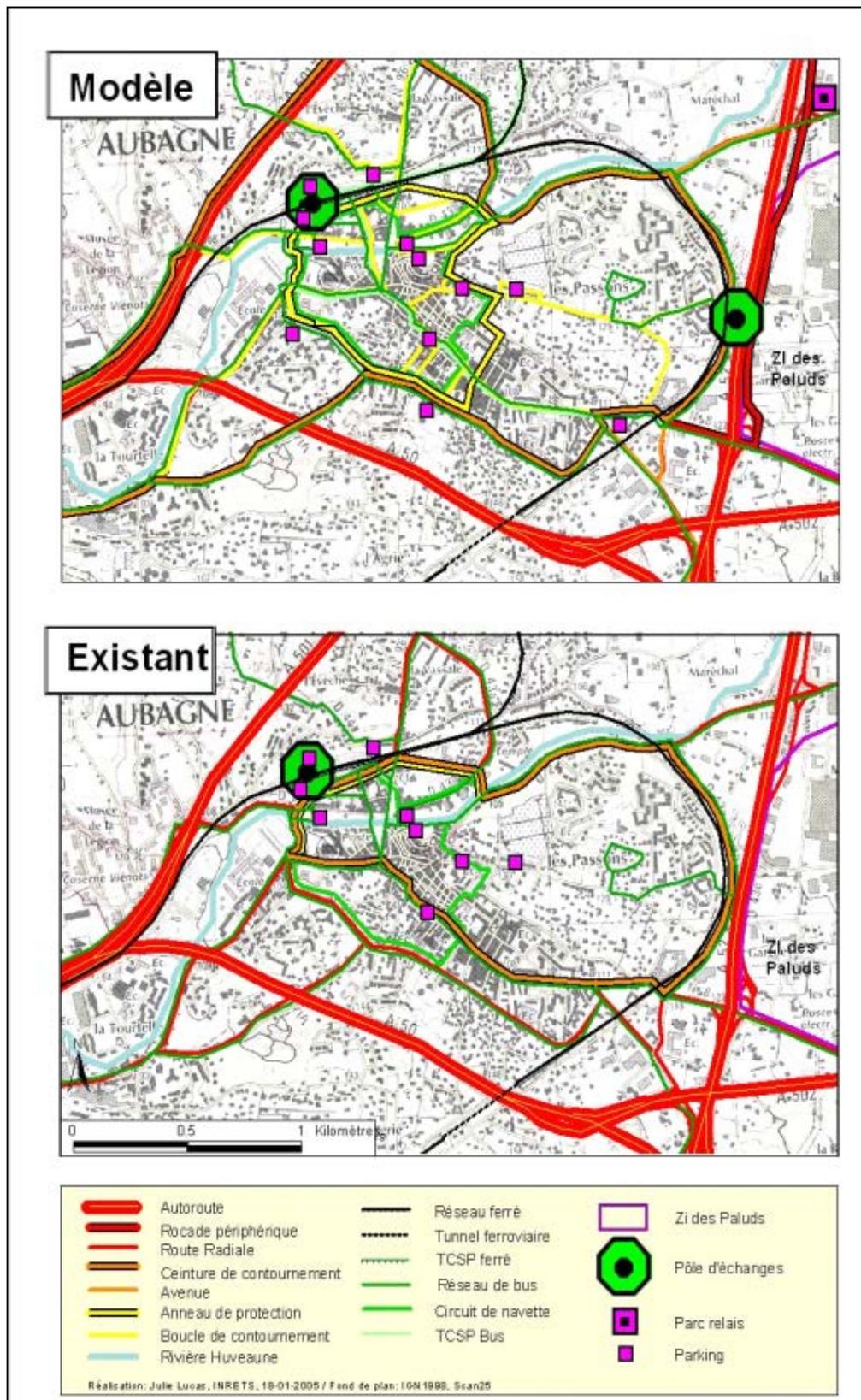
Mis côte à côte, les projets, à première vue épars, portés par les représentants des agglomérations dessinent un modèle cohérent bien qu'implicite, d'organisation des déplacements. Autrement dit, ces cartes révèlent ce vers quoi souhaitent tendre les représentants des agglomérations. Elles dessinent les contours d'un modèle générique d'organisation des déplacements à atteindre.

Ce travail de mise en carte de l'idéal projeté par les villes a alors servi de support pour engager la discussion avec les acteurs locaux investi dans ces politiques publiques. Dix à quinze entretiens ont été réalisés sur chaque terrain pour recueillir leurs réactions quant à ce modèle d'organisation des déplacements.

Si Aubagne s'identifie au bassin de vie d'Aix-Marseille, elle souhaite néanmoins garder son autonomie de ville moyenne provençale rayonnant à son tour sur d'autres communes plus petites avec lesquelles elle forme un véritable réseau territorial. Parmi les communes qui composent le Pays d'Aubagne, seule Aubagne tient un équilibre entre travail et résidence. Pour les villages alentour, Aubagne est un pôle « offreur d'emplois » et un pôle de services secondaires. Ainsi, pour la communauté d'agglomération dont Aubagne est la ville centre, l'enjeu est de s'affirmer, à côté d'Aix-en-Provence et de Marseille, comme une centralité et non pas seulement comme un lieu de passage obligé. S'affirmer comme une centralité implique, pour les représentants locaux, de requalifier et de renforcer les centralités existantes. La protection de ces centralités vis-à-vis de l'automobile est considérée comme nécessaire à leur valorisation. Aussi, la ville centre cherche, à partir des voies existantes, à organiser une rocade pour délester le centre ville. Or, faute d'échangeur, le triangle autoroutier quienser Aubagne ne peut être utilisé par les habitants comme telle. De plus, l'urbanisation actuelle a englobé le triangle autoroutier et de nouvelles zones d'urbanisation par-delà ce triangle sont envisagées. La question de leur articulation au centre-ville est considérée comme cruciale.

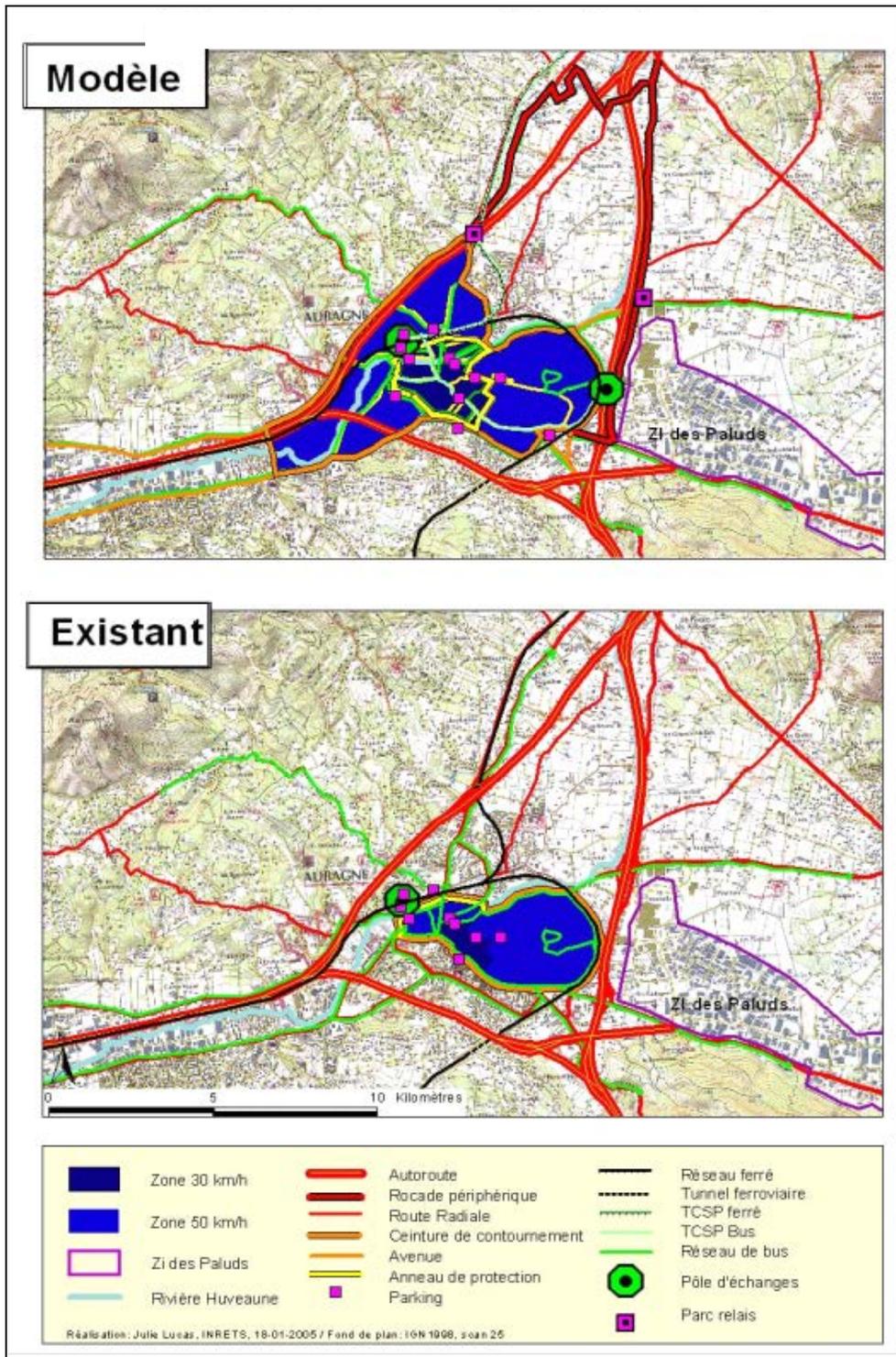
À l'échelle du centre-ville, cette volonté de renforcer la centralité d'Aubagne se traduit par un plan de circulation qui restreint l'usage de l'automobile en centre-ville d'une part, et par un projet de doublement des capacités de son pôle d'échange, situé en bordure de centre-ville, d'autre part.

À l'échelle intermédiaire, des projets sont en cours, à partir de voies existantes, afin de rendre lisible un itinéraire de contournement du centre-ville et de doter progressivement la ville d'une ceinture de contournement complète. Les enjeux de cette ceinture pour Aubagne sont d'éviter le trafic de transit dans le centre d'Aubagne, de faciliter les liaisons interquartiers et d'assurer la desserte des secteurs d'urbanisation futurs et leur articulation au centre-ville. À partir de cette ceinture de contournement du centre-ville, il est projeté de requalifier les voies pénétrantes qui se dirigent vers l'hypercentre en « avenues urbaines ». Ces pénétrantes posent aujourd'hui, aux yeux des acteurs locaux, des problèmes de sécurité et de lisibilité : la largeur des voies, le tracé en ligne droite favorisent la vitesse. La hiérarchisation et la mixité modale des voies à travers un traitement de l'espace public sont prévues dans le projet urbain d'Aubagne. L'objectif est d'inciter les automobilistes à réduire leur vitesse dans ces lieux urbanisés par l'aménagement plus urbain des voies.



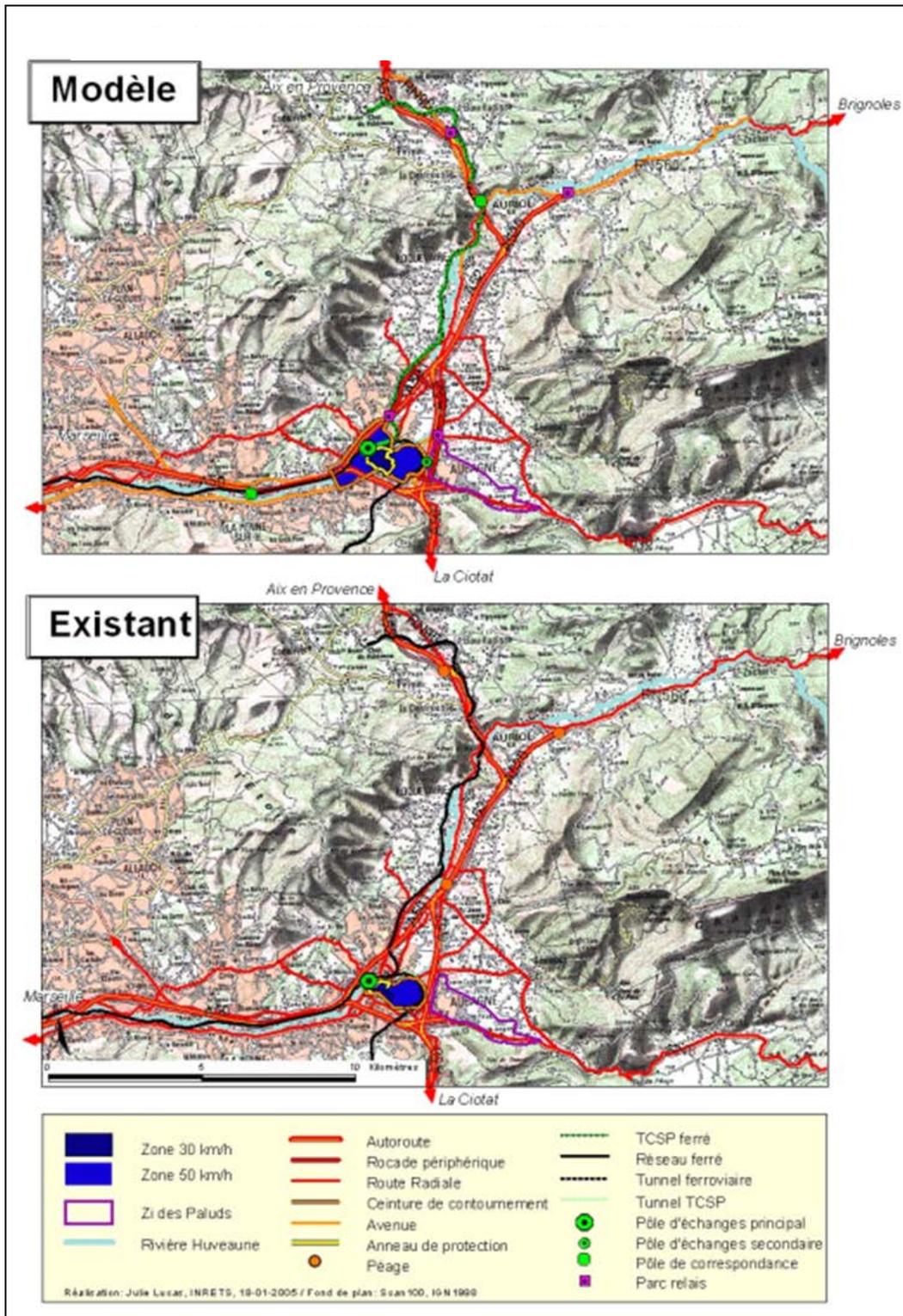
Source : Frédérique Hernandez, Hélène Reigner, 2007, *Les actions de sécurité routière des PDU-SRU au prisme des politiques locales de transport et de déplacements*, rapport Inrets n°271, p. 42.

Figure 1. Communauté d'Agglomération d'Aubagne : un plan de circulation au service de la requalification du centre-ville



Source : Frédérique Hernandez, Hélène Reigner, 2007, *Les actions de sécurité routière des PDU-SRU au prisme des politiques locales de transport et de déplacements*, rapport Inrets n°271, p. 43.

Figure 2. Communauté d'Agglomération d'Aubagne : rendre lisible un itinéraire de contournement du centre-ville



Source : Frédérique Hernandez, Hélène Reigner, 2007, *Les actions de sécurité routière des PDU-SRU au prisme des politiques locales de transport et de déplacements*, rapport Inrets n°271, p. 39

Figure 3. Communauté d'Agglomération d'Aubagne : détourner les réseaux autoroutiers pour en faire une rocade urbaine

Un des points clé pour que le projet urbain, décliné projet par projet précédemment, fonctionne correctement, réside, pour les représentants locaux, dans la connexion avec le réseau autoroutier qui enserme la ville d'Aubagne et la coupe des centralités secondaires de l'agglomération. Ce réseau autoroutier est convoité par les acteurs du Pays d'Aubagne pour assurer des fonctions urbaines. Concrètement, il s'agit d'utiliser les autoroutes pour assurer la desserte des quartiers résidentiels d'Aubagne ainsi que les villages alentour. Pour ce faire, les acteurs locaux proposent deux solutions : de nouveaux échangeurs autoroutiers et la gratuité sélective de ce réseau. Faute de pouvoir utiliser et franchir le réseau autoroutier, ce trafic d'agglomération est supporté par des routes nationales qui longent le réseau autoroutier. Pour les représentants de l'agglomération d'Aubagne, ce réseau pose des problèmes d'insécurité et de dégradation dans les centralités secondaires.

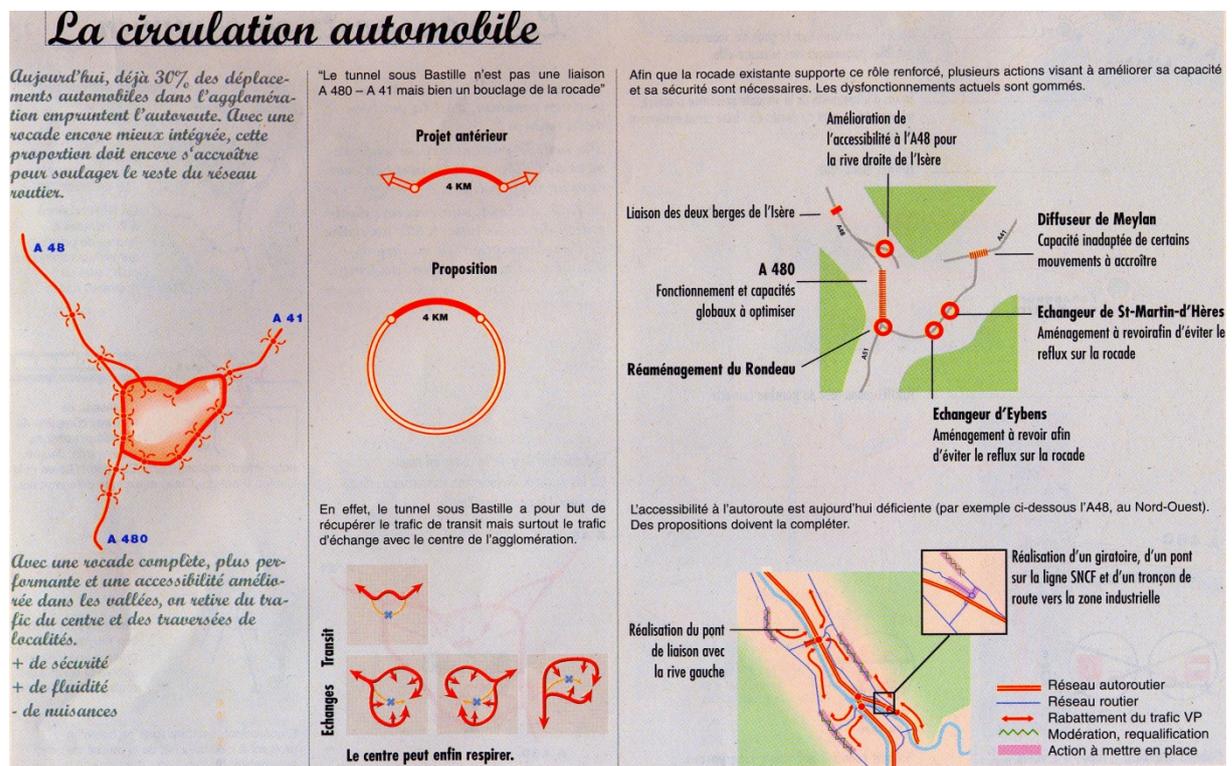
Le projet urbain d'Aubagne n'est pas particulièrement original mais force est de constater que quelques acteurs clé, dont le chef de projet PDU et surtout un élu cumulant les fonctions d'adjoint au maire d'Aubagne délégué à la circulation et à la sécurité routière et de conseiller communautaire en matière de transport, ont une vision claire du fonctionnement de leur territoire. Les projets, construits sur diverses scènes, et plus ou moins avancés, forment un tout pour ces acteurs locaux qui ont une idée précise d'un idéal à atteindre, pour leur agglomération, en matière d'organisation des déplacements.

La problématique de la Communauté d'Agglomération Grenoble Alpes Métropole est centrée sur le trafic interne et d'échange au sein de l'agglomération, en croissance forte sous l'effet du développement de la périurbanisation et structurée en « Y » entre trois massifs montagneux. L'objectif est donc de mieux organiser ces flux automobiles et de les rabattre en des points où une offre alternative à l'automobile peut alors être proposée. L'agglomération grenobloise, « bonne élève » des PDU-LOTI, sous l'impulsion de son député-maire, Michel Destot, également président du Groupement des Autorités Responsables de Transport (GART), entend poursuivre une politique volontariste en matière de développement des transports collectifs.

À l'échelle du centre-ville, comme à Aubagne, un plan de circulation en marguerite vise à rendre impossible la traversée du centre-ville afin de libérer les grands boulevards du trafic automobile et de reconquérir les quais de l'Isère, notamment pour les piétons. C'est la circulation automobile sur un axe-ouest, empruntant les grands boulevards qui est particulièrement visée. Ces grands boulevards vont d'ailleurs accueillir la troisième ligne de tramway. Ce réseau tramway, dans sa structure interne, est pensé comme un réseau devant permettre un accès direct au centre-ville depuis toutes les branches du réseau. Dans sa structure externe, c'est le seul mode qui autorise une interconnexion avec les infrastructures ferroviaires. Le tramway, objet technique de centre-ville, est donc pensé comme un outil articulé à la problématique de l'accroissement du trafic automobile périurbain, notamment sur l'axe est-ouest.

À l'échelle intermédiaire, le réseau ferré est présenté comme une opportunité pour répondre à l'augmentation des déplacements pendulaires à l'intérieur de l'agglomération, notamment sur l'axe est-ouest. Surtout, ces projets sont étroitement articulés avec le développement du réseau de tramway urbain. Pour accompagner cette politique de développement des transports en commun urbain et périurbain, une politique volontariste sur le stationnement est affichée.

À l'échelle périphérique, l'enjeu est de doter l'agglomération d'une rocade complète. En effet, structurée en « Y » entre trois massifs montagneux, on accède à Grenoble par l'A480 à l'ouest et par l'A41 à l'est. Entre les deux, la « rocade sud » contourne toute l'agglomération et fait le lien entre ces deux autoroutes. Cette rocade sud est saturée et nombreux sont les automobilistes qui traversent le centre-ville par les « grands boulevards », faute de « rocade nord ». Dans le PDU, la « rocade nord », qui prendrait la forme du « tunnel sous Bastille », est présentée comme nécessaire au projet urbain de l'agglomération. D'une part, la rocade est présentée comme permettant d'améliorer l'accès entre les trois vallées. D'autre part, elle viendrait protéger le centre-ville (ses « grands boulevards ») et les communes du nord de l'agglomération des flux périurbains diffus. Cette nouvelle voirie urbaine est présentée comme nécessaire au développement d'autres modes de transport sur les grands boulevards ainsi libérés de l'automobile. Le bouclage de la rocade est donc présenté par les représentants de l'agglomération comme indispensable à « l'équilibre général des déplacements ». Ce projet urbain d'ensemble, largement débattu au cours des années 1990-2000<sup>179</sup> est très explicitement présenté dans le PDU 2000-2010.



Source : Le Métroscope, périodique de la communauté d'agglomération Grenoble-Alpes Métropole, n°9, octobre 1998.

Figure 4. Quand Grenoble Alpes Métropole dévoile ses cartes.

179. Gilles Novarina, 2001, « De la gestion des grandes voiries à la planification des déplacements urbains. Systèmes d'acteurs et politiques publiques dans l'agglomération grenobloise », *Flux*, n°46, p. 47-60.

La problématique de la Communauté d'Agglomération du Pays d'Aix (CPA) est que, en quelques décennies, le territoire aixois a changé d'échelle et s'est développé sur un espace élargi nommé « Pays d'Aix ». Ce territoire intercommunal a de nombreux atouts, il accueille des pôles économiques d'importance (ZI des Milles, ZI de Vitrolles, ZA de Rousset, Zone Commerciale de Plan de Campagne) ainsi que des équipements stratégiques, gare TVG, partie de l'aéroport Marseille Provence, assiette du projet ITER. Par ailleurs, il bénéficie d'une renommée en termes de patrimoine et de paysage. Pour la communauté d'agglomération, dont Aix en Provence est la ville centre, il s'agit de protéger et de poursuivre ce développement tout en lui conférant une meilleure lisibilité et une meilleure efficacité. L'enjeu est de faire du Pays d'Aix une entité constituée ayant un poids démographique et économique suffisant pour revendiquer une égalité de poids politique avec l'agglomération marseillaise au sein de l'Aire Métropolitaine Marseillaise (AMM). La communauté d'agglomération du Pays d'Aix (CPA) imagine une nouvelle armature (ferrée et routière) matérialisant le changement d'échelle. Ainsi, progressivement trois ceintures sont en projet pour redéfinir, en les élargissant, les limites spatiales de l'hypercentre, de la « ville-centre » et du Pays d'Aix. Ces trois ceintures assurent, chacune à leur échelle, des fonctions de protection, par le contournement qu'elles dessinent, et des fonctions de desserte, par leurs connexions aux autres réseaux.

À l'échelle du centre ville, un nouveau « boulevard extérieur », plus large, permet de repousser au nord et à l'ouest les limites de l'hypercentre est ainsi de libérer de la congestion automobile le cœur historique qui fait la renommée de la ville. Ce « boulevard extérieur » s'accompagne de la création de nouveaux parkings souterrains qui en suivent le contour et de la requalification de l'espace public à l'intérieur de l'anneau (projet Sextius Mirabeau et mise en zone 30 du Cours Mirabeau).

À l'échelle du territoire communal d'Aix, faute de liaisons transversales permettant le contournement, la ville est confrontée à des problèmes de superposition des trafics et de congestion. Les tronçons des autoroutes A51 et A8 tiennent lieu de rocade sud et ouest, ils sont empruntés pour des liaisons inter quartiers. Par ailleurs, le manque d'échangeurs complets entre ces deux autoroutes amène un grand nombre d'automobilistes à emprunter les voies urbaines pour basculer de l'une à l'autre. Afin d'apporter une solution, la ville d'Aix maille au coup par coup son réseau viaire urbain. Elle concrétise ainsi une rocade urbaine qui permet simultanément la desserte de nouveaux quartiers ouverts à l'urbanisation. Parallèlement, la CPA étudie un projet de tramway sur les voies habituellement empruntées par les automobilistes transitant d'une autoroute à l'autre et requalifie les entrées de ville.

À l'échelle de la périphérie, la CPA envisage une grande rocade semi circulaire rejoignant les autoroutes A8 et A51. Ce projet s'appuie en grande partie sur la voirie départementale existante (RD 543), néanmoins, il comporte la réalisation de plusieurs barreaux de liaison dont la plupart sont des déviations de traversées de villages. Au demeurant, ces barreaux sont pensés de manière à résoudre la mauvaise accessibilité des zones économiques de la CPA : absence de liaisons rapides entre l'aéroport, la gare TGV de l'Arbois et le reste des pôles importants de l'agglomération, manque de connexion entre les autoroutes A8 et A51 et certaines zones d'activités. En effet, cette grande rocade permettra de mieux connecter les autoroutes et les axes radiaux porteurs du développement économique et urbain du Pays d'Aix (RD9, RN8, RD6, RN96). Elle s'accompagne de demandes de création, d'amélioration et de sécurisation d'échangeurs autoroutiers. La CPA associe aux actions sur les infrastructures routières, la construction d'une armature ferroviaire assurant la desserte fine du Pays d'Aix

afin de préserver des flux pendulaires une armature routière qui se veut efficiente. En effet, dans le cadre d'une configuration territoriale d'étalement urbain peu propice aux transports collectifs, la CPA doit trouver les moyens d'organiser et de rationaliser les déplacements quotidiens de sa population. Pour cela, elle développe une piste : l'utilisation du réseau ferroviaire articulé au réseau routier par une dizaine de pôles d'échanges répartis en couronne sur le territoire de l'agglomération.

### *Un modèle générique d'organisation de la circulation*

Nettement, la planification urbaine des transports et des déplacements est au service de l'attractivité urbaine par le biais d'une optimisation de la circulation des flux dans la ville. L'équation à résoudre par les agglomérations est la suivante : comment faire cohabiter les flux rapides et performants des biens, des services et des personnes considérés comme nécessaires et inhérents au bon fonctionnement métropolitain d'une part, et les flux plus lents de la déambulation urbaine associés à l'identité, à l'image et à la qualité de la ville européenne historique d'autre part ? Cette équation est résolue grâce à un traitement différencié de l'espace public qui répond à une spécialisation des espaces urbains.

La métropole attractive doit être bien connectée aux réseaux de transport et être accessible rapidement. Il faut pour cela capter sur le territoire métropolitain les nœuds de la grande vitesse : aéroport, gare TGV, échangeurs autoroutiers. Il faut également, à l'échelle de l'aire urbaine, un réseau routier performant qui puisse supporter des flux importants, sans être congestionné. Cela se traduit par des projets de grandes infrastructures dédiées à l'automobile, assurant des hauts niveaux de vitesse.



Figure 5. Des infrastructures routières périphériques, condition de l'attractivité métropolitaine

Simultanément, la ville, pour être attractive et figurer en bonne place dans les palmarès des « villes où il fait bon vivre », doit aussi être le lieu privilégié de la déambulation piétonne du chaland, du touriste, de la mobilité « douce ». Cela sera traduit aujourd’hui en France par une restriction des flux automobiles au sein de certains espaces urbains *via* la réalisation d’aménagements mobilisant la sémantique de la qualité urbaine, limitant les possibilités d’utilisation de l’automobile en ville (partage de la voirie, transport en commun en site propre, limitation du stationnement en surface,...) ou visant à modérer la vitesse (zones de circulation dites apaisées).



Figure 6. Des centres-villes protégés des flux, vitrines du rayonnement métropolitain

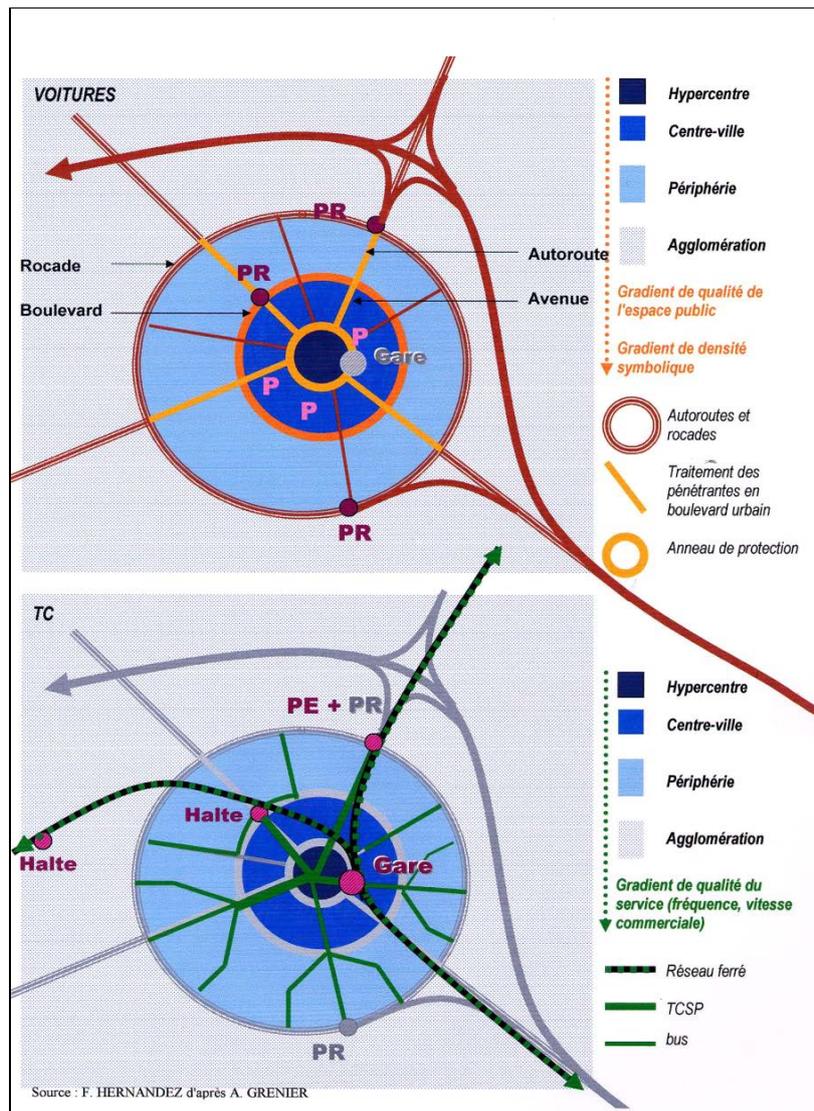
En pratique, cette volonté d’optimisation des flux et des mobilités est résolue grâce à un partage territorial : aux centres-villes historiques et aux centralités secondaires la protection vis-à-vis de l’automobile ; aux périphéries urbaines les grandes infrastructures routières performantes et les grands nœuds. La régulation des flux de circulation se traduit par un partage territorial horizontal et graduel du centre vers la périphérie. S’y ajoute un partage territorial vertical : en surface les voiries offrent une large part aux modes non motorisés, elles sont aménagées en boulevard urbain possédant couloirs de bus et pistes cyclables ; en souterrain les tunnels s’allongent, les voies rapides se creusent et les parkings souterrains se multiplient. La voiture continue de traverser les centres-villes, mais cachée, enfouie, presque honteusement<sup>180</sup>.

180. Frédérique Hernandez, 2003, *Le processus de planification des déplacements urbains entre projets techniques et modèles de ville*, Thèse de doctorat en Aménagement de l’espace et urbanisme, Université d’Aix-Marseille III, décembre.

En dépit d'une planification qui fait ses gros titres sur le développement durable, les politiques déployées ne cherchent donc pas tant à freiner globalement les mobilités polluantes qu'à les canaliser sur des infrastructures routières de contournement pour en limiter les impacts négatifs dans les hauts lieux de la ville. Les nuisances automobiles (bruit, congestion, pollution, insécurité) sont considérées comme des risques qu'il faut limiter et écarter de certains micro-territoires urbains stratégiques et symboliques. Pour autant, ce modèle d'organisation de la circulation fondé sur un traitement différencié de l'espace public entre le centre et la périphérie ne fait pas débat. Il s'impose comme une réponse technique évidente et dépolitisée, légitimée par la sémantique de la mobilité durable, à laquelle les citoyens sont priés de se conformer en « bougeant autrement » dans les hauts lieux de la ville.

Cette organisation qui répond aux besoins et aux priorités des agglomérations n'est souvent pas explicitée en tant que telle. C'est bien le travail de cartographie des projets repérés dans différents documents de planification, à différentes époques qui nous a permis, en les mettant côte à côte, de déchiffrer le « tout », la vision vers laquelle on souhaite faire tendre le territoire. Pourquoi les représentants des agglomérations investis dans les politiques de transport ne dévoilent-ils que partiellement leur « carte » ?

Ce modèle générique renvoie à une représentation de l'organisation du territoire portée par les villes et les agglomérations. S'il n'est pas explicité, et Grenoble constitue de ce point de vue une exception, c'est pour qu'il ait une chance de se concrétiser.



Source : Frédérique Hernandez, Hélène Reigner, 2005, « La prise en charge locale de la sécurité routière en quête d'acteurs et d'outils. Quelle place pour la sécurité routière dans les PDU-SRU ? », Poster, Carrefour du Prédit, Bilan à mi-parcours du prédit 3, 15-17 mars.

Figure 7. La planification des déplacements urbains : des centres villes historiques protégés dans la métropole des flux

En effet, cette représentation entre frontalement en conflit avec d'autres, à d'autres échelles, portées par d'autres gestionnaires du réseau, notamment par l'Etat. Les Autorités Organisatrices des Transports Urbains (AOTU) sont en effet traversées par des réseaux dont elles ne sont pas gestionnaires mais qu'elles souhaitent détourner au profit de leur projet urbain. Les débats les plus vifs concernent les infrastructures dont la gestion du réseau est confiée à l'Etat car soulevant des enjeux de transport à l'échelle interrégionale, nationale et/ou internationale mais dont certains segments sont devenus « urbains » en raison de l'étalement urbain. La priorité pour l'Etat est de garantir la fluidité du trafic de transit sur son réseau autoroutier sans être parasité par le trafic local. Ainsi, alors que l'Etat, via les DDE, traite ce réseau de façon à ce qu'il demeure dédié au trafic de transit de longue distance, à un bon niveau de vitesse, les agglomérations cherchent à détourner ce réseau pour l'intégrer

à leur réseau viaire urbain. Pour ce faire, sur les parties du réseau dont elles ont la maîtrise, elles appliquent les préconisations faites par l'Etat à travers la loi SRU, en matière de « partage de la voirie », de « promotion des modes doux » ou de « protection des usagers vulnérables ». De proche en proche, d'autres projets, qui relèvent alors de réseaux sur lesquels les AOTU n'ont plus de légitimité à intervenir, sont présentés comme « nécessaires », comme « corollaires » à la bonne réalisation de ces projets fondamentaux. Ainsi, projet après projet, les agglomérations acculent l'Etat à des contradictions et parviennent à légitimer techniquement des projets qui aboutissent au détournement de certains segments du réseau de l'Etat, au service de leur modèle d'organisation des déplacements. Il est donc important pour les AOTU de garder des cartes cachées qu'elles abattront, le moment venu, sur la bonne scène de négociation.

L'agglomération grenobloise, elle, n'a pas eu à ménager l'Etat lors de l'actualisation de son plan de déplacements urbains imposée par la loi SRU : le projet d'ensemble avait été largement débattu et validé par l'ensemble des acteurs dans les années 1990<sup>181</sup>. La Métro a donc communiqué de façon très explicite sur ce projet, y compris sur son volet périphérique et routier. Le « Métroscope », journal de la Métro, a consacré de nombreuses pages aux enjeux de transport et de déplacements au sein desquelles on trouve des schémas très explicites à propos du projet de « rocade nord ». Ce faisant, le projet de l'agglomération s'est trouvé exposé à un autre type de conflits : ceux portés par les associations relevant de la mouvance écologiste. La question de la qualité de l'air est ancienne et forte dans la « cuvette » grenobloise et dès les années 1990, des associations se sont structurées autour de cet enjeu et ont acquis une expertise technique. Ces dernières n'ont donc pas manqué de soulever les ambiguïtés d'un PDU où sont mis en avant des projets de transports en commun ambitieux à l'échelle périurbaine mais qui projette un tunnel routier coûteux pour boucler la rocade. Elles ont mis en cause la légitimité du projet de rocade nord, ou « tunnel sous Bastille » ainsi que les nombreux projets associés d'amélioration d'échangeurs et d'augmentation de la largeur des voiries sur certains tronçons de la rocade urbaine envisagés en lien avec le projet de tunnel. De plus, contrairement aux voiries nouvelles classiques, le tunnel est un objet technique avec lequel il est difficile de dégager des marges de manœuvre pour le faire évoluer. Finalement, la transparence grenobloise se solde par l'annulation du PDU 2000-2010, par un arrêt rendu par la Cour Administrative d'Appel de Lyon le 6 avril 2006, à l'initiative d'un recours déposé par deux associations (ADTC – Association pour le Développement des Transport en Commun- et ADES –Association Démocratie-Écologie-Solidarité-).

Dans les agglomérations étudiées, il existe donc une problématisation locale des enjeux actuels et à venir quant à l'évolution du territoire, qui sous-tend une organisation idéale à atteindre en matière de politique locale de transport et de déplacements. Un modèle générique d'organisation de la circulation, doté d'une certaine cohérence fonctionnelle, est à l'œuvre qui permet aux agglomérations, en quête d'attractivité de combiner, à leur échelle, accessibilité et protection vis-à-vis de l'automobile.

---

181. Gilles Novarina, 2001, « De la gestion des grandes voiries à la planification des déplacements urbains. Systèmes d'acteurs et politiques publiques dans l'agglomération grenobloise », *Flux*, n°46, p. 47-60.

### *Des territoires grimés ou décriés*

Deux types de territoires sont étonnamment absents des exercices de planification urbaine en matière de transport et de déplacements : les quartiers de grands ensembles et les espaces périurbains.

A quelques exceptions près, les quartiers de grands ensembles, souvent situés en première couronne, ne font pas l'objet d'attentions particulières dans les politiques locales de transport et de déplacements contemporaines. À Marseille, ces quartiers disparaissent même des cartes représentant l'espace sur lequel ils sont inscrits. Les grands ensembles sont gommés. Seuls apparaissent les *noyaux villageois* antérieurs à leur construction. Ce sont ces centralités secondaires historiques qui sont privilégiées pour accueillir une desserte en transport collectif<sup>182</sup>.

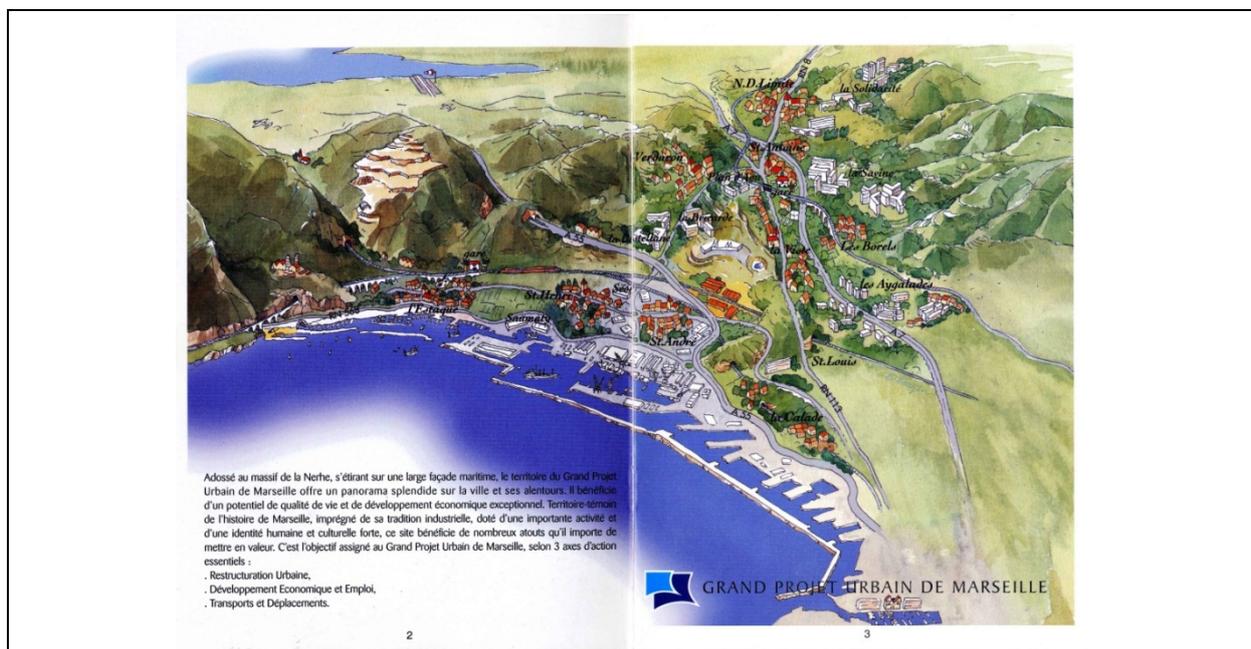


Figure 8. Quand Marseille représente son territoire : des cités d'habitat social qui disparaissent au profit des bucoliques « noyaux villageois ».

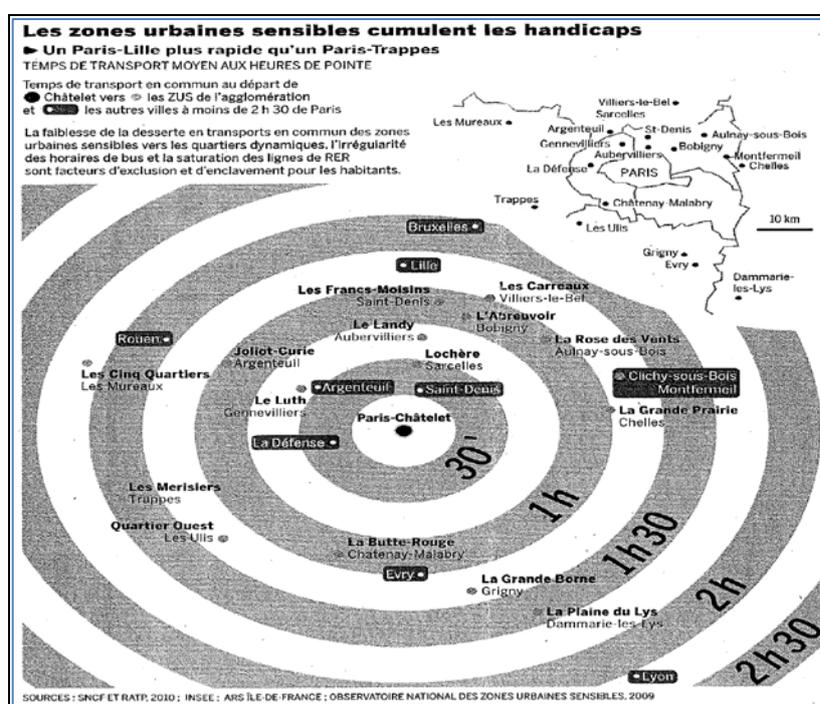
Certes, dans les années 1980, ces quartiers ont été une cible privilégiée de politiques de transport et de déplacements qui ont largement mobilisées la notion de Droit à la ville, empruntée à Henri Lefebvre, pour affirmer un Droit au Transport. Ce dernier est défini comme le droit « de se déplacer dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix ainsi que de coût pour la collectivité, notamment par l'utilisation d'un moyen de transport ouvert au public<sup>183</sup> ». En 1982, la Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs (LOTI) fait explicitement référence à ces notions pour développer les réseaux de transports publics en étoile, à partir d'un centre vers des périphéries qu'il faut désenclaver. Le faible investissement contemporain dans ces territoires pourrait donc être interprété positivement comme le signe qu'il n'y a désormais plus besoin de travailler à la desserte de ces territoires

182. Frédérique Hernandez, 2003, *Le processus de planification des déplacements urbains entre projets techniques et modèles de ville*, Thèse de doctorat en Aménagement de l'espace et urbanisme, Université d'Aix-Marseille III, décembre.

183. Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 dite loi d'orientation des transports intérieurs, articles 1 et 2.

puisqu'ils sont desservis par les réseaux mis en place dans la décennie 1980. Si cet héritage est bien inscrit dans l'espace, cette interprétation semble néanmoins fragile. Des mobilisations d'acteurs tout autant que des travaux de recherche en témoignent.

Le Plan Banlieues « Respect et égalité des chances » a été l'occasion pour un certain nombre d'acteurs locaux de (re)mettre à l'agenda la question de l'amélioration de la desserte des quartiers sensibles et des banlieues et du désenclavement de quartiers au sein desquels la mobilité en transport public est essentielle. L'Association des maires Ville et banlieue et le groupement des autorités responsables de transport (GART) ont ainsi présenté leurs contributions « pour faciliter de nouvelles dynamiques économiques, urbaines et sociales au sein des agglomérations et inverser la tendance au mal développement et à la disqualification urbaine<sup>184</sup> ». Cette contribution, rendue publique en novembre 2007, comporte un certain nombre de propositions dont : rendre obligatoire le volet « désenclavement-transports » dans les Programmes de Rénovation Urbaine ; ne pas laisser construire de nouveaux logements sans prise en compte des déplacements pour la desserte interne comme pour la liaison du quartier à l'agglomération ; rapprocher les quartiers en difficulté et les pôles de richesse économique par des programmes ciblés de formation professionnelle et des dessertes efficaces. De fait, si les banlieues sont desservies par un réseau de transport public hérité, la qualité de la desserte mesurée à travers les temps de parcours, la régularité et le confort tend à baisser là où le transport public de longue distance et à grande vitesse a considérablement amélioré les échanges entre les villes-centres. La figure ci-dessous illustre bien cette tendance : en 2010, un résident bruxellois rejoint plus rapidement le centre de Paris qu'un résident des Mureaux dans les Yvelines.



Source : Le Monde, 5 octobre 2011, p.23

Figure 9. La dégradation de la qualité de la desserte des ZUS parisiennes : une vision par les isochores

184. Plan Banlieues « Respect et égalité des chances ». Contribution commune de l'Association des maires ville et banlieue de France (AMVBF) et du Groupement des autorités responsables des transports (GART) pour l'amélioration de la desserte des quartiers sensibles et des banlieues, 29 novembre 2007.

Du côté de la recherche cette fois, les enjeux sociaux-spatiaux des politiques urbaines de transport et de déplacements, et avec eux la thématique du droit au transport et à la mobilité, sont au cœur d'un certain nombre de travaux scientifiques francophones récents, issus principalement des sciences économiques et de la sociologie urbaine, porteurs d'un stimulant nouveau théorique et méthodologique<sup>185</sup>. Ces travaux, que nous présenterons plus en détail dans le chapitre suivant, convergent pour affirmer que les banlieues, et plus largement les espaces périphériques accueillant les classes populaires doivent faire l'objet d'investissements publics prioritaires. Plusieurs raisons à cela. Certes, ces territoires ont bénéficié d'une desserte en transport public initiée dans les années 1980 mais cette desserte a été organisée en étoile autour de la ville-centre pendant qu'exploisaient les mobilités de périphérie à périphérie. Plus globalement, les effets conjugués de l'augmentation de la distance moyenne parcourue quotidiennement liée à la fragmentation des territoires de vie, et de la fragmentation du travail (horaires décalés, temps partiel non choisi, intérim, ...) ont pour conséquence de faire des enjeux de mobilité une dimension plus que jamais structurante de l'insertion sociale<sup>186</sup>. Ces travaux témoignent de ce que les questions de mobilité et de déplacements soulèvent des enjeux socio-spatiaux qui tendent à devenir de plus en plus cruciaux. Ils plaident en faveur de nouvelles politiques de transport et de déplacements, où la qualité urbaine dans les centres-villes et les projets prestigieux de « transport en commun en site propre » (tramway, bus à haut niveau de service, métro) ne seraient plus les objectifs prioritaires de la puissance publique.

Un second type d'espace urbain est occulté, par principe, au sein des politiques de transport et de déplacement : l'espace périurbain. Si la croissance démographique urbaine est considérée comme un atout, un signe de rayonnement des villes dans une économie globalisée organisée autour de grandes métropoles, la façon dont cette croissance s'inscrit spatialement sur le sol, de façon diffuse, étalée et discontinue est considérée par les planificateurs comme faisant problème : la ville durable se doit d'être compacte. Freiner le processus de périurbanisation est une priorité qui implique de freiner le développement d'infrastructures performantes qui alimentent des localisations résidentielles de plus en plus distantes des villes-centres. Depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, les notions de densité et de ville compacte<sup>187</sup> n'ont cessé de s'imposer, dans le discours et dans les pratiques des élites professionnelles et politiques urbaines. Densité, compacité et lutte contre l'étalement urbain sont en effet devenues des enjeux en soi, des priorités des politiques urbaines, présentées comme indispensables à la durabilité des villes et ayant force

---

185. Signalons le programme PREDIT-PUCA « déplacements et inégalités » en 1999-2000 et sa synthèse : Dominique Mignot, Silvia Rosales-Montano, 2006, *Vers un droit à la mobilité pour tous, inégalités, territoires et vie quotidienne*, PUCA, Paris, La documentation française ; ainsi que les travaux menés dans le cadre de l'Institut pour la ville en mouvement : Jean-Pierre Orfeuill, 2004, (dir.), *Transport, pauvreté, exclusion — pouvoir bouger pour s'en sortir*, Editions de l'Aube ; enfin, les travaux du groupe « mobilités spatiales et fluidités sociales » animé par Vincent Kaufmann (EPFL) et Bertrand Montulet (USLB) : voir notamment le dossier thématique paru dans la revue *EspaceTemps.net*, 2007, « Mobilités, différenciations et inégalités : des questions actuelles ».

186. Eric Le Breton, 2005, *Bouger pour s'en sortir, mobilité quotidienne et intégration sociale*, Paris, Armand Colin.

187. La nuance apportée avec l'idée de ville compacte, par rapport à celle de densité, est qu'elle renvoie non seulement à la densité (mesurée en nombre d'habitants rapporté à une surface) mais aussi à la mixité fonctionnelle et à la concentration de l'urbanisation.

de loi<sup>188</sup>. Tendre vers la ville durable, protéger l'environnement, limiter les émissions de gaz à effet de serre implique de densifier la ville afin de limiter les trajets en voiture, d'organiser un système de transport public performant et de promouvoir les mobilités « douces » (bicyclette, marche à pied). Les politiques publiques urbaines de transport et de déplacement sont, depuis les années quatre-vingt-dix, fortement imprégnées de ce référentiel d'action publique. Ce raisonnement s'accompagne d'un discours convenu qui fustige les habitants des zones pavillonnaires périurbaines, nous y reviendrons.

L'un des documents les plus cités pour asseoir ce raisonnement est la courbe de Newman et Kenworthy<sup>189</sup>. Cette courbe représente la consommation de carburants dans différentes grandes agglomérations (de tous les continents) en fonction de leur densité de population. Elle met en évidence un lien entre la densité des agglomérations et la consommation en carburant des habitants : plus la densité est forte, plus la consommation de carburant est faible, plus la densité est faible, plus la consommation de carburant est forte. Alors même que cette courbe a fait l'objet de controverses académiques, elle a été largement instrumentalisée par les pouvoirs publics pour préconiser et légitimer la promotion de la densité urbaine et fixer le cap des politiques urbaines « durables » de transport et de déplacement.

Dans le sillage de la « ville émergente<sup>190</sup> », un ensemble de travaux de recherche s'interrogent pourtant sur la nécessité et la légitimité de la lutte contre l'étalement urbain<sup>191</sup>. Ces travaux insistent notamment sur le fait que les liens entre mobilité et morphologie urbaine sont plus complexes que ne le laisse supposer la courbe de Newman et Kenworthy. Cette courbe suggère que les formes d'organisation territoriale ne sont pas neutres en matière de consommations énergétiques liées à la mobilité. Pour autant, « *le passage de la mise en évidence d'un lien, considéré comme une causalité, à l'affirmation que la rétroaction serait nécessairement positive* » pose problème. [...] *Comme les déterminants de la mobilité sont bien plus nombreux que la seule densité, rien n'indique que cette assertion soit pertinente<sup>192</sup>* », nous dit Xavier Desjardins.

L'accent est mis, dans les politiques urbaines, sur la limitation de l'étalement morphologique des villes pour limiter les distances des déplacements. Ce raisonnement fait de la ville morphologiquement dense une bulle qui absorberait tous les motifs de mobilité. Or, de plus en plus de ménages résident dans une ville dense tout en travaillant, en se distrayant ou en étudiant dans une autre ville dense<sup>193</sup>. La densité morphologique n'est pas gage de réduction de l'étalement fonctionnel<sup>194</sup>. Ainsi, associer automatiquement l'objectif

---

188. Dans les lois dites Solidarité et renouvellement urbains (2000), Grenelle 1 (2009) et Grenelle 2 (2010).

189. Peter Newman, Jeffrey Kenworthy, 1989, *Cities and Automobile Dependence, a Sourcebook*, Gower, Adelshot and Brookfields, Victoria.

190. Yves Chalas, Geneviève Dubois-Taine, 1997, *La ville émergente*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.

191. Les controverses scientifiques sont de plus en plus visibles. Voir notamment le débat « Le périurbain, maudit ou sauvé ? » orchestré par Alain Bourdin, entre Jacques Lévy et Martin Vanier, *Espaces et Sociétés*, n° 148-149, 2012, p. 197-218.

192. Xavier Desjardins, 2011, « Pour l'atténuation du changement climatique, quelle est la contribution possible de l'aménagement du territoire ? », *Cybergeo : European Journal of Geography*, article 523, mars (<http://cybergeo.revues.org/23531>).

193. Marie-Hélène Massot, Jean-Pierre Orfeuill, 2007, « La contrainte énergétique doit-elle réguler la ville ou les véhicules ? Mobilités urbaines et réalisme écologique », *Annales de la recherche urbaine*, n° 103, p. 18-29.

194. Anne Aguiléra, Jean-Louis Madre, Dominique Mignot, 2004, « Métropolisation, forme urbaine et mobilité », *Les cahiers scientifiques du transport*, n° 45, p. 5-14.

de réduction des impacts environnementaux à celui de ville morphologiquement dense constitue un chaînage de raisonnement simpliste.

Un autre niveau de critique concerne le caractère finalement marginal des gains potentiels de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) pouvant être obtenus dans le domaine des transports et des déplacements grâce à la densification. En effet, les déplacements en automobile seraient responsables de 13 % des émissions de gaz à effet de serre, dont 9 % pour les déplacements locaux, et ce gisement serait d'autant plus limité qu'il touche fortement des modes de vie considérés comme difficiles à modifier à court terme. Certains insistent donc sur le fait que l'enjeu de la densification, quand bien même celle-ci contribuerait à réduire les kilomètres parcourus en automobile, est secondaire par rapport, par exemple, à la question de la performance énergétique de l'habitat (21 % des émissions de gaz à effet de serre). Autrement dit, la ville dense ne serait finalement qu'un enjeu environnemental mineur<sup>195</sup>, et ce d'autant plus que des travaux prospectifs avancent l'idée que la croissance de la mobilité automobile sera ralentie, particulièrement pour les courtes distances (inférieures à 50 kilomètres) pour plusieurs raisons : tassement de la croissance du revenu des ménages et augmentation du coût de la mobilité, en particulier. On aurait donc déjà atteint un pic de mobilité, ce qui tendrait encore à minimiser les bénéfices supposés et de long terme de la densification<sup>196</sup>.

Face à cette tendance des politiques publiques à renoncer à penser la ville extensive, l'enjeu soulevé par ces travaux de recherche serait donc d'accorder quelques qualités à l'univers périurbain, de ne plus envisager ce tiers espace décrié comme une erreur d'aménagement à refouler et de ne pas éluder une dimension essentielle du phénomène de périurbanisation : cette localisation est souvent choisie sous contrainte. Le renchérissement du coût de l'immobilier dans les villes-centres rend l'accession à un habitat adapté à la vie familiale de plus en plus sélective. Or, la question fortement émergente des populations pauvres périurbanisées et de leur mobilité n'est pas à l'agenda, pour l'instant, des politiques urbaines en général, et des politiques de transport et de déplacement en particulier.

C'est la voie qu'ouvre Martin Vanier en proposant de réintégrer les figures périurbaines dans la dynamique métropolitaine<sup>197</sup>. Selon cet auteur, la périurbanisation est là et la question périurbaine a besoin d'être (re)construite. Ces territoires liés à l'automobile sont peut-être les lieux d'une réinvention du rapport individuel et collectif aux déplacements ? Ces territoires ne méritent-ils pas d'être investis, de faire l'objet d'un projet urbain qui interroge la variété des périurbanisations et de ses écologies habitantes, qui pense l'hybridation des « aménités », qui veille à préserver les continuités écologiques existantes pour le maintien de la biodiversité ? Bref, la question périurbaine ne gagnerait-elle pas à être assumée et politiquement investie sur un autre mode que celui de la condamnation ou de la fatalité. François Ascher avait tranché cette question en affirmant « *qu'il faut en cesser avec*

---

195. Mike Jenks, Elizabeth Burton, Katie Williams, (eds.), 1996, *The Compact City : a Sustainable Urban Form ?*, London, E&FN Spon ; Michael Neuman, 2005, "The compact city fallacy", *Journal of Planning and Education Research*, 25, 1, p. 11-26.

196. Yves Crozet, Aurélie Mercier, Nicolas Ovtracht, 2007, « Distance spatiale, distance sociale... L'accessibilité peut-elle se substituer à la mixité ? », *Territoires 2030*, n° 4, DIACT, Paris, La documentation française.

197. Martin Vanier, 2011, « La périurbanisation comme projet », *Métropolitiques*, 23 février. (<http://www.metropolitiques.eu/La-periurbanisation-comme-projet.html>) ; Emmanuel Roux, Martin Vanier, 2008, *La périurbanisation : problématiques et perspectives*, Travaux, n° 8, DIACT, Paris, La documentation française.

*une représentation nostalgique de la ville qui considère que tout l'urbain doit être dense et continu*<sup>198</sup> ».

---

198. François Ascher, 2008, *Les nouveaux compromis urbains — Lexique de la ville plurielle*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, p. 17.

## **Conclusion : planification urbaine et valorisation différenciée des espaces**

Les exercices de planification urbaine étudiés dans ce chapitre tendent à organiser et à légitimer une valorisation différenciée des espaces urbains. La ville dense, historique, patrimoniale et pittoresque tend à être sur-gouvernée, là où la ville émergente tend à être sous-gouvernée.

Ainsi, la planification des politiques de transport et de déplacements donne à voir une ville idéale projetée au sein de laquelle il ne s'agit pas tant de freiner globalement les mobilités polluantes à l'échelle de l'agglomération qu'à en limiter les impacts négatifs sur certains espaces urbains, les « hauts lieux » patrimoniaux.

Les politiques de renouvellement urbain, quant à elles, visent à activer les mécanismes de la valorisation foncière et immobilière en mobilisant un imaginaire urbain fait de bâti ancien, d'histoire et d'identité urbaines, de paysage associé à la ville européenne. Autrement dit, quand le renouvellement urbain prend pour cible les quartiers périphériques populaires, c'est avec une imagerie du faubourg. Dès lors, les espaces marqués par les grands ensembles d'habitat social peinent à s'arrimer à cette logique de valorisation patrimoniale de la ville européenne.



### Chapitre 3. Dépolitisation des enjeux, catégorisation des usagers

Dépolitisation et mise en avant de la responsabilité individuelle seraient deux tendances lourdes et articulées du cadrage des problèmes publics contemporains où les citoyens sont considérés comme responsables de leur sort, et où, en conséquence, les inégalités structurelles sont dépolitisées pour être interprétées comme des choix individuels imprudents ou irresponsables<sup>199</sup>.

La notion de dépolitisation est couramment utilisée par les politistes. Elle est souvent considérée comme un phénomène dommageable à la démocratie car restreignant l'espace des débats, des controverses et des conflits. Mais elle renvoie à des processus multiples (désidéologisation, départinisation, technicisation, confinement des décisions dans des arènes non publiques, ...) et à des interprétations variées (est-ce une variable explicative d'autres phénomènes ? Une catégorie du discours de certains acteurs sociaux ?) et mérite donc d'être spécifiée, caractérisée<sup>200</sup>.

C'est l'objet de ce chapitre de mettre à plat les constructions discursives qui alimentent la dépolitisation des problèmes publics, de les déconstruire et d'en interroger les effets. Pour ce faire, nous nous sommes penchés sur deux politiques publiques relevant du champ des transports et des déplacements : la sécurité routière et la promotion de la mobilité durable.

Ces deux politiques publiques n'ont, d'un point de vue institutionnel, pas grand-chose en commun. Elles renvoient à deux secteurs d'action publique distincts : la sécurité routière pour les premières, les transports et l'urbanisme pour les secondes. De surcroît, alors que l'enjeu sécurité routière est fortement cadré par l'Etat, l'enjeu déplacements urbains, certes mis à l'agenda par l'Etat, relève de politiques publiques locales décentralisées à l'échelle des agglomérations. Pour autant, l'hypothèse est faite que leur mise en parallèle permet d'éclairer les mécanismes par lesquels s'imposent quelques tendances lourdes de la prise en charge des problèmes publics contemporains. En effet, politique de transport et de déplacements et politique de sécurité routière s'inscrivent dans une perspective commune où qualité de vie, durabilité et sécurité se côtoient, au service d'un environnement sûr et sans nuisance.

---

199. Bastien François, Erik Neveu, 1999, « Pour une sociologie des espaces publics contemporains », in Bastien François, Erik Neveu, (dir.), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Presses Universitaires de Rennes, p. 13-58 ; Lisa Brawley, 2009, « *The Practice of Spatial Justice in Crisis* », [*La Pratique de la Justice Spatiale en Crise*], traduction : Ninon Vinsonneau, Bernard Bret], *Justice spatiale / spatial justice*, n° 1, septembre, <http://www.jssj.org>

200. C'est le point de vue défendu par Fabien Desage et Raphaëlle Parizet dans leur appel à communication « La dépolitisation : registres, processus et interprétations », ST 42, Congrès de l'Association Française de Science Politique, Paris, 2013.

En France, ces deux politiques ont été remises à l'agenda au début des années 2000. La loi contre la violence routière<sup>201</sup> présente « *l'aggravation de la répression des atteintes volontaires à la vie ou à l'intégrité de la personne commise à l'occasion de la conduite d'un véhicule* »<sup>202</sup> comme la solution au problème de l'insécurité routière. Dans le domaine de l'urbanisme et de la régulation des déplacements, la loi Solidarité et Renouvellement Urbains<sup>203</sup> est venue renforcer la portée juridique des Plans de Déplacements Urbains et propose « *d'intégrer dans le développement économique et les choix d'urbanisation, des enjeux de qualité urbaine et de protection de l'environnement, pour donner une priorité nouvelle aux autres modes de déplacement que l'automobile* »<sup>204</sup>.

Ces deux politiques publiques ont pour point commun d'être considérées comme étant au service de nobles causes. Ces politiques sont en effet évaluées mois par mois au regard du nombre de vies sauvées ou beaucoup moins précisément (mais de façon encore plus intimidante) au prisme de leur capacité à assurer un avenir décent aux générations futures. Ces deux enjeux donnent lieu à une forte médiatisation en même temps qu'à une relative absence de débat politique et de positionnement partisan quant au cadrage du problème. Cette dépolitisation laisse alors la place à un traitement individualisé et psychologisé des problèmes qui va alimenter des opérations de catégorisation des usagers.

En effet, ces deux politiques convergent autour de la promotion de l'urbanité, entendue à la fois comme renvoyant aux attributs nécessaires de la ville et comme un « *ensemble de traits de comportement positifs, impliquant courtoisie, respect de l'autre, bonnes mœurs et usages, et que l'on assurait être le propre des citadins par opposition aux habitants de la campagne, dits rustiques et même rustres* »<sup>205</sup>. Les politiques de déplacements urbains promeuvent l'urbanité des (centres) villes, par l'organisation des déplacements et l'aménagement, et valorisent la ville dense et sa diversité fonctionnelle. Mais elles s'appuient aussi sur une certaine représentation de l'urbanité des comportements individuels (choix résidentiels, comportements de déplacement, comportements sociaux) qui doivent être citoyens, civils, conviviaux. Les Plans de Déplacements Urbains sont-ils urbains par leur capacité à réguler les déplacements à l'échelle des agglomérations urbaines, ou en ce qu'ils véhiculent une image de ce que doit être la ville civilisée et la bonne façon de l'habiter ? Les politiques de sécurité routière paraissent aussi largement fondées sur une opposition entre les bons comportements, civils, responsables et les comportements irresponsables ou délictueux. Elles tendent à se rapprocher de la lutte contre la délinquance (aggravation des peines, rhétorique de la *tolérance zéro*, technologisation de la surveillance). Ainsi, qu'il s'agisse de sécurité routière ou de mobilité durable, on observe des opérations de catégorisation des usagers vis-à-vis desquels il s'agit de faire œuvre de pédagogie pour qu'il adopte le droit chemin. Ces deux politiques publiques s'inscriraient donc dans une même perspective où la norme sociale et le contrôle des incivilités constituent une dimension essentielle de la *safe city*<sup>206</sup>.

---

201. Loi n°2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière.

202. Exposé des motifs, Projet de loi n°638 renforçant la lutte contre la violence routière.

203. Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

204. Exposé des motifs, Projet de loi n°2131 relatif à la solidarité et au renouvellement urbains.

205. Roger Brunet, Robert Ferras, Hervé Théry, 2005, *Les mots de la géographie*, Paris, La Documentation française, p. 499.

206. Gesa Helms, Rowland Atkinson, Gordon Mac Leod, 2007, « Securing the city : urban renaissance, policing and social regulation », *European urban and regional studies*, 14, 4, p. 267-276.

Mais, nous ne nous sommes pas contentés de mettre à plat les constructions discursives auxquelles ces deux politiques publiques donnent lieu. Pour qui s'intéresse à l'idéologie de l'action publique, ces analyses des discours prennent toute leur force à la condition de pouvoir se prononcer sur la robustesse des chaînages de causalités présentés<sup>207</sup>. On sait que les politiques publiques ne sont pas des réponses instrumentales positivistes-scientifiques déployées en vue de résoudre des problèmes publics. Elles sont les véhicules de « récits »<sup>208</sup>, de « mythes »<sup>209</sup>, de « fictions dramatiques »<sup>210</sup>, ou encore de « référentiels »<sup>211</sup>. En effet, les discours portés sur la résolution des problèmes publics supposent de définir ces derniers ainsi que des liens de causalité entre le problème, l'action publique et ses effets. Ces formes discursives sont des répertoires cognitifs et argumentatifs dans lesquels puisent les acteurs pour construire et légitimer l'action. Des registres montants de la parole publique sont ainsi identifiables qui occultent toute une série de raisonnements sur la hiérarchie des causalités économique-sociales. Ces formes discursives méritent donc d'être mise à jour tant elles peuvent potentiellement nous renseigner sur le sens donné à l'action, son idéologie anonyme. Ces récits peuvent « *bien être de fausses représentations de la réalité, et reconnues comme telles, elles survivent cependant et parviennent à s'imposer*<sup>212</sup> ». Ces paroles peuvent diffuser des causalités artificielles, fausses, par l'association « naturelle » d'un système de faits et d'un système de valeurs, elles n'en sont pas moins communément admises<sup>213</sup>. On voudrait pointer là un paradoxe repérable dans de nombreux travaux centrés sur les discours : il s'agit souvent de mettre à jour des formes discursives en affirmant qu'il n'est finalement pas nécessaire de se pencher sur la validité des énoncés (c'est un autre travail) alors même qu'au cœur de ces travaux, on retrouve l'idée de « fausses » causalités ou de chaînages tronqués. Nous pensons au contraire que le chercheur en sciences sociales doit être en mesure d'enrichir cette féconde déconstruction des registres discursifs en se donnant les moyens de se construire un point de vue sur la robustesse des assertions énoncées. On nous rétorquera que la solution consiste à se tourner vers des discours qui contestent la prise en charge dominante du problème public afin d'avoir accès aux controverses. Mais ces controverses s'appuient souvent sur des évaluations contradictoires des faits et des effets de l'action publique... qui nous font précisément sortir de l'analyse des seuls discours. Cette déconstruction des légitimations techniques de l'action publique implique d'avoir accès aux controverses scientifiques et techniques propres aux objets d'étude afin de pouvoir discuter la véracité des principaux arguments scientifiques et techniques qui légitiment ces politiques publiques. C'est la voie originale que nous avons empruntée pour renseigner les effets de la dépolitisation des enjeux dans les politiques publiques.

---

207. Hélène Reigner, 2007, « Déconstruire les légitimations techniques de l'action publique », in Alain Faure, Emmanuel Négrier, (dir.), *Critiques de la territorialisation. Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale*, Paris, L'Harmattan, p. 114-119.

208. Claudio Radaelli, 2000, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue Française de Science Politique*, vol 50, n°2, p. 255-275 ; Lucien Sfez, 2002, *Technique et idéologie. Un enjeu de pouvoir*, Paris, Le Seuil.

209. Roland Barthes, 1994, *Mythologies*, Paris, Le Seuil.

210. Joseph Gusfield, 1981, *Drinking driving and the symbolic order, The culture of public problems*, Chicago, The University Press.

211. Pierre Muller, 1994, *Les politiques publiques*, QSJ, Paris, Puf.

212. Claudio Radaelli, 2000, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue Française de Science Politique*, vol 50, n°2, p. 257.

213. Roland Barthes, 1994, *Mythologies*, Paris, Le Seuil.

### 3.1 La sécurité routière, les barbares et les innocentes victimes

La « cause » est fédératrice et peu discutable : on ne peut que souhaiter moins de tués sur les routes. Elle est entendue : l'accident survient lorsqu'il y a eu échec du conducteur à maîtriser son déplacement. L'erreur étant imputable au conducteur-usager-pilote de l'engin, qu'il soit automobiliste, motocycliste, chauffeur de poids lourds ou de tramway, en termes savants, au « facteur humain », agir en faveur de la sécurité routière impose donc de limiter la propension-probabilité que peut avoir le composant humain à commettre des erreurs. Pour ce faire, celui qui se déplace est contraint, par le droit, de respecter un certain nombre de règles de bonnes conduites (attacher sa ceinture, rouler en état non alcoolisé, s'arrêter au feu rouge, respecter les limitations de vitesse) et le non-respect de ces normes peut être sanctionné : si une faute est commise, si le non-respect de la règle est constaté, alors, le délinquant sera sanctionné. C'est simple et « ça marche » : voyez le nombre de vies mensuellement sauvées en France depuis l'annonce par le Chef de l'Etat, en juillet 2002, que la lutte contre la violence routière serait une priorité de son mandat<sup>214</sup>, et depuis la mobilisation, par le Ministre de l'Intérieur, des forces de l'ordre et d'une technologie au service du contrôle-sanction automatisé (les radars automatiques). « 23% de tués en moins entre 2002 et 2003 selon des projections. À l'évidence, l'explication de ce phénomène tient à la politique affichée par les pouvoirs publics de réprimer plus sévèrement la délinquance routière. », peut-on lire dans le journal Le Monde<sup>215</sup>. On ne peut que se féliciter de ces chiffres sous peine de passer pour un misanthrope notoire. Pourtant, cette évidente causalité (l'insécurité routière est la conséquence de comportements délinquants) qui fonde la légitimité d'une politique dont l'objectif serait de diminuer les accidents de leur circulation et leur gravité est bousculée dès lors qu'on privilégie une approche socio-historique, incluant les controverses scientifiques, autour de ce problème de prise en charge des accidents de la circulation. Au-delà de l'action gouvernementale du moment, les politiques de sécurité routière présentent en effet cette caractéristique qui n'a que l'apparence d'un paradoxe : alors qu'elles sont données à voir comme un domaine d'action qui ne fait pas ou peu l'objet de conflits partisans et de débats politiques tant au niveau national<sup>216</sup> que local, alors que l'insécurité routière est un problème neutre, sans identité politique, les rares travaux de sociologie politique qui se sont penchés sur la prise en charge de ce problème public convergent sur le poids de ses dimensions symbolique, politique et idéologique<sup>217</sup>.

Apparent paradoxe dès lors que cette capacité à véhiculer des formes subtiles d'idéologies, « plus diffuses, moins cristallisées théoriquement, mais tout aussi effectives dans leur capacité à diffuser des visions du monde<sup>218</sup> » est d'autant plus forte que le problème et les paroles auxquelles il donne lieu sont dépolitisés (au sens fort, c'est-à-dire qui fait l'économie de la complexité de l'inscription dans une structure sociale) et s'imposent naturellement comme une évidence allant de soi. Une causalité artificielle, fausse, qui

---

214. Allocution radio-télévisée du Président de la République du 14 juillet 2002.

215. Le Monde, 2003, « Les conducteurs ont changé de comportements sur les routes », mercredi 31 décembre, p. 6.

216. La Loi n° 2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière a été votée à l'unanimité par l'ensemble des groupes parlementaires.

217. Joseph Gusfield, 1981, *Drinking driving and the symbolic order, The culture of public problems*, Chicago, The University Press ; Pierre-Emmanuel Barjonnet, Jean-Pierre Cauzard, Anne Faure, 1991, « Du traitement politique et social de la sécurité routière », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°40, p. 91-96.

218. Bastien François, Erik Neveu, 1999, « Pour une sociologie des espaces publics contemporains », in Bastien François, Erik Neveu, (dir.), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Presses Universitaires de Rennes, p. 23.

appelle d'autant peu l'attention qu'elle est répandue, se diffuse alors, avec ses normes et son idéologie anonyme.

### *Enquête et méthodes*

Trois types de matériau ont été recueillis et analysés.

En premier lieu, les paroles produites autour du problème sécurité routière ont été recueillies puis analysées afin de repérer des formes rhétoriques, des figures récurrentes, des symboles. La matière pour effectuer cette sémiologie ne manque pas dès lors que durant l'été 2002 la sécurité routière est placée sur le devant de la scène politique et médiatique. Sur la période septembre 2002-décembre 2003, a été constitué puis analysé un triple corpus concernant, d'une part, les grands moments de la communication gouvernementale (Comité Interministériel de Sécurité Routière, Conseil National de Sécurité Routière), d'autre part les articles de presse écrite des grands quotidiens nationaux, enfin, les émissions télévisées de début de soirée entièrement consacrées à la sécurité routière.

En second lieu, un état de la littérature sur l'organisation et l'histoire de la politique de sécurité routière a été effectué et les acteurs institutionnels, locaux et nationaux, de l'action publique en matière de sécurité routière ont été repérés puis questionnés. La mise en place, en mars 2003, du séminaire « Acteurs de la sécurité routière : vers un état des lieux des connaissances », dans le cadre du Prédit (Programme national de recherche et d'innovation dans les transports terrestres), co-organisé par E. Henry et C. Gilbert, a permis d'avoir un accès facilité à des acteurs qui ont marqué l'histoire des politiques de sécurité routière et/ou qui continuent d'expérimenter certaines actions dans ce domaine. Une trentaine de personnes a ainsi été rencontrée : anciens Délégués Interministériels à la Sécurité Routière, conseillers techniques auprès du Délégué Interministériel à la Sécurité Routière, Membres du Conseil National de la Sécurité Routière, mais aussi des acteurs locaux, notamment des chefs de projet sur le Plan de Déplacement Urbain.

Enfin, la confrontation à des paroles alternatives s'appuyant sur une littérature scientifique technique occupe une place importante. Cette démarche a été possible grâce à des connexions privilégiées avec des chercheurs issus des sciences de l'ingénieur. En effet, quelques rares équipes de recherche sont mobilisées sur les questions de sécurité routière en France. À l'IFSTTAR<sup>219</sup>, le département Mécanismes d'Accident rassemble une équipe de chercheurs « pionniers » en matière d'étude détaillée de l'accident de la route, pour l'essentiel composée de représentants de la psychologie cognitive, de l'ingénierie et du génie civil. Les résultats de recherche produits par cette équipe montrent que c'est dans un système qui lie le conducteur, le véhicule (automobile, bicyclette, moto, bus...) et son environnement (l'infrastructure, l'aménagement, la lisibilité du paysage) que l'accident intervient. En ce sens, cette littérature scientifique émanant de la recherche en sécurité routière, produit de nombreux résultats depuis plus d'une quarantaine d'années en France, confirmés par la littérature internationale, très critiques par rapport au fait d'imputer au seul conducteur-usager des réseaux de transport et à ses comportements déviants toute la

---

219. L'IFSTTAR (Institut Français des Sciences et Technologies des Transports, de l'Aménagement et des Réseaux) est un EPST sous la double tutelle des ministères de la Recherche et de l'ex-Equipement (devenu MEDAD, écologie, développement durable et énergie), né de la fusion en 2002 de l'INRETS (Institut National de Recherches sur les Transports et leur Sécurité) et du LCPC (Laboratoire Central des Ponts et Chaussées).

responsabilité en cas d'accident<sup>220</sup>. Autrement dit, ces travaux remettent très largement en cause la vision monocausale de l'accident et par là même la politique nationale de sécurité routière centrée sur la mise en cause de la responsabilité du seul conducteur. Faisant le constat de la sous-mise en œuvre, de la non diffusion de ces recherches dans l'action publique (alors même que l'Inrets est un institut de recherche appliquée), les piliers de l'équipe<sup>221</sup> ont peu à peu obtenu de diversifier les recrutements notamment en direction des sciences sociales, politiques et juridiques. La présente recherche s'inscrit dans ce contexte<sup>222</sup>. Depuis novembre 2001, avant même la (re)mise à l'agenda de la politique de sécurité routière par le Chef de l'Etat, ce travail est nourri par l'immersion dans un projet de recherche collectif où la sécurité routière est étudiée, techniquement, comme un problème relevant de l'aménagement urbain, et sociologiquement, comme une valeur tantôt oubliée, tantôt alibi, dans la construction des politiques locales de transport et de déplacements.

De fait, les politiques de sécurité routière sont traversées par des paroles récurrentes, des fictions, des figures, des symboles. Qu'il s'agisse du problème de l'alcool au volant aux Etats-Unis dans les années 1950-1960, du « fléau qui décime les familles » en France dans les années 1960 ou de la violence routière fortement médiatisée en 2002, une symbolique de la sécurité routière s'impose, qui fait de certaines catégories de conducteurs les repoussoirs d'un « bon » fonctionnement de la vie collective.

*L'insécurité routière : une affaire de morale, de déviance et de faute individuelle.*

L'objet « sécurité routière » est globalement peu investi par les travaux universitaires de sociologie et de science politique. Pourtant, c'est sur la question de « l'alcool au volant » qu'a été produit un des ouvrages de référence de sociologie des problèmes publics<sup>223</sup>.

La thèse de Gusfield consiste à démontrer que la structure des problèmes publics, en dépit de leur apparente scientificité, a une forte dimension politique et idéologique. Cette dernière est d'autant plus forte qu'elle ne fait pas débat, qu'elle est exempte de conflit, qu'elle acquiert le statut de « bon sens » partagé. En se penchant sur la question des accidents de la route et de l'alcool au volant, Gusfield insiste d'emblée sur le fait que la prise en charge de ce problème dans la société américaine est indissociable d'un contexte historique marqué par la prohibition où les Églises protestantes se sont affirmées comme les seules « propriétaires » du problème de l'alcool. Ainsi, il est montré que l'action publique repose sur des « fictions » qui permettent de donner l'illusion d'un consensus moral dans la société américaine et de célébrer les vertus d'un monde sobre et bien réglé. Parmi ces fictions, celle du « chauffard assassin » (et donc, parallèlement, celle des « innocentes

---

220. Thierry Brenac, 2004, « Insécurité routière : un point de vue critique sur les stratégies de prévention », *Espaces et Société*, n°118, p. 113-132.

221. Thierry Brenac, 1992, (coord.), *Sécurité des routes et des rues*, Setra, Cetur ; Dominique Fleury, 1998, *Sécurité et urbanisme, la prise en compte de la sécurité routière dans l'aménagement urbain*, Paris, Presses des Ponts et Chaussées. Ces deux chercheurs ont été les indispensables passeurs-traducteurs qui m'ont permis d'investir les controverses techniques en matière de sécurité des déplacements.

222. Hélène Reigner, 2003, « Existe-t-il UNE politique de sécurité routière ? Que peut apporter l'analyse des politiques publiques à la question de la sous-mise en œuvre de la sécurité routière ? », in Dominique Fleury, 2003, (dir.), *Gestion urbaine, sécurité routière et environnement, Actes des séminaires du projet SEGUR*, collection Actes INRETS, n°86, p. 199-215.

223. Joseph Gusfield, 1981, *Drinking driving and the symbolic order, The culture of public problems*, Chicago, The University Press.

victimes ») fait figure d'emblème du mal, de symbole d'une déviance qui vient perturber la vie sociale.

Pour ce faire, l'auteur s'intéresse aux travaux de recherche publiés dans des revues de référence et ayant eu un impact auprès des décideurs publics. Analysant cet état de l'art de la science de l'accidentologie routière et les conclusions susceptibles de nourrir l'action publique, Gusfield nous met en garde contre l'illusion selon laquelle le langage de la science est un langage neutre. En effet, les hypothèses scientifiques sont prédéterminées par une vision des accidents de la route réduite à une causalité directe entre l'accident et la performance des conducteurs : « *The role of specific makes of vehicles in auto accidents, the implications of various building plans and materials, the possibility of alternative forms of transportation, the costs of mobility in auto travel, or any widespread movement to lower auto fatalities by means other than influencing driver performance is absent from the news accounts and major legislation until the middle 1960s*<sup>224</sup>. » Dès lors, montrer scientifiquement que le degré d'alcool dans le sang altère certaines performances de l'être humain suffit à asseoir une politique publique et des lois répressives mettant en cause la seule responsabilité de la figure du chauffard-meurtrier ivre. Finalement, le lien entre accidents de la route et alcool ne nécessite pas d'être étudié plus finement dans la mesure où « *the accident is not the result of random, blind fate but of human beings who fail to observe the moral order of sober work*<sup>225</sup> ».

L'auteur se penche également sur la Loi, le Droit et la Justice qui participent également à créer l'illusion d'un consensus sur ce qu'est un comportement moral et une action immorale. Le langage de la Justice, celui de la condamnation, en témoigne. On y retrouve la métaphore du pêcheur repentant au comportement immoral et illégal qui, par la reconnaissance de sa faute devant le Tribunal, obtient son salut. Le conducteur en état d'ivresse est également associé à un malade qui a succombé à l'alcoolisme. Enfin, c'est aussi un ennemi, un déviant. Ces métaphores qui structurent les raisonnements lors des procès ont bien sûr des implications dans la façon dont la responsabilité est imputée. À côté des autres violations du code de la route, le fait de conduire en état d'ivresse aux États-Unis occupe une place à part au niveau des sanctions encourues : « *Common law and legislation present drinking-driving as the paradigm, the myth and model of what is fearful and condemnable*<sup>226</sup> ».

Gusfield montre donc que la figure du conducteur en état d'ivresse signifie, dans une société individualiste, que des actions morales sont sûres alors que les actions immorales constituent une menace pour la société. La faiblesse du débat public contradictoire sur cet enjeu est le signe de la « réussite » d'une action publique qui parvient à faire croire à l'absence de diversité et de conflit et à donner l'illusion d'un consensus moral. Au final, la construction de l'enjeu « alcool au volant » révèle une action publique dont les fins ne sont pas clairement tournées vers la résolution instrumentale du problème public. À travers la théâtralisation de cet enjeu et les symboles véhiculés, c'est une entreprise de communication au service d'un certain ordre moral qui est mis en scène. La science et la loi en matière de sécurité routière donnent à voir un monde où la responsabilité morale est claire et où les causes et les effets en matière de sécurité routière ne sont influencés que par le « bon » ou le « mauvais » comportement du conducteur. C'est cette responsabilité du conducteur qui est donc la cible de la politique publique.

---

224. Joseph Gusfield, 1981, op. cité, p. 44.

225. Joseph Gusfield, 1981, op. cité, p. 81.

226. Joseph Gusfield, 1981, op. cité, p. 144.

Le matériau mobilisé par Gusfield pour étayer sa thèse est centré sur la question de l'alcool au volant, aux Etats-Unis dans les années 1960. L'analyse du contexte dans lequel a émergé la prise en charge publique du problème sécurité routière en France, associé à l'observation de la mise en scène de cette politique publique depuis 2002, par de nombreux aspects, témoignent de ce que ces conclusions sont toujours valides.

### *L'émergence du problème en France : entre hygiénisme et développement automobile*

En se penchant sur la construction du problème public « sécurité routière » en France, on observe que la vision centrée sur l'individu et les erreurs qu'il commet s'est imposée et a imprégné l'institutionnalisation du secteur de la sécurité routière dans un contexte global de développement de l'automobile comme progrès technologique, social et économique. Le contexte n'était donc pas favorable à une imputation de l'accident au véhicule lui-même<sup>227</sup>. Quant à l'infrastructure, la principale mission des ingénieurs de la route était surtout de développer le réseau pour accueillir toujours plus de flux, d'accompagner le développement de la circulation automobile en favorisant la fluidité du trafic<sup>228</sup>. Compte tenu de ce contexte, de ce rapport global-sectoriel<sup>229</sup>, l'insécurité routière ne pouvait qu'être imputée aux mauvais comportements des conducteurs.

De fait, dans les années 1960, l'émergence de l'insécurité routière comme problème public est liée à la publicisation de discours d'autorité aux tonalités moralisatrices, en provenance du corps médical. En effet, les médecins vont dénoncer un drame humain, qui est aussi le premier facteur de mortalité chez les 16-24 ans, et son coût social. Pour ce faire, ils vont s'appuyer sur les données produites par les compagnies d'assurance (La Prévention Routière) qui permettent de connaître le nombre de victimes et les coûts occasionnés par les accidents de la route. Ils affirment également que, dans 95% des cas, l'accident est dû à une faute du conducteur. Parallèlement, l'Organisation Mondiale de la Santé lance un cri d'alarme en 1965 où l'accident de la route est présenté comme la nouvelle peste menaçant de décimer les familles. Relayée par les médias, l'insécurité routière va alors progressivement devenir une affaire de comportement des conducteurs : « *L'intervention des cliniciens dans la phase de structuration du thème de la sécurité routière prolonge les anciennes stratégies hygiénistes du XIX<sup>e</sup> siècle qui virent se mobiliser les médecins dans la définition moralisante de l'ordre social*<sup>230</sup> ». Cette dimension comportementale de l'insécurité routière étant affirmée, l'Église va compléter le discours médical sur le registre culpabilisateur : l'accident de la route devient un crime contre la société qui appelle le jugement de Dieu. Cette phase constitutive marquée par les prises de position publiques des médecins et de l'Église, figures traditionnelles de l'autorité, a forgé les principaux concepts aujourd'hui exploités par la classe politique : coût humain, coût social, responsabilité des

---

227. Précisons néanmoins qu'aux États-Unis, dans les années 1960, des controverses émergent autour de la responsabilité des véhicules au moment de la « deuxième collision », c'est-à-dire celle qui a lieu entre les occupants du véhicule et les éléments du véhicule. Ainsi, Ralph Nader, en 1965, dans son ouvrage « *Unsafe at any speed* », défend l'idée d'une sécurité secondaire qui vise à minimiser les conséquences de l'accident en intégrant cet objectif de sécurité dès la conception des automobiles. Ce mouvement va se développer en France dans les années qui suivent.

228. Jean-Marc Offner, 1993, « Les effets structurants du transport : mythe politique, mystification scientifique », *L'Espace géographique*, n°3, p. 233-242.

229. Pierre Muller, 1994, *Les politiques publiques*, Paris, Puf.

230. Séverine Decretton, 1993, « Archéologie d'une politique publique, le cas de la sécurité routière », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n°11, p.225-245, p. 231.

usagers, des conducteurs : « *L'objet sécurité routière est désormais cerné. Les scientifiques lui ont donné les traits de la comptabilité et de la psychologie. Il est devenu l'objet d'un consensus politique, à l'exception du PCF qui fait valoir qu'un texte répressif n'empêchera pas le nombre d'accidents d'augmenter proportionnellement à celui des véhicules* <sup>231</sup> ».

Dans les années 1970, déjà, la sécurité routière va être définie comme grande cause nationale par Jacques Chaban-Delmas et Georges Pompidou dans le cadre du programme « nouvelle société ». Le problème sanitaire devient un problème politique, un thème politique érigé en objet consensuel, transcendant les querelles et les clivages partisans. Des grandes mesures nationales sont adoptées sous forme de lois visant par l'incitation et la répression à modifier les comportements des usagers : limitation de vitesse, port du casque obligatoire, port de la ceinture et surveillance du degré d'alcool dans le sang. Ces nouvelles normes sont accompagnées de campagnes d'information qui mobilisent les nouvelles techniques de communication et de marketing des *mass media*. Ces campagnes sont explicitement présentées comme une stratégie d'action sur les comportements. « *Émanant des pouvoirs publics, elles s'affichent comme volonté d'action caractérisée du décideur. Dans le cas spécifique de la sécurité routière, chaque campagne constitue aussi une réponse entièrement décodée selon le système sémiologique du facteur humain à la question fondamentale : qui est responsable des morts de la circulation routière ?* <sup>232</sup> ».

La politique réactivée par Jacques Chirac durant l'été 2002 reprend les mêmes leitmotifs : grande cause nationale, la dénonciation de la barbarie routière passe par un renforcement des normes et des sanctions. Le conducteur-usager déviant devient un assassin, un chauffard, un barbare, ou encore, dans la déclinaison psychologisante, un « beauf » pour qui conduire vite son automobile procure un sentiment de puissance. Parallèlement, comme dans les années 1970, les sondages indiquent que l'opinion publique est prête pour recevoir un discours dénonçant l'importance du nombre de tués sur la route <sup>233</sup>. Comme dans les années 1970 aussi, l'insécurité routière est un objet ne soulevant aucun enjeu idéologique, ni au niveau national, ni localement. La sécurité routière n'est pas un enjeu donnant lieu à des positionnements partisans.

#### *La mise en scène de l'enjeu « sécurité routière » en France entre 2002-2004*

L'analyse du traitement médiatique récent de la politique de sécurité routière fournit un matériau d'une grande richesse pour saisir les registres discursifs structurants des espaces publics contemporains. On y retrouve pour principaux ingrédients : la dépolitisation, le primat donné au témoignage, le discours « psy ».

---

231. Séverine Decreton, 1993, op. cit., p. 233.

232. Jean-Pierre Cauzard, 1991, « La gestion socio-politique de la sécurité routière. Le cas des années 70 », in Dourlens C., Galland J.P., Theys J., Vidal-Naquet P.A. (dir.), 1991, *Conquête de la sécurité, gestion des risques*, L'Harmattan, p. 87-109, p. 103.

233. « Affaire hautement politique aussi pour un gouvernement en mal de popularité, puisque la sécurité routière constitue le premier domaine où l'action de l'équipe Raffarin est approuvée (à 82% selon un codage TNS-Sofres pour l'Express, début décembre » ; Le Monde, 2003, « Les conducteurs ont changé de comportements sur les routes », mercredi 31 décembre, p. 6.

Diverses figures et registres sont alors plus ou moins systématiquement sollicités<sup>234</sup>. Tentons de les présenter sous forme stylisée :

- Les victimes, familles de victimes et représentants d'associations de victimes. On est là dans l'affect et l'émotion, dans le travail de deuil ou celui de rééducation. Les principales associations de victimes d'accidents de la circulation mettent pour l'instant peu en cause, comme c'est le cas dans d'autres secteurs, les « auteurs indirects » des accidents, constructeurs automobiles et gestionnaires des réseaux de circulation notamment<sup>235</sup>. Elles sont principalement mobilisées pour l'amélioration des comportements des conducteurs, par la prévention ou la sanction.

- Le chauffard repent, pour qui le plateau télé est un confessionnal.

- Les ex-champions de courses automobiles qui expliquent qu'il y a des bons et des mauvais conducteurs. Étant, eux, de bons conducteurs puisqu'anciens pilotes, ils ont une légitimité certaine pour participer aux débats et promouvoir la formation et l'apprentissage de la conduite pour réduire l'insécurité routière.

- Le psychologue qui explique que les jeunes prennent des risques, que la recherche de sensations fortes et l'attrait pour le danger sont des attitudes typiques d'un style de vie adolescent.

- L'homme politique à l'origine du projet de loi qui sanctionne la consommation du cannabis par la confiscation du scooter.

- Le scientifique qui a fait l'étude expérimentale sur « téléphone portable et conduite automobile », alors qu'une nouvelle loi sanctionne l'utilisation du téléphone portable mais pas celle du « kit main libre ». Il va essayer de nous expliquer que les recherches expérimentales indiquent une altération des performances du conducteur qui reçoit ou passe un appel téléphonique en conduisant. L'effet distrayant de l'utilisation du téléphone est donc en cause... que les systèmes technologiques adaptatifs de type mains libres ou commande vocale ne peuvent supprimer<sup>236</sup>. Compte tenu des formats télévisuels, il sera coupé par l'animateur au bout de 15 secondes. Le chercheur n'ayant pu énoncer la deuxième partie de sa conclusion, il ne reviendra probablement pas sur un plateau de télévision.

Quelques autres figures, moins systématiques, peuvent contribuer au débat :

- Un chroniqueur qui analyse les campagnes de communication et lance un grand débat sur leurs impacts. La communication était-elle adaptée ? N'y-a-t-il pas eu « erreurs de communication » avec cette campagne choquante ? « *Si l'espace public des années 60 retentissait d'excessifs 'Tout est politique !', celui de la fin de siècle est marqué par l'explication des tensions en termes de mauvais management relationnel, de communication déficiente, de déficit pédagogique [...], bref d'une logique qui dépolitise, drapée dans les accoutrements des sciences sociales*<sup>237</sup> ».

---

234. Nous nous appuyons ici sur un triple corpus constitué de septembre 2002 à décembre 2003 qui comprend : 11 dossiers de presse relatifs aux moments forts de l'action gouvernementale ; plus de 60 articles de presse écrite parus dans des grands quotidiens nationaux ; 4 émissions télévisées de début de soirée entièrement dédiées au thème de la sécurité routière. Ce corpus est présenté en annexe 2.

235. Michèle Guilbot, Véronique Ferrant, 2004, « L'insécurité routière : quel(s) coupable(s) devant le juge pénal ? », *Espaces et Sociétés*, n°118, p. 149-167.

236. L'exemple est fictif mais le résultat de recherche, lui, est réel. Georges Pachiaudi, 2001, *Les risques de l'utilisation du téléphone mobile en conduisant*, synthèse Inrets, n°39.

237. Bastien François, Erik Neveu, 1999, « Pour une sociologie des espaces publics contemporains », in Bastien François, Erik Neveu, (dir.), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Presses Universitaires de Rennes, p. 53 ; Erik Neveu, 1994, *Une société de communication ?*, Paris, Monchrestien.

- Un ingénieur en télématique automobile qui explique à quel point les nouvelles technologies et le véhicule intelligent sont l'avenir de la sécurité routière. À la logique du témoignage et du vécu répond logiquement le monde froid et complexe de la science. Cela donne lieu à la superposition de deux visions tronquées du problème : d'un côté « *ne plus voir les déterminants systémiques jusque dans les interactions les plus quotidiennes* », (ici se déplacer et conduire un véhicule), de l'autre « *faire du système l'équivalent de l'ordinateur central du 2001 de Kubrick, émancipé de toute intervention humaine*<sup>238</sup> ». La prise en charge de l'insécurité routière baigne à plein dans ce quiproquo. Les priorités données à la recherche scientifique dans le domaine en témoignent<sup>239</sup>.

Plus rarement encore, sur le mode de la vaccine<sup>240</sup>, peuvent être conviés à livrer leur point de vue :

- un motard, représentant la Fédération Française des Motards en Colère, qui explique que les aménagements ne sont pas adaptés aux deux-roues et que les motards qui chutent s'exposent au risque d'être décapités par les glissières de sécurité.

- un médecin militant qui dénonce le drame humain que représentent les accidents de la route et qui confronté, de par sa profession, aux lésions provoquées par les chocs, menace de déposer plainte contre les constructeurs automobiles tant qu'ils continueront de faire sortir de leurs usines des véhicules « inutilement rapides », pouvant rouler à 250km<sup>241</sup>.

Indirectement omniprésent : le responsable, l'assassin, le délinquant, autrement dit, le conducteur du véhicule motorisé. Dans le choix des faits divers traités par les médiateurs (les journalistes ou animateurs), il apparaît qu'un filtrage opère. Là encore, quelques figures classiques font référents :

- Le jeune : cette catégorie est statistiquement sur-représentée et l'accident de la route est la première cause de mortalité dans la tranche d'âge 0-24 ans. Cette figure peut alors être déclinée en « le jeune homme, le samedi soir, en sortie de discothèque, alcoolisé, au volant d'un petit véhicule puissant type GTI » ou encore « le jeune, en scooter, sans casque, qui fume du cannabis ».

- Le vieux : « il prend l'autoroute en sens inverse, il écrase les pompiers. Il perd ses facultés, il n'est plus conscient du danger ».

- L'assassin, le chauffard, « l'accident s'est produit en banlieue, dans une voiture puissante, l'assassin a fauché une petite fille à l'arrêt de bus. Il était d'origine nord-africaine. Il était connu des services de police. »

---

238. Bastien François, Erik Neveu, 1999, op. cit., p. 53.

239. Une abondante littérature s'est développée sur le concept de « voiture intelligente ». Par exemple, Georges Dobias, 2003, *Vers la voiture automate, circulation et sécurité*, Odile Jacob. Présentation de l'éditeur : « Les mutations à venir porteront sur le conducteur. Il sera guidé par des automatismes qui encadreront ses longs parcours, l'empêcheront de sortir de la route, l'alerteront en cas d'assoupissement, lui imposeront distances et vitesses ». A titre illustratif, citons également le projet Lavia (Limitateur s'Adaptant à la Vitesse Autorisée) dont l'objectif est de développer un dispositif permettant aux véhicules de s'adapter automatiquement aux limites de vitesse. « *Équipé d'un GPS qui l'en informe pour la section où il se trouve, le LAVIA ramène par action du frein, le véhicule à la vitesse réglementaire. Au-delà, l'accélérateur n'agit plus* ». Exemple tiré de *Équipement magazine*, 2003, n°147, novembre, p. 6. Voir aussi les rapports d'activités de l'Inrets et de l'Ifsttar.

240. Roland Barthes définit la vaccine comme une figure rhétorique qui consiste à immuniser « l'imaginaire collectif par une petite inoculation de mal reconnu ; on le défend ainsi contre le risque d'une subversion généralisée. ». Roland Barthes, 1994, op. cit., p. 238.

241. L'Association Apivir (Association pour l'interdiction des véhicules inutilement rapides) a été créée en avril 2004 par le professeur Claude Got. Cette association composée de chercheurs a déposé le 11 octobre 2004 un recours devant le Conseil d'Etat demandant « l'annulation, pour excès de pouvoir, de la décision du ministre en charge des transports de ne pas limiter la vitesse des véhicules à la construction ». ([www.apivir.org](http://www.apivir.org))

- et sur le mode de l'anecdote, l'homme politique, pris en flagrant délit d'excès de vitesse, ce qui vient illustrer le discrédit de la classe politique dans l'opinion publique, et par là-même, le discrédit de la chose politique tout court.

Dans les paroles et les témoignages qui sont donnés à voir, la sécurité routière est un objet saturé d'idéologie. S'appuyant sur des faits exacts mais filtrés et sélectionnés, des causalités évidentes nous sont présentées sur lesquelles s'arriment des discours politiques qui réduisent la question de l'insécurité routière à un problème de délinquance des usagers de la route légitimant l'outil répressif.

La baisse du nombre de victimes sur la route, sur la période enquêtée, est indéniable. On nous présente donc des faits exacts (le nombre de vies sauvées en faisant le différentiel entre le nombre de victimes sur la route en décembre 2003 et celui de décembre 2002). On nous signifie par là d'une part, que plus de sanctions des comportements s'écartant de la norme implique moins de morts sur la route et d'autre part, que le nombre de tués sur la route a baissé parce que le gouvernement l'a décidé.

Ailleurs, il a été demandé à des hauts fonctionnaires norvégiens en charge de la sécurité routière de hiérarchiser les types de mesures qu'ils estiment être efficaces<sup>242</sup>. Ceux-ci ont clairement classé en tête, les mesures relatives aux infrastructures routières, puis les mesures de renforcement du contrôle-sanction et enfin, les mesures d'information et d'éducation. On leur a ensuite demandé d'expliquer les raisons du décalage entre leur classement et la politique menée (un appel à plus de responsabilité de la part des conducteurs par la prévention). Les explications avancées sont sans équivoque : d'une part, agir sur les infrastructures routières a un coût plus élevé que de faire appel à la responsabilité des conducteurs, d'autre part agir sur les infrastructures permet certes des gains de sécurité durables mais à moyen-long terme, or, 'things must be fast and cheap'.

De fait, des connaissances scientifiques existent qui peuvent alimenter la remise en cause du cadrage dépolitisé de l'enjeu sécurité routière. Ces dernières peinent à trouver preneurs et à être opérationnalisées en France.

### *Des visions alternatives peu entendues*

Des paroles et expériences alternatives prônant d'autres modes de prise en charge de la sécurité routière existent. Alors que leur robustesse du point de scientifique est avérée, ces visions alternatives sont peu relayées dans l'action publique. De fait, l'enjeu « sécurité des déplacements » se heurte à une structuration institutionnelle sectorielle au sein de laquelle la sécurité routière n'a pas ses représentants propres, pas plus qu'elle ne mobilise les professionnels d'autres secteurs potentiellement concernés.

Au niveau international, existe une science de la sécurité des systèmes complexes, notamment routiers<sup>243</sup>. Au sein de cette communauté, un modèle systémique d'analyse des accidents de la circulation s'est développé autour du triptyque homme-véhicule-infrastructure. L'accident devient la conséquence de dysfonctionnements dans l'interaction entre ces trois éléments dans lequel le conducteur n'est que le régulateur confronté à la

---

242. Karin Koltzow, 1993, "Road safety rhetoric versus road safety politics", *Accident analysis and prevention*, vol 25, n°6, p. 647-657.

243. Les revues de référence sont : *Safety Science*, *Accident Analysis and Prevention* et the *Journal of Safety Research*.

complexité de la tâche de conduite. De manière synthétique, sans rentrer dans les controverses qui ont accompagné le développement et la sophistication du modèle systémique, à quoi cela renvoie-t-il ?

Partant du principe que les usagers des réseaux (automobiles, piétons, cyclistes...), ne sont pas suicidaires, l'accident est le signe d'un échec, d'une erreur humaine, d'une défaillance du composant humain. Pour autant, focaliser la prise en charge du problème d'insécurité routière sur la faute humaine, sur le manquement délibéré à la règle, sur l'acte de délinquance, est considéré comme un non-sens scientifique. Suivant ces cadres d'analyse, le conducteur ne commet plus des fautes mais des erreurs qui sont la conséquence d'une non-perception ou d'une mauvaise interprétation des situations de conduite, les actes de délinquance délibérés n'occupant qu'une place marginale dans la production de l'insécurité routière<sup>244</sup>. Plus encore, on peut lire la situation de conduite comme une permanente adaptation du conducteur à son environnement, comme la perpétuelle récupération d'erreurs, qui ne sont non seulement pas alors des fautes, mais la condition même de la régulation du système<sup>245</sup>. Dans ce référentiel, sanctionner les erreurs n'a plus de sens et la « déviance » peut même devenir un élément régulateur du système de conduite. C'est alors davantage autour de la gestion des erreurs, de la tolérance aux marges d'erreur que le système homme-véhicule-environnement doit être organisé.

Ainsi, le véhicule est un facteur déterminant l'accident et surtout ses conséquences, sa gravité : l'amélioration des performances de freinage, de l'ergonomie, des matériaux, des équipements va ainsi permettre des gains de sécurité, même si dans le même temps, ces gains vont être considérablement atténués par le développement de la puissance des véhicules.

De la même manière, l'infrastructure et ses aménagements sont également un facteur déterminant l'accident en ce qu'ils sont un facteur de détermination du comportement du conducteur. En effet, l'infrastructure donne des clés de lecture au conducteur afin qu'il prenne et reçoive de l'information de l'environnement (je suis dans une petite rue commerçante de centre-ville ; je suis sur autoroute), qu'il traite ou interprète cette information (l'aménagement m'indique que les interactions avec les piétons sont possibles ; sur autoroute, je ne m'attends pas à être confronté à des piétons), qu'il adapte son comportement en conséquence (je baisse ma vitesse ; je roule à vitesse constante). Plus que des clés de lecture, l'infrastructure peut aussi dégager des marges de manœuvre en cas de situation dégradée et permettre ainsi des manœuvres d'évitement ou de récupération (l'exemple le plus souvent cité est celui des accotements stabilisés qui permettent de limiter les conséquences de la sortie de route et d'effectuer une manœuvre de récupération).

En conséquence, cela signifie, dans ce modèle, que l'on peut agir sur les comportements des conducteurs avec plusieurs leviers. Si l'objectif recherché est d'inciter les conducteurs à réduire leur vitesse<sup>246</sup>, il est possible de mobiliser les forces de l'ordre et de développer les contrôles radars pour faire respecter les limitations de vitesse. Il est également envisageable

---

244. Pierre Van Elslande, Lydie Alberton, 1997, Scénarios-types de production de 'l'erreur humaine' dans l'accident de la route. Problématique et analyse qualitative, Rapport Inrets, n°128.

245. René Amalberti, 2001, *La conduite de systèmes à risques*, Paris, Puf.

246. La vitesse est toujours un facteur aggravant l'insécurité routière, en raccourcissant le laps de temps nécessaire à la manœuvre d'évitement d'une part, et en augmentant la gravité des lésions suite au choc d'autre part, et ce qu'il y ait ou non écart à la règle. L'objectif de réduction des vitesses est donc au cœur des actions de sécurité. Thierry Brenac, 1992, (coord.), *Sécurité des routes et des rues*, Setra, Cetur.

de développer de nouveaux équipements sur les véhicules (bridage, limiteur de vitesse). Enfin, on peut atteindre l'objectif de réduction des vitesses par des aménagements contraignants : giratoires, zone 30 en milieu urbain, réduction des largeurs de chaussées, du nombre de voie, et tout ce qui contribue à une lecture urbaine de l'environnement de manière générale. Ces principes d'aménagement, développés en Hollande dans les années 1970 puis expérimentés dans tous les pays d'Europe dans les années 1980<sup>247</sup>, ont fait l'objet d'évaluations et ont démontré qu'ils constituaient des solutions efficaces en apportant des gains de sécurité significatifs et durables. Récemment, les suédois sont allés jusqu'à affirmer, dans leur politique volontariste dite de « vision zéro », que les concepteurs d'infrastructures sont les premiers responsables des accidents de la circulation : c'est alors au système de circulation de s'adapter aux capacités de l'être humain en évitant de « piéger » les conducteurs et en excluant le plus possible les conséquences des erreurs de conduite<sup>248</sup>.

En France, le programme expérimental interministériel « Villes plus sûres, quartiers sans accident », lancé en 1984, s'inscrit dans cette approche. La nouveauté de ce programme réside dans le fait de s'attaquer à l'amélioration des conditions de déplacement et de la qualité de vie en ville. Il s'agit donc d'associer ingénieurs et urbanistes autour de la gestion des conflits entre vie urbaine et circulation autour de l'idée de modération de la circulation en ville<sup>249</sup>. Ces opérations ont été porteuses d'une révolution conceptuelle dans la prise en charge de la sécurité routière, qui devient, plus largement, une question de sécurité des déplacements. Les gains de sécurité sont obtenus, sur des lieux identifiés comme accidentogènes, par une action territorialisée sur l'aménagement. Le concept de modération de la vitesse est le fil conducteur qui va permettre de construire une boîte à outils techniques mobilisant différents registres : traversées piétonnes, éclairage, matériaux, mobilier urbain pour n'en citer que quelques uns. Il renvoie à des aménagements physiques qui contraignent les automobilistes à réduire leur vitesse en même temps qu'ils concilient les différents modes de déplacements (piéton, deux-roues...) et les multiples usages urbains des espaces publics (habiter, circuler...).

Pourtant, au-delà de cette expérience, l'action de sécurité par une action sur les infrastructures, alors même qu'elle est reconnue comme très efficace pour faire baisser durablement le nombre de tués et de blessés, ne s'est pas véritablement imposée de manière opérationnelle en France.

Ce constat du fossé entre les connaissances produites en matière d'accidentologie routière et la force de l'évidence partagée selon laquelle la sécurité routière ne serait que la conséquence de « mauvais » comportements conducteurs est à l'origine d'un projet de recherche collectif conduit à Inrets<sup>250</sup>. L'absence de professionnels de la sécurité est un des éléments fortement mis en avant pour expliquer cette difficile révolution conceptuelle.

En effet, d'une part, au sein des métiers de la conception routière, les cultures techniques dominantes des grands corps d'ingénieurs valorisent le 'bel ouvrage', les grands travaux, la fluidité du trafic, l'écoulement des flux automobiles, le confort d'un beau

---

247. Ils sont aujourd'hui rassemblés autour des concepts de *traffic calming* et de *sustainable safety*.

248. Anders Lie, Claes Tingvall, 2002, « La 'vision zéro' suédoise », *Annales des Ponts et Chaussées*, n°101, p. 24-30.

249. Cetur, 1990, Ville plus sûre, quartiers sans accidents, Savoir-faire et techniques, Ministère de l'équipement ; Cetur, 1994, Ville plus sûre, quartiers sans accidents, Réalisations, évaluations, Ministère de l'équipement.

250. Dominique Fleury, 2002, (dir.), *Gestion Urbaine, Sécurité Routière et Environnement. Actes des séminaires du projet SEGUR 2001-2002*, Actes Inrets, n° 86.

revêtement, autant de principes techniques qui vont souvent à l'encontre de l'objectif de sécurité en induisant de fortes vitesses.

Ces ingénieurs répondent ainsi à une forte demande d'accessibilité émanant des élus locaux et plus largement d'intérêts économiques demandeurs d'infrastructures permettant de garantir la mobilité, l'écoulement des flux, la fluidité du trafic allant de pair avec la vitesse. Autrement dit, les valeurs qui pèsent sont celles qui jouent en faveur de déplacements rapides, plus que de déplacements sûrs, ces deux valeurs étant plus concurrentes que complémentaires<sup>251</sup>. En effet, à côté de ce référentiel technique conçu pour écouler des flux d'automobiles, l'expert en sécurité va systématiquement proposer de modifier les infrastructures pour réduire les vitesses, réduire les flux et favoriser une cohabitation apaisée entre les différents types de flux et d'usages (trafic de transit versus vie riveraine) au détriment du transit automobile. En adoptant cette posture, l'expert en sécurité est donc en contradiction avec l'objectif premier du concepteur de route. Si on repère quelques inflexions du discours sur la place de la sécurité routière dans les métiers de l'équipement, l'expertise en sécurité n'est toujours pas valorisée et valorisante pour les agents des DDE en poste en Cellule Départementale d'Exploitation et de Sécurité (CDES)<sup>252</sup>.

Ainsi, bien que le paramètre de la sécurité des infrastructures ne soit pas complètement oublié par les ingénieurs concepteurs des réseaux<sup>253</sup>, il est pris en charge de façon trop ponctuelle, curative et marginale compte tenu d'un état de l'art technique avant tout conçu pour satisfaire des objectifs de fluidité et d'écoulement des flux automobiles.

D'autre part, au sein des métiers de l'urbanisme, l'insécurité routière n'est pas réellement traitée comme un problème relevant de l'aménagement. L'observation des scènes territoriales où il est question de sécurité des déplacements, c'est-à-dire celles de l'élaboration des Plans de Déplacements Urbains de la loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie, en témoigne<sup>254</sup>. Alors que les PDU visent à limiter les nuisances engendrées par l'automobile dans la ville, la sécurité routière y est faiblement intégrée. Ainsi, des politiques

---

251. Un niveau de vitesse plus élevé donne lieu à davantage d'accidents et à une gravité accrue. Dès lors, « il est important de chercher à éviter un aménagement ou une intervention qui contribuerait à l'augmentation des vitesses pratiquées, ou lorsqu'une telle intervention est inévitable, de l'accompagner d'importants investissements de sécurité destinés à compenser les effets négatifs à attendre d'une augmentation même minime des vitesses » (Thierry Brenac, 1992, op. cité, p. 142). Or, ces interventions défavorables sur les vitesses sont non seulement nombreuses (aménagement de créneaux de dépassement, élargissement d'une route, amélioration du confort de conduite suite à une réfection de revêtement par exemple), mais elles sont associées à des représentations de ce que doit être une 'belle route', un idéal technique de confort... mais pas de sécurité. Le contre-exemple parfait étant l'autoroute : idéal technique qui permet à la fois la vitesse et la sécurité grâce à un aménagement spécifique (absence de carrefours, séparation des sens de circulation, recul des obstacles, larges accotements revêtus, ...).

252. Jean-Baptiste Bouzigues, 2001, *Evaluation de l'action des DDE dans le domaine de la Sécurité routière*, Rapport remis à la Déléguée Interministérielle à la Sécurité Routière, Mme Isabelle Massin, mai. Quant à l'inflexion du discours, voir : Marie Prémartin, 2002, « La sécurité routière au cœur des métiers de l'équipement », *Revue du comité de la sécurité routière*, n°128, juillet, p. 5. Cette chargée de mission à la Direction de la Sécurité et de la Circulation Routière anime un projet intitulé « Management et pratiques en sécurité routière à l'équipement ».

253. La première politique technique officielle en matière de sécurité des infrastructures est la politique des points noirs des années 1960. Grâce aux statistiques sont repérés des lieux d'accumulation des accidents qui seront appelés points noirs à partir d'un certain seuil. Par l'analyse des accidents survenus sur ces sites, l'ingénieur de l'équipement doit détecter la cause locale de l'accident et y remédier pour un aménagement spécifique.

254. Joël Yerpez, 2001, La prise en compte de la sécurité routière dans les plans de déplacements urbains, les cas d'Aix-en-Provence et de Marseille. Rapport de convention Inrets/DSCR, 99-70-013, étude n°13.

territoriales sont conduites qui affichent une volonté de canalisation des flux automobiles et de gestion de ses nuisances au profit d'autres modes de déplacements. Des aménagements urbains sont alors réalisés, pour assurer un partage « harmonieux » de la voirie et modérer les vitesses, où le thème de la sécurité des déplacements des usagers côtoie celui de la qualité urbaine, de la ville durable et conviviale. Pour autant, ce mouvement s'accompagne d'un déficit d'expertise et d'un déficit de représentation : les professionnels de la sécurité routière sont largement introuvables.

En 2000, sous l'influence d'Isabelle Massin, alors déléguée interministérielle à la sécurité routière, la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, est venue affirmer, dans son article 96 que le 1<sup>er</sup> objectif assigné aux PDU est « *l'amélioration de la sécurité de tous les déplacements, notamment en définissant un partage modal équilibré de la voirie pour chacune des différentes catégories d'usagers et en mettant en place un observatoire des accidents impliquant au moins un piéton ou un cycliste* ». Depuis, les collectivités doivent faire apparaître un volet sécurité routière dans leur PDU. L'élaboration des PDU SRU pouvait constituer un moment propice à l'arrimage des outils d'ores et déjà mobilisés (partage de la voirie, modération de la vitesse) et des experts en sécurité routière<sup>255</sup>. Cependant, la réactivation d'une politique nationale de sécurité routière est de nature à conforter bon nombre de professionnels locaux en charge des politiques de transport et de déplacement dans l'idée selon laquelle les actions en direction des « mauvais » comportements des conducteurs doivent primer et constituent l'essentiel de la politique de sécurité routière. De fait, l'expertise locale en matière de sécurité des déplacements n'est pas un domaine investi par les techniciens de l'aménagement et de l'urbanisme. La fragilité des données concernant l'accidentologie locale en témoigne. Alors que l'on cartographie le risque inondation, le risque industriel, peu de collectivités sont capables de produire et surtout de rendre publiques des cartes de localisation des accidents de la circulation. L'organisation de la production et surtout la diffusion de connaissances concernant les caractéristiques de l'accidentologie locale n'est pas une priorité.

Cet objet méconnu que sont les politiques de sécurité routière est donc un objet véhiculant une forte charge idéologique bien que la sécurité routière soit donnée à voir comme une cause dépolitisée relevant de comportements individuels délinquants.

Cet objet confirme, en outre, tout l'intérêt qu'il y a à prendre connaissance des controverses apparemment « techniques ». S'il est régulièrement affirmé que la séparation entre technique et politique est illusoire, plus rares sont les travaux de science politique qui s'immergent dans les productions d'objets techniques qui composent les politiques publiques. Certes, cette démarche est coûteuse en temps et en énergie ; certes elle n'est pas forcément « rentable » à court terme du point de vue de la valorisation scientifique académique. Néanmoins, nous sommes convaincus que c'est une voie à explorer pour comprendre le sens de l'action publique.

---

255. Frédérique Hernandez, Hélène Reigner, 2007, Les actions de sécurité routière des PDU-SRU au prisme des politiques locales de transport et de déplacements, Rapport Inrets, n°271.

### 3.2 La mobilité durable, les bons et les mauvais usagers

*« Bougez mieux, soyez éco-mobiles ». La mise en avant de la responsabilité individuelle en question*

En matière de mobilité, chacun d'entre nous a-t-il vraiment la responsabilité, comme nous le dit le GART<sup>256</sup>, de changer ses comportements pour utiliser des modes de transport non polluants et pour « bougez mieux » ? Comme cela a été bien montré dans le cas de la « consommation durable »<sup>257</sup>, la promotion de la « mobilité durable » combine les registres de l'individualisation, de la responsabilisation individuelle, de la pédagogie pour permettre aux individus de faire les « bons » choix.

En effet, ce cadrage des problèmes publics qui fait la part belle à la responsabilité individuelle des usagers est particulièrement net dans le traitement des questions du développement de modes de transport alternatifs à l'automobile où prévalent des politiques fondées sur le principe de libre choix modal. Selon ce principe, le développement des transports collectifs et des modes non motorisés (vélo, marche) est pensé dans une logique d'amélioration de l'offre en faisant l'hypothèse que l'automobiliste opérera un transfert vers ces modes alternatifs devenus plus performants. L'individu, par ses choix en matière de modes de transport, détiendrait les clés de la diminution du trafic automobile et des nuisances engendrées. Dès lors, la communication institutionnelle devient stratégique pour veiller à ce que les individus soit bien informés, grâce à des campagnes d'information et de sensibilisation qui se doivent d'être pédagogiques. En effet, c'est grâce à ce travail pédagogique que les individus, considérés comme des acteurs clé du développement durable et de la lutte contre le réchauffement climatique, pourront être convertis aux bonnes pratiques de l'écomobilité.

Cette façon d'envisager la question du mode de transport à l'échelle individuelle suppose que les individus aient le choix, puissent arbitrer entre plusieurs alternatives. Or, nous dit Gabriel Dupuy, raisonner en terme de « libre choix modal » pose problème. En effet, nous serions captifs de l'automobile aujourd'hui. Le paradigme du « libre choix » serait obsolète dès lors que le taux d'équipement automobile des ménages atteint 80% et que l'automobile exercerait un monopole radical par rapport aux autres modes. Un système automobile est à l'œuvre ; la ville et les modes de vie contemporains ont été et sont façonnés par ce système. Ainsi,

*« Tout se passe comme si la concurrence était faussée au détriment de modes non automobiles par leur difficulté à assurer des déplacements trop longs et trop dispersés dans le temps et dans l'espace. [...] Il résulte évidemment de cette situation une absence de choix réel entre modes, c'est-à-dire une quasi-obligation du recours à l'automobile, une dépendance<sup>258</sup> »*

Dès lors miser sur des politiques basées sur le libre choix pour « restreindre la mobilité », « limiter la place de la voiture en ville », « modérer la circulation automobile », « lutter contre le tout automobile » ne va pas de soi.

---

256. Groupement des Autorités Responsables des Transports, 2010, *Je deviens acteur de la mobilité durable*, plaquette pédagogique, <http://www.gart.org>

257. Yannick Rumpala, 2009, « La 'consommation durable' comme nouvelle phase d'une gouvernementalisation de la consommation », *Revue Française de Science Politique*, vol 59, n°5, p. 967-996.

258. Gabriel Dupuy, 2006, *La dépendance à l'égard de l'automobile*, Prédit, Paris, La documentation française, p. 39.



Figure 10. La mise en avant de la responsabilité individuelle dans le cadrage des enjeux de mobilité durable

Quelles sont-elles ces politiques publiques fondées sur le paradigme du libre choix modal ? On peut regrouper dans un premier ensemble les actions qui visent à développer l'offre des modes alternatifs à l'automobile pour susciter des transferts modaux significatifs. Ces politiques, en bonne place dans les Plans de Déplacements Urbains, cherchent à améliorer quantitativement et qualitativement une offre à même de concurrencer l'automobile. L'attractivité de l'offre en transports publics est un point décisif dans ces politiques : amélioration des vitesses commerciales, temps de parcours garantis grâce aux couloirs de bus et au tramway en site propre, augmentation des fréquences et du cadencement, extension des amplitudes horaires, meilleures correspondances et présence de services dans ses lieux, l'enjeu est bien de concurrencer l'automobile. Jusqu'alors, ces politiques n'ont eu que des effets limités, cantonnés à une échelle locale. Les dernières enquêtes ménages transport montrent que la part modale des transports publics varie fortement selon les secteurs géographiques. Si elle tend à croître dans les villes-centre, elle stagne à l'échelle des agglomérations et peut même décliner à celle des aires urbaines<sup>259</sup>. Ces politiques pourraient avoir des effets à moyen-long terme à la condition d'investissements massifs dans l'amélioration du réseau de transport public à une échelle bien plus large que celle de la seule ville centre et de sa proche périphérie.

Un second ensemble de mesures visent à infléchir le report modal et donc les préférences par un accroissement des prix payés par l'automobiliste. Cela peut se traduire

259. Ainsi dans l'aire urbaine rennaise, la part des transports publics varie entre 7 % et près de 20 % selon les secteurs géographiques. Entre 2000 et 2007, période durant laquelle le métro a été mis en service, cette part n'a augmenté significativement qu'à l'échelle de la ville de Rennes (11 % à 17 %). Source : AUDIAR, 2009, *Les mobilités dans l'agglomération et « l'aire urbaine » de Rennes*, Mobilités urbaines, enquête Ménages déplacements, Observatoire des déplacements, septembre. Plus globalement, voir Jean-Pierre Orfeuill, 2008, *Une approche laïque de la mobilité*, Paris, Descartes & Cie.

par l'instauration de taxes diverses sur les véhicules (permis, carburant), par un renchérissement du coût du stationnement ou encore par la mise en place de péages urbains. Ces politiques, d'autant plus efficaces que les prix sont élevés, peuvent produire des effets à assez court terme mais posent un problème de justice sociale, nous y reviendrons dans le chapitre 4.

Enfin, une troisième politique, présentée comme complémentaire aux deux précédentes, consiste à mobiliser les outils de la planification territoriale pour promouvoir une urbanisation plus compacte en faisant l'hypothèse que la densité réduira les besoins de déplacement et permettra de développer une offre en transport public plus compétitive. Ces politiques controversées qui cherchent à agir sur les formes urbaines pour mettre en cohérence l'offre et la demande de déplacements, sont nécessairement des politiques de long terme qui se heurtent à l'histoire longue des tissus urbains. Mais surtout, si ces politiques sont en mesure de contribuer à améliorer l'accessibilité de modes de déplacements alternatifs à l'automobile...elles améliorent aussi l'accessibilité automobile. Autrement dit, ces politiques ne réduisent pas l'écart d'accessibilité entre automobilistes et non automobilistes. C'est pourquoi Gabriel Dupuy affirme que « *contrairement à l'intuition, la densité urbaine n'est probablement pas la meilleure arme pour vaincre la dépendance automobile*<sup>260</sup> ».

Nous y voilà. Pour un certain nombre d'auteurs, les politiques basées sur le libre choix modal seront partiellement vaines tant qu'elles ne s'accompagneront pas d'actions qui cherchent centralement à réduire la différence entre l'accessibilité offerte à l'automobiliste et celle offerte au non-automobiliste. Si l'on suit ce raisonnement, les politiques les plus efficaces sont donc celles qui visent à dégrader (ou au moins à arrêter d'améliorer) l'accessibilité automobile. Les solutions sont assez largement connues : restriction généralisée de l'offre de stationnement, aménagement de l'ensemble du réseau routier pour réduire les vitesses, gel complet des nouveaux projets routiers, gel des recalibrages à la hausse des voies existantes... L'enjeu est de freiner globalement le système automobile, d'accepter la congestion jusqu'à ce que le temps perdu soit suffisamment important et structurel pour remettre en cause les avantages supposés de l'automobile. Très efficaces en théorie, ces politiques se heurtent à des résistances importantes : résistances des acteurs économiques qui considèrent que le développement économique nécessite des infrastructures routières performantes ; résistances des ménages automobilistes pour qui ces politiques peuvent remettre en cause les équilibres spatiaux-temporels quotidiens rendus possibles par la souplesse de l'usage de l'automobile ; résistances des élus qui ne sont pas prêts à endosser la responsabilité de cette impopulaire congestion automobile.

De fait, l'analyse des politiques contemporaines de transport et de déplacements montre qu'en même temps qu'elles ont développé l'offre en modes alternatifs à l'automobile, souvent dans les espaces urbains centraux, ces politiques ont aussi continué d'améliorer l'offre en infrastructures routières : amélioration de l'offre en stationnement en surface (parcs relais) et en souterrain (à proximité des hauts lieux de la ville commerçante et patrimoniale), achèvement et/ou recalibrage à la hausse des rocade pour lutter contre la congestion, nouveaux échangeurs sont parmi les exemples les plus significatifs. Dès lors, il n'est pas surprenant que la part modale de l'automobile n'ait été que marginalement

---

260. Gabriel Dupuy, 2002, « 'Cities and Automobile Dependence' revisité : les contrariétés de la densité », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 1, p. 141-156.

affectée par les politiques publiques fondées sur le principe du libre choix. Dans ce contexte, se déplacer en automobile reste en effet souvent le choix le plus rationnel pour l'utilisateur.

Mais au-delà de la question de l' (in)efficacité des politiques publiques fondées sur le principe du libre choix modal, se pose également celle de la légitimité d'un cadrage des problèmes qui vient ignorer les déterminants sociaux-spatiaux des pratiques de mobilité.

Les politiques de mobilité durable qui se tournent vers les individus pour « limiter la place de la voiture en ville », pour « lutter contre le tout automobile » sans interroger plus globalement la fonction de la mobilité dans la ville des flux sont de plus en plus critiquées par des travaux académiques appréhendant les enjeux de mobilité comme un enjeu social qui va tendre à devenir de plus en plus aigu<sup>261</sup>.

Dans un contexte contemporain marqué par la fragmentation des territoires de la vie quotidienne (qui implique de parcourir des distances croissantes) et la fragmentation du travail (précarité des contrats et flexibilité des horaires), un ensemble de travaux insiste sur le fait que les enjeux de mobilité et d'accessibilité apparaissent plus que jamais comme des dimensions structurantes de l'insertion sociale. La capacité à être mobile dans nos sociétés contemporaines est devenue un prérequis de l'intégration sociale « *au même titre que lire, écrire ou compter*<sup>262</sup> » : le Français moyen, toutes classes d'âge confondues, parcourt en moyenne 40 kilomètres par jour ; la distance moyenne par personne parcourue en voiture a été multipliée par six en quarante ans. Or, les situations où la mobilité est soit impossible, soit difficile, soit très coûteuse sont assez répandues.

Compte tenu de cet ordre de grandeur des distances quotidiennes parcourues, on ne s'étonnera pas du fait que, pour une partie importante de la population, l'enjeu essentiel est celui de l'accès à l'automobile. Pour le dire autrement, l'usage ou non de la voiture est le facteur le plus discriminant des inégalités en matière de déplacements et le revenu du ménage est déterminant pour expliquer cet inégal accès à la voiture particulière<sup>263</sup>. La non motorisation subie par les ménages les plus modestes est fortement pénalisante du point de vue de l'accès à l'emploi et ce d'autant plus que l'extension du travail à temps partiel et/ou à horaires atypiques combiné au desserrement spatial de l'habitat et de l'emploi restreignent les possibilités d'accès aux transports publics. Ainsi, malgré les politiques tarifaires et l'amélioration de la desserte en transport public dans les espaces concentrant l'habitat social, logique sociale et logique spatiale se combinent donc pour assigner territorialement

---

261. Ces travaux plaident pour un “*mobility turn*” dans les études urbaines portant sur les enjeux d'inégalités sociales dans la ville. Voir notamment, Mimi Sheller, John Urry, 2006, “The new mobilities paradigm”, *Environnement and planning A*, 38, p. 207-226 ; Voir aussi le symposium dans IJURR : Rivke Jaffe, Christien Klaufus, Freek Colombijn, 2012, « Mobilities and mobilizations of the urban poor », *International Journal of Urban and Regional Research*, 36, 4, p. 643-654.

262. Jean-Pierre Orfeuil, 2010, « La mobilité, nouvelle question sociale ? », *Sociologies*, p.6, <http://sociologies.revues.org/index3321.html>

263. Les ménages dont le revenu est inférieur à la moitié du revenu moyen sont majoritairement dépourvus d'automobile (55 % contre 23 % dans l'ensemble de la population). Source : Gérard Claisse et coll., 2002, *Inégalités de déplacement et équité sociale : la donne*, recherche pour le programme « déplacements et inégalités » du PREDIT et PUCA, LET/ENTPE.

les ménages dépourvus d'automobile dans un système de déplacement marqué par la dépendance automobile<sup>264</sup>.

Un des résultats forts des travaux portant sur ce champ d'analyse est que la logique spatiale tend à avoir un impact croissant sur les disparités de mobilité. Elle pèse de plus en plus sur les inégalités de mobilité à travers la contrainte de localisation résidentielle qui pèse sur les ménages à bas revenu<sup>265</sup>. La question émergente de la mobilité des populations périurbaines pauvres est particulièrement vive<sup>266</sup>. D'un point de vue prospectif, Dominique Mignot et Yves Crozet se rejoignent et se complètent en affirmant d'une part, pour le premier, que « *pour les autorités organisatrices des transports urbains, l'enjeu est donc aujourd'hui de prioriser l'investissement (et plus généralement les nouveaux efforts financiers) dans les banlieues et les espaces périphériques*<sup>267</sup> » et d'autre part, pour le second, que « *cette question de l'accessibilité [qui] va devenir l'enjeu crucial des prochaines années doit être explicitée dans les projets politiques urbains. [...] Il faut indiquer clairement aux habitants ce que seront à l'horizon de dix ou quinze ans les temps de parcours moyens dans l'agglomération*<sup>268</sup> ».

Enfin, cette somme de travaux suggère un renouvellement des référentiels d'action des professionnels du secteur des transports et des déplacements. Pour le dire vite, les raisonnements des acteurs spécialisés du transport seraient trop uniquement centrés sur la question de l'offre d'infrastructures et de services sur leur réseau. L'offre est en effet une condition nécessaire du droit au transport. Pour autant, de multiples ressources, compétences et conditions, inégalement réparties socialement, sont nécessaires pour traduire cette offre de transport disponible en mobilité. Vincent Kaufmann mobilise le concept de motilité pour rendre compte de cette idée selon laquelle la mobilité est un potentiel dont l'effectivité résulte de la combinaison de quatre séries de composantes : le contexte (l'offre de transport disponible), l'accessibilité (les conditions de disponibilité du contexte -horaires, coûts d'accès-, l'aptitude physique des usagers et leur niveau d'équipement), les compétences (savoirs acquis -permis de conduire, lire un plan-, capacités organisationnelles, compétences acquises à travers la pratique de l'espace) et l'appropriation (la conscience de ses possibilités de mouvement et de l'ensemble des projets de mobilité possibles)<sup>269</sup>. La motilité est donc un capital de mobilité dont dispose les individus qui n'a pas vocation à se transformer intégralement en mobilité. Ce capital est une assurance permettant d'envisager des alternatives face à l'imprévu, d'éviter les ruptures dans les trajectoires individuelles et familiales (avoir accès à une réserve d'emploi de remplacement) et d'éviter les mobilités irréversibles (migration, déménagement) au profit de mobilités réversibles (mobilité quotidienne pendulaire). Le choix de localisation

---

264. Gabriel Dupuy et coll., 2002, *La pauvreté entre assignation territoriale et dépendance automobile : comparaison France-Royaume-Uni*, Recherche pour le programme « déplacements et inégalités » du PREDIT et PUCA, Université de Paris X, LATTs/ENPC, Université de Manchester.

265. Lionel Rougé, 2007, « Inégale mobilité et urbanité par défaut des périurbains modestes toulousains », *EspacesTemps.net*, Textuel, 25.04.2007.

266. Olivier Coutard, Gabriel Dupuy, Sylvie Fol, 2004, « Mobility of the poor in two European metropolises : Car Dependence versus Locality Dependence », *Built environment*, vol. 30, n° 2, p. 138-145.

267. Dominique Mignot, 2008, « Infrastructures de transport : investir dans les banlieues et les espaces périphériques ? », *Pouvoirs Locaux*, p. 67-72., p. 72.

268. Yves Crozet, Aurélie Mercier, Nicolas Ovtrecht, 2007, « Distance sociale, distance spatiale... L'accessibilité peut-elle se substituer à la mixité ? », *DIACT, Territoires 2030*, n°4, décembre, p. 75.

269. Vincent Kaufmann, 2001, « La motilité : une notion-clé pour revisiter l'urbain ? », in Michel Bassand, Vincent Kaufmann, Dominique Joye (dir.), *Enjeux de la sociologie urbaine*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, p. 87-102.

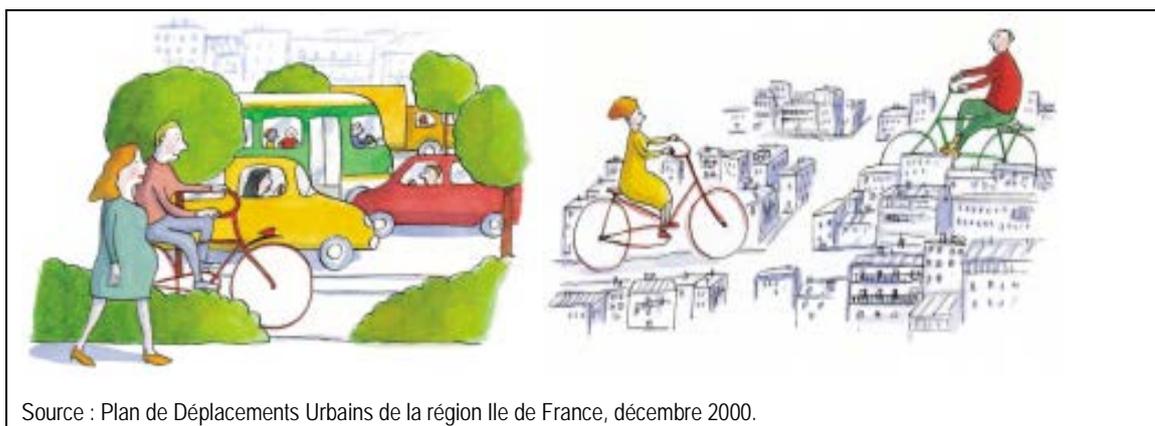
résidentielle est évidemment une décision stratégique qui conditionne fortement ce capital de mobilité. Le marché immobilier étant un marché aux enchères où l'emporte le mieux offrant, on mesure à quel point la motilité est une dimension importante, jusqu'alors inédite, de l'inégalité sociale.

On le voit, l'accent mis sur la responsabilité des individus en matière d'écomobilité vient gommer l'inscription de ce problème public dans une structure sociale complexe. Ce faisant, la voie est ouverte pour opérer un travail de catégorisation des « bons » et des « mauvais » usagers.

### *Les figures vertueuses promues et fantasmées*

La planification des politiques urbaines de transport et de déplacements est un exercice qui permet aux agglomérations, nous l'avons vu dans le chapitre 2, de projeter une organisation spatiale de la circulation des flux dans la ville. Mais elle aussi une occasion d'explicitier cet avenir souhaité en livrant le « mode d'emploi » attendu en termes d'usages et d'usagers sur ces réseaux et équipements publics projetés. Ce faisant, les documents de planification et les plaquettes de communication grand public qui les accompagnent véhiculent des représentations des bons et, en creux, des mauvais usages. Au fil des pages, ces documents définissent peu à peu les contours de catégories d'usagers-citadins vertueux « écolo-responsables » fantasmés et en creux, d'usagers-citadins « écolo-résistants » stigmatisés. Logique sociale (rôles sociaux, pratiques) et logique spatiale (lieux, types et qualité de l'espace) sont combinées pour suggérer qui peut circuler dans les différents lieux de la ville idéale projetée.

Parmi les figures positives les plus emblématiques de l'urbanité, on trouve au coude à coude le cycliste et le piéton, tous deux relevant de la catégorie des usagers des « modes doux ». Grâce à eux, il s'agit de « libérer » la ville de l'automobile et de ses nuisances et de faire d'une pierre deux coups pour la santé publique en limitant à la fois la pollution et les conséquences négatives de la sédentarité.



Source : Plan de Déplacements Urbains de la région Ile de France, décembre 2000.

Figure 11. Représentation des usagers dans le PDU de la région Ile de France

Cette sémantique des « modes doux » s'est imposé dans les Plans de déplacements urbains de la Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie<sup>270</sup> pour désigner des modes de déplacement non agressifs pour la ville, pour l'urbanité, pour l'environnement, principalement la marche et le vélo.

Cette volonté d'encourager le développement des modes doux s'est accompagnée d'importants aménagements urbains afin d'offrir à ces usagers, confort, sentiment de sécurité et sécurité (ce qui n'est pas synonyme), bref, une meilleure place dans l'espace public. Les usagers des modes doux sont considérés, à juste titre, comme vulnérables en cas d'accident de la circulation les mettant en conflit avec un véhicule motorisé<sup>271</sup>. En 2000, il est pris acte, dans la Loi solidarité et renouvellement urbains, de ce problème de l'insécurité des modes doux. En effet, le premier objectif des plans de déplacements urbains devient « *l'amélioration de la sécurité des déplacements, notamment en définissant un partage modal équilibré de la voirie pour chacune des différentes catégories d'usagers et en mettant en place un observatoire des accidents impliquant au moins un piéton et un cycliste*<sup>272</sup> ». Ainsi, l'amalgame est souvent fait entre usagers des modes doux et usagers vulnérables dont la conséquence est d'exclure du champ de la réflexion une autre catégorie d'usagers vulnérables, celle des deux-roues motorisés.

Que les outils choisis soient la création de voies réservées (pistes et bandes cyclables selon le principe de ségrégation des voies en fonction des modes) ou la cohabitation de tous les modes grâce à la modération de la vitesse (zone 30 et zones de rencontre), la promotion des modes doux a donc été l'occasion de légitimer des mesures contraignantes pour les automobiles et les automobilistes, dans les espaces centraux des villes le plus souvent, en mobilisant la sémantique de la qualité urbaine et de la requalification<sup>273</sup>.

Cette question des modes doux est progressivement en train d'être reconfigurée sous l'effet de la montée en puissance des préoccupations de santé publique. L'évolution de la sémantique en témoigne. Le mode doux est devenu « mode actif » et avec lui, le piéton et le cycliste, déjà considérés comme vertueux et responsables, se donnent les moyens d'être en bonne santé en pratiquant une activité physique régulière. La pratique des modes doux devenus actifs est présentée, non seulement comme un mode de déplacement permettant de lutter contre les émissions de gaz à effet de serre, mais aussi comme un moyen efficace de lutter contre l'obésité et ses conséquences sur l'état sanitaire de la population.

Modes doux ou modes actifs sont parmi les thématiques les plus consensuelles qui circulent sans encombre dans les procédures de démocratie participative des plans de déplacements urbains. Ces représentations associées aux modes doux sont pourtant sérieusement écornées dès lors qu'on la met à l'épreuve.

En premier lieu, le développement de la marche et du vélo ne vient que marginalement se substituer à des déplacements précédemment effectués en automobile. Les modes doux sont souvent des modes alternatifs... aux modes doux et aux transports publics. Ainsi,

---

270. Loi n°96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie.

271. Le vélo et la marche à pied sont des modes de déplacement qui présentent un risque d'accident par kilomètre parcouru cinq fois supérieur à celui du mode automobile. Rune Elvik, Truls Vaa, (eds.), 2004, *The Handbook of road safety measures*, Amsterdam, Elsevier.

272. Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, article 96, section 1, titre 3.

273. Frédérique Hernandez, Hélène Reigner, 2007, Les actions de sécurité routière des PDU-SRU au prisme des politiques locales de transport et de déplacements, Rapport Inrets n° 271.

emblèmes de la ville durable, les politiques en faveur des vélos en libre service sont justifiées par des arguments écologiques : il s'agit de promouvoir un mode de déplacement alternatif à l'automobile pour diminuer la pollution. Cet argument est sous-tendu par un raisonnement selon lequel le développement de la pratique du vélo vient remplacer des déplacements automobiles. Or, les bilans des expériences de vélo en libre service montrent que ce transfert de choix modal ne concerne que très marginalement des déplacements précédemment effectués en automobile. Les déplacements en vélo en libre service se substituent principalement à la marche à pied et à des déplacements effectués en transports en commun<sup>274</sup>. L'atelier parisien d'urbanisme, en charge de la préparation du déploiement des vélos en libre service à Paris l'indique bien : « *les transferts modaux depuis la voiture seront probablement très faibles et concerneront principalement des déplacements non contraints, liés aux loisirs ou aux achats*<sup>275</sup> ». La justification écologique des vélos en libre service s'en trouve considérablement affaiblie.

S'agissant du profil des usagers, l'iconographie des modes doux nous immerge dans une ville idéale, investie par des cyclistes épanoui(e)s, permettant aux piéton(nes) citadin(e)s blanc(he)s en pleine santé et dans la force de l'âge de promener leurs enfants en poussette, le tout avec pour décor la ville historique et patrimoniale et ses terrasses de café. L'enquête nationale transports déplacements de 2007-2008 montre, pourtant, que la bicyclette obtient son meilleur score chez les garçons de 11 à 17 ans et les hommes de 65 à 74 ans. La marche est, elle aussi, pratiquée par les plus jeunes et les plus âgés mais elle est plus féminine. Les inactifs, retraités et étudiants sont les utilisateurs privilégiés des modes doux. Du côté des actifs, l'utilisation du vélo est la plus élevée chez les ouvriers agricoles et les personnels de service aux particuliers<sup>276</sup>. Comment expliquer ce hiatus entre les usagers fantasmés des modes doux et les usagers des enquêtes statistiques ? Les caractéristiques sociologiques des usagers de la marche et de la bicyclette semblent être considérées comme des images négatives qui freineraient leur essor. Ceci est très net pour le vélo où le marketing urbain déployé vise explicitement à changer l'image populaire associée à la pratique du vélo :

*« Dès lors que le vélo, abandonné par elles, n'est plus associé aux catégories populaires ouvrières et paysannes, il peut redevenir un signe de distinction sociale pour les populations plus aisées. Enfourché par les cadres en costume ou les fameux « bobos », le vélo est en passe de retrouver une image plus moderne et bourgeoise, auprès d'usagers détenteurs du permis de conduire et souvent d'un véhicule automobile<sup>277</sup>. »*

C'est toute la fonction du marketing urbain que de la gommer au profit d'une image positive, d'une bonne image des « modes doux », et plus largement d'une bonne image de la ville « où il fait bon vivre ». De ce point de vue, les flottes de Vélos en Libre Service (VLS), dispositifs très visibles et très médiatisés qui se sont multipliés dans les agglomérations françaises affichant l'objectif de promotion de l'usage du vélo ont été un succès.

---

274. À la question, posée à des Lyonnais utilisateurs des Vélo'v, « sans Vélo'v, comment auriez-vous effectué ce déplacement ? », les réponses sont : à pied pour 37 %, en transport en commun pour 51 %, en voiture pour 7 %, en vélo pour 4 % et 2 % ne se seraient pas déplacés. Source : Atelier Parisien d'Urbanisme, *Etude de localisation des stations de vélos en libre service*, décembre 2006. (<http://apur.org>)

275. Atelier parisien d'Urbanisme, ouvrage cité, p. 22.

276. Francis Papon, Régis de Solère, 2009, « Les modes actifs : marche et vélo de retour en ville », *La Revue*, Commissariat général au développement durable, Service de l'observation des statistiques, mars.

277. Ademe, cycle d'urbanisme de Sciences Po, 2004, Vers une pratique quotidienne du vélo en ville. Au-delà de la piste cyclable, comment favoriser le choix individuel pour le vélo, Juillet, [www2.ademe.fr](http://www2.ademe.fr), p. 9-10

Une étude comparée sur l'évolution de l'usage du vélo en ville, entre une ville proposant des vélos en libre service (Lyon) et une autre sans vélo en libre service (Lille), sur une même période, montre qu'en une dizaine d'années la pratique du vélo s'est concentrée et a évolué dans les territoires urbains centraux et denses. Elle montre également que les caractéristiques sociales des usagers du vélo ont évolué, dans les deux villes : la part des citadins les plus favorisés augmente et cette tendance est plus nette dans la ville ayant mis en place des vélos en libre service. Le développement de la pratique du vélo en ville est le fait de catégories de citadins bien identifiées : les cadres supérieurs, les professions libérales et les étudiants résidant en centre-ville<sup>278</sup>. La pratique du vélo suit donc une double évolution : elle est toujours majoritaire mais décroissante dans ses usages populaires et juvéniles qui peuvent être centraux et périphériques ; elle est minoritaire mais croissante auprès des cadres diplômés citadins dans les zones urbaines les plus denses. Les politiques publiques déployées en faveur du développement du vélo, telles que les services de vélo en libre service, alimentent la seconde tendance sans parvenir à juguler le déclin du vélo dans ses usages plus périphériques.

Enfin, pour certains, le modèle économique qui sous-tend le développement de ces marchés des vélos en libre service ne serait pas un modèle au service de la ville durable. De fait, la logistique de la location de vélo en libre service n'est pas assurée par les collectivités locales elles-mêmes. Ces dernières mettent en place des appels d'offre dans le cadre de marchés publics. Deux grands groupes d'affichage et de mobilier urbain se partagent le marché du vélo en libre-service en France : l'américain Clear Channel (présent à Rennes, Perpignan, Dijon, Caen) et le français Decaux (Lyon<sup>279</sup>, Paris). La mise en place du Vélib' parisien a été l'occasion, en raison d'une bataille juridique entre ces deux entreprises, de mettre à jour certains aspects controversés de ces marchés : liaison du marché du vélo en libre service et de la publicité, exclusivité publicitaire et localisation des stations de Vélib', impossible interopérabilité avec des systèmes concurrents dont pourraient éventuellement s'équiper les villes limitrophes de banlieue, ce qui aboutit de fait à supprimer toute concurrence dans les appels d'offre pour l'extension du réseau<sup>280</sup>. D'ailleurs, le dispositif parisien Vélib' a donné lieu à de vives controverses entre la mairie de Paris et certains membres du parti des Verts, ces derniers dénonçant un dispositif coûteux<sup>281</sup> au service de la privatisation de l'espace public et du marché publicitaire<sup>282</sup>. Quelques années après la mise en place de ces dispositifs, on voit apparaître de vives critiques en provenance des Chambres régionales des comptes. En Ile de France, l'opacité des montages financiers est pointée. A Aix-en-Provence, les magistrats financiers se sont étonnés du coût du dispositif (3 000 euros par vélo) et se sont montrés très critiques à l'égard du contrat passé avec Cyclocity, filiale de Decaux. Lancé à l'été 2006, le service des V'Hello aixois est désormais fermé. Les systèmes de vélo en libre service éclipsent d'autres modèles de services urbains en faveur du vélo,

---

278. Emmanuel Ravalet, Yves Bussière, 2012, « Les systèmes de vélos en libre-service expliquent-ils le retour du vélo en ville ? », *Recherche Transports Sécurité*, 28, 1, février, p. 15-24.

279. Maxime Huré, 2012, « Une action publique hybride ? Retour sur l'institutionnalisation d'un partenariat public-privé », JCDecaux à Lyon (1965-2005), *Sociologie du travail*, 54, p. 233-253.

280. Le Monde, « Vélib' : la banlieue pris en otage par Decaux ? », mercredi 19 septembre 2007, p19.

281. Le coût moyen d'un vélo en libre service a été évalué en 2006 à 2 500 euros et serait sous estimé. Frédéric Héran, 2012, *Vélo et politique globale de déplacements durables*, Rapport final au Prédit, janvier.

282. Les Verts ont cependant renoncé à voter contre le projet Vélib' arguant de la difficulté pour des élus écologistes à assumer un vote pouvant être interprété comme défavorable à la pratique du vélo en ville. Martin Tironi, 2011, « Comment décrire les infrastructures de vélo en libre-service ? La mise en œuvre controversée du dispositif Vélib' parisien », *CSI working papers series*, n° 022.

souvent plus anciens. Plus proches des expériences libertaires des vélos blancs d'Amsterdam dans les années 1960<sup>283</sup> ou des vélos jaunes de La Rochelle en 1974, la location de longue durée, mise en place à Tours et à Bordeaux notamment, consiste à mettre à la disposition des habitants et des étudiants, gratuitement ou pour une somme très modique, une flotte de vélos pendant un an, dont l'entretien est à la charge de l'emprunteur. Beaucoup moins coûteux, ce modèle est aussi beaucoup moins propice au marketing urbain verdi.

La promotion de ces figures vertueuses s'accompagne d'une stigmatisation de catégories qui, *a contrario*, viennent perturber le bon fonctionnement de la ville.

### *Les figures repoussoirs*

Nettement, les acteurs investis dans les différentes scènes au sein desquelles s'élaborent les Plans de Déplacements Urbains ont une cible commune : l'automobiliste pendulaire périurbain.

Nous avons vu dans le chapitre précédent que la lutte contre l'étalement urbain était envisagée comme une réponse fonctionnelle à des problèmes énergétiques et environnementaux. Nous avons souligné, aussi, que l'efficacité de cette réponse était sérieusement mise en doute et faisait l'objet d'un contrefeu académique. Mais au-delà de cette controverse sur les aspects fonctionnels, il en est une autre, d'ordre culturel et esthétique cette fois, concernant le mode de vie des périurbains.

La mobilisation du mot d'ordre de densification s'accompagne en effet, plus ou moins explicitement, d'une représentation négative de l'univers périurbain en tant qu'espace sans qualité peuplé d'automobilistes écolorésistants ayant fui la ville, la vraie, pour privilégier l'entresoi communautaire. Les habitants des zones pavillonnaires périurbaines, en plus d'avoir fait un choix résidentiel inconséquent (les ménages périurbains n'anticiperaient pas correctement leurs dépenses de transport), en plus d'être des pollueurs qui s'obstinent à utiliser leur voiture individuelle, en plus d'être dangers pour la sécurité des usagers vulnérables, en plus de consommer de l'espace, de participer à l'artificialisation des sols et au mitage, seraient des individus égoïstes et repliés sur eux-mêmes. Ils sont donc la cible de campagnes de communication qui les somment de pratiquer le co-voiturage, d'utiliser les parcs-relais périphériques et de pratiquer l'intermodalité, ou encore de trouver des alternatives à l'accompagnement en voiture des enfants jusqu'à la porte de l'école. En caricaturant à peine, le cycliste et le marcheur urbains pratiquant la ville dense renverrait à l'être-ensemble généreux et citoyen là où le mode de vie périurbain de la ville étalée serait associé aux écarts microcommunautaires et à l'entre soi antiurbain. Ce défaut d'urbanité des périurbains est même avancé pour interpréter la corrélation entre la domiciliation dans un pavillon périurbain et le vote pour des partis d'extrême droite<sup>284</sup>.

Cette représentation de l'habitant périurbain, dominante aujourd'hui, est progressivement en train d'être infléchi par des travaux de recherche qui s'attaquent aux présupposés fragiles qui sous-tendent ces représentations.

Les périurbains se déplacent-ils plus que les habitants des zones denses ? Polluent-ils plus en raison de leur automobilité ? Si l'on raisonne à partir des déplacements quotidiens

---

283. Vélos d'occasion récupérés et réparés par des militants associatifs, ces vélos peints en blanc étaient librement disponibles dans les rues.

284. Jacques Lévy, 2003, « Vote et gradient d'urbanité », *EspacesTemps.net*, Mensuelles, 05.06.2003.

domicile-travail (les navettes pendulaires), oui. Les résidents des villes-centres sont effectivement ceux qui ont les déplacements les plus mesurés et les plus économiques sur leur territoire quotidien. Si l'on raisonne à partir des mobilités annuelles globales, non. Les résidents des villes-centres sont aussi ceux qui parcourent les plus grandes distances sur l'année, qui ont la plus forte mobilité globale sur l'année, y compris à niveau de revenu comparable<sup>285</sup>. Ces résultats de recherche tendent à montrer que la mobilité de loisir longue distance (en automobile mais aussi en avion) de fin de semaine, très consommatrice en énergie, augmente avec la densité. En conséquence, « *une densité intermédiaire (de l'ordre de 80 logements à l'hectare) serait un bon compromis, limitant l'usage de la voiture en semaine et limitant la mobilité récréative le week-end*<sup>286</sup> ». Ce résultat de recherche est synthétisé derrière la formule de « l'effet barbecue » : les périurbains éprouvent moins le besoin de se déplacer en fin de semaine ; ils profitent de l'espace dont ils disposent à proximité de leur lieu de résidence. Enfin, loin d'être une manifestation d'individualisme, l'usage de l'automobile participerait au maintien de liens sociaux familiaux et amicaux, à des pratiques d'entraide et de covoiturage nombreuses, bref, à des solidarités inédites et essentielles à la vie quotidienne des classes populaires<sup>287</sup>.

Les périurbains votent-ils plus pour des partis d'extrême-droite ? Votent-ils pour l'extrême-droite parce qu'ils sont périurbains ? Les élections présidentielles ont été l'occasion de corrélérer le vote avec la distance à un centre (les agglomérations de plus de 200 000 habitants). Ces études font en effet apparaître un survote en faveur de l'extrême-droite qui culmine à 50 kilomètres des agglomérations, c'est-à-dire dans les lointaines couronnes périurbaines ou dans le rural en voie de périurbanisation. Ce survote FN est-il avant tout déterminé par le fait d'habiter dans le périurbain (un choix d'habitat qui témoignent d'autres choix en termes de modes de vie selon Jacques Lévy) ? Ou déterminé par une situation socio-économique qui pousse à s'y installer ? Cette controverse est « refroidie » dès lors que des travaux ont montré que ce survote est pour partie le fait des populations installées depuis longtemps (autochtones) qui s'inquiètent des conséquences de l'arrivée des ménages périurbains dans leurs communes<sup>288</sup>. Néanmoins, une part de ce survote est aussi le fait de ces nouveaux arrivants. Ces familles qui s'installent dans le lointain périurbain sont poussées si loin en raison de contraintes financières. Pour Eric Charmes,

*« On vote plus pour le Front National dans le lointain périurbain avant tout parce que ces territoires accueillent les accédants à la propriété les plus populaires [...]. Le vote Front National est principalement un vote déterminé par la catégorie sociale et il se trouve que les catégories sociales qui votent le plus pour le Front National sont surreprésentés dans le lointain périurbain<sup>289</sup> ».*

---

285. Jean-Pierre Orfeuill, Danièle Soleyret, 2002, « Quelles interactions entre les marchés de la mobilité à courte et longue distance ? », *Recherche, transports, sécurité*, n° 76, p. 208-221.

286. Hélène Nessi, 2010, « Formes urbaines et consommation d'énergie dans les transports », *Etudes foncières*, n°145, p. 30-32, p. 32. Cet article propose une présentation synthétique des travaux qui tendent à défendre cette idée de la mobilité de « compensation » de loisir et de longue distance des résidents des villes-centres.

287. Olivier Coutard, Gabriel Dupuy, Sylvie Fol, 2004, « Mobility of the poor in two European metropolises : Car Dependence versus Locality Dependence », *Built environment*, vol. 30, n° 2, p. 138-145.

288. Jean Rivière, 2009, *Le pavillon et l'isoloir. Géographie sociale et électorale des espaces périurbains français (1968-2008) à travers le cas de trois aires urbaines françaises (Caen, Metz et Perpignan)*, Thèse de doctorat en géographie, Université de Basse-Normandie.

289. Eric Charmes, 2012, « La vie périurbaine favorise-t-elle le vote Front National ? », *Etudes foncières*, mars-avril, p. 8-10.

F. Ripoll et J. Rivière sont également sceptiques avec une interprétation en terme de gradient d'urbanité qu'ils jugent fragile autant que dangereuse tant elle stigmatise les habitants des lointaines périphéries<sup>290</sup>. A travers cette controverse sur le vote des périurbains, c'est plus largement tout un mode de vie qui est sur la sellette.

Les périurbains sont-ils des anti-urbains qui se sont éloignés de la ville pour se replier dans un entresoi? En premier lieu, l'affirmation selon laquelle l'étalement urbain accélérerait les processus ségrégatifs n'est pas démontrée<sup>291</sup>. Certes, l'abondance foncière peut permettre de se regrouper « entre soi » dans des quartiers plus ou moins fermés mais, à l'inverse, cette abondance tend à atténuer la ségrégation en influençant à la baisse le niveau des prix fonciers permettant ainsi l'accession à la propriété des classes sociales pauvres et moyennes<sup>292</sup>. Célébrer, en l'opposant à l'univers périurbain, une urbanité ouverte, généreuse et cosmopolite relève largement d'une mythologie urbaine qui minimise de surcroît les phénomènes de ségrégations intra-urbaines historiques ou plus récentes<sup>293</sup>. Ce premier point conduit à s'interroger sur la notion de choix dans les stratégies individuelles de localisation résidentielle. On sait que les espaces périurbains les plus lointains accueillent une bonne part des populations précarisées<sup>294</sup>. On sait aussi que, de manière générale, le mètre carré habitable vaut plus cher dans les zones denses que dans les zones d'urbanisation diffuse. Autrement dit, le marché immobilier témoigne de choix de localisation qui font apparaître une préférence pour la centralité et pour ses corrélats : densité, desserte en transport collectif, accès à des commerces et services de proximité. De ce point de vue, on mesure à quel point le choix de la localisation périurbaine est le fruit d'arbitrages entre les aspirations et les contraintes des ménages. De fait, l'arbitrage périurbain est une des étapes de la majorité des trajectoires résidentielles des ménages, qui correspond à leur période familiale et aux écologies habitantes qui lui sont liées. L'interpréter, en mobilisant l'exemple des banlieues américaines, comme une fuite alimentée par une idéologie anti-urbaine est inexact dans le cas français. La mise en valeur compréhensive de cette diversité des écologies habitantes périurbaines était au cœur du programme de recherche sur « la ville émergente », coordonné par Yves Chalas et Geneviève Dubois-Taine<sup>295</sup>. Que vont donc chercher les périurbains dans leur maison individuelle ? Des espaces de la « secondarité » : des garages (pour les vélos, les anciens jouets, les outils autant que pour la voiture), des rangements, des terrasses et des vérandas pour un rapport à la nature d'ordre sensible qui se traduit aussi par des pratiques écologiques (compost, isolation, photovoltaïque). Y. Chalas insiste en outre sur l'inventivité des habitants qui trouvent dans le périurbain les moyens d'une plus grande maîtrise de leur vie quotidienne. Il déplore, en creux, le manque d'inventivité des chercheurs pour rendre intelligible ces

---

290. Fabrice Ripoll, Jean Rivière, 2007, « La ville dense comme seul espace légitime. Analyse critique d'un discours dominant sur le vote et l'urbain », *Annales de la recherche urbaine*, n° 102, p. 121-130.

291. Louafi Bouzouina, 2008, *Ségrégation spatiale et dynamiques métropolitaines*, Thèse pour le doctorat de sciences économiques, Université Lumière, Lyon 2.

292. Guillaume Pouyane, 2006, « Étalement urbain et ségrégation socio-spatiale. Une revue de la littérature », *Les cahiers du GRES*, février, <http://www.gres-so.org>

293. Michel Pinçon, Monique Pinçon-Charlot, 2007, *Les ghettos du gotha. Comment la bourgeoisie défend ses espaces*, Paris, Seuil.

294. Lionel Rougé, 2005, *Accession à la propriété et modes de vie en maisons individuelles des familles modestes installées en périurbain toulousain — Les « captifs » du périurbain*, Thèse de doctorat, Université de Toulouse 2.

295. Yves Chalas, Geneviève Dubois-Taine, 1997, *La ville émergente*, La Tour d'Aigues, Les éditions de l'Aube.

inconnus sociaux<sup>296</sup>. Manque d'inventivité qu'il met sur le compte du mépris des intellectuels pour ces populations et ces modes de vie. De fait, la publication de ces travaux a été très mal accueillie. Ces derniers ont été interprétés comme un éloge au laisser-faire, un laisser-faire destructeur de la ville et de l'urbanité :

*« Tout le monde s'accordait sur le fait que le périurbain n'était pas de la ville, qu'il était de la non-ville, que le bonheur des gens passait par de la ville dense [...]. On baignait dans cet imaginaire catastrophiste de la fin de la ville, de la ville à la fois partout et nulle part, de la ville proliférante, de la ville éclatée, de la chute tragique de l'urbanité et de la densité sociale, de la multiplication des non-lieux, du confinement au foyer, etc...<sup>297</sup>. »*

Quinze après « la ville émergente », l'automobiliste périurbain quittant son pavillon pour se rendre sur son lieu de travail n'est pas moins méprisé. Être dans le camp des promoteurs de la densité et de la ville compacte, c'est faire œuvre de salut public pour le développement durable et contre la ségrégation socio-spatiale en rappelant les bienfaits de la ville, les vertus de l'urbanité définie à la fois par la densité et la diversité fonctionnelle et sociale. D'aucuns vont plus loin en affirmant que le modèle de la ville dense et compacte se réfère à une « citadinité » et à une « socialité » culturellement dominantes (re)produites par l'autorité édilitaire et le savoir urbanistique, autrement dit par les classes sociales culturellement dominantes qui font la ville<sup>298</sup>. De ce point de vue, il n'est pas exclu, en effet, que la mobilisation des argumentaires de la durabilité et de la lutte contre le tout automobile, qui se traduisent par un déploiement d'aménagements, prioritairement dans la ville-centre dense, visant la qualité urbaine, ne profitent pas à des groupes sociaux favorisés pouvant par ailleurs se parer des vertus du citoyen écoresponsable.

C'est précisément l'objet du chapitre suivant que de se pencher sur l'instrumentation du tri social et spatial dans la ville dense, renouvelée et durable.

---

296. Signalons la publication d'un ouvrage qui, précisément, s'intéresse à la diversité des habitus et des figures de périurbains : Rodolphe Dodier et coll., 2012, *Habiter les espaces périurbains*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

297. Yves Chalas, Samuel Bordreuil et François Ascher reviennent sur cette histoire à l'occasion d'un entretien avec Eric Charmes et Jean-Michel Léger. Eric Charmes, Jean-Michel Léger, 2009, « Retour sur la ville émergente », *Flux*, n°75, p.80-98, (citation p. 81-82).

298. Philippe Genestier, 2000, « Ville mixée et compacte contre urbanisation diffuse et polarisée ? Les figures urbaines du débat idéologique », *Pouvoirs locaux*, n° 45, p. 104-108.

## **Conclusion : De la dépolitisation des enjeux à la disqualification des voix de la discorde**

Nous avons dans ce chapitre identifié un enchaînement de mécanismes qui participent à dissoudre les prises de la contestation en matière de politiques de mobilité durable et de sécurité des déplacements.

Nettement, le cadrage de ces deux enjeux de politiques publiques est dépolitisé. Ces politiques sont en effet présentées par leurs promoteurs comme étant au service de nobles causes : la santé et la sécurité des citoyens. On est face à une construction post-classiste des enjeux de mobilité et de circulation dans la ville, qui fait des comportements individuels et de leur inflexion grâce à l'action publique, à la fois l'origine des problèmes en même temps que la clé de leur résolution.

La dépolitisation s'accompagne donc d'une mise en avant de la responsabilité individuelle des usagers, d'un traitement individualisé de situations considérées comme faisant problème car s'éloignant de la norme sociale attendue. Ce faisant, ces politiques sont empruntées d'une vision binaire de la réalité sociale faite de bons comportements à promouvoir et de mauvais comportements à décourager. L'action publique vise la pédagogie pour susciter la conversion et « l'acceptabilité sociale ».

Cet accent mis sur la responsabilité individuelle des usagers, tant en matière d'insécurité routière et que de mobilité durable, va alors rendre possible un travail de catégorisation des bons et mauvais usages autant que des bons et mauvais usagers. Des figures vont s'incarner dans les discours et les représentations à l'œuvre, symboles des bonnes et mauvaises mœurs citadines : figure de l'écocitoyen responsable et de son libre choix modal versus l'écorsistant périurbain motorisé, figure de l'innocente victime versus le délinquant barbare de la route.

Face à cette mécanique, et en dépit des procédures participatives de débat public qui accompagnent ces politiques publiques, les voix de la discorde peinent à trouver prise : elles sont fragmentaires, peu publicisées, voire discréditées et marginalisées. La grandeur morale associée à la justification de ces politiques publiques vient disqualifier et dissoudre les paroles divergentes. Le point commun de ceux qui s'entêtent à critiquer ces politiques publiques est d'être discrédités et illégitimes : pro-automobilistes au service des lobbys de la route, du pneu et du pétrole (les automobiles-clubs), égoïstes défendant des intérêts particuliers et NIMBY (les taxis), poujadistes conservateurs (les commerçants) et dans une moindre mesure écologistes libertaires. Les représentants de ces groupes d'intérêts ne sont pas considérés comme des « partenaires responsables »<sup>299</sup> qui méritent d'être entendus, quand bien même ils seraient symboliquement inclus dans des phases amont du processus de construction de l'action publique. Ces questions relatives aux conflits et aux résistances, auxquelles donnent néanmoins lieu les politiques publiques que nous avons étudiées, seront traitées dans le cinquième et dernier chapitre.

Mais avant cela, il importe de porter attention à la mise en œuvre et à l'instrumentation de ces politiques urbaines qui projettent une ville spatialement idéale et cherchent à susciter en son sein de bons usages conformes aux bonnes mœurs citadines promues.

---

299. Colin Crouch, 2004, *Post democracy*, Cambridge, Polity Press.

## Chapitre 4. L'instrumentation du tri spatial et du tri social

Les chapitres deux et trois ont permis de renseigner le cadrage de politiques urbaines contemporaines soulevant des enjeux de qualité urbaine et de qualité de vie en ville.

Le chapitre deux s'est intéressé aux implications spatiales du cadrage dominant. De ce point de vue, la planification urbaine organise et légitime une valorisation différenciée des espaces urbains. La ville dense, historique, patrimoniale et pittoresque tend à être sur-gouvernée, là où la ville émergente tend à être sous-gouvernée. Ainsi, la planification des politiques de transport et de déplacements donne à voir une ville idéale projetée au sein de laquelle il ne s'agit pas tant de freiner globalement les mobilités polluantes à l'échelle de l'agglomération qu'à en limiter les impacts négatifs sur certains espaces urbains, les « hauts lieux » patrimoniaux. Les politiques de renouvellement urbain, quant à elles, visent à activer les mécanismes de la valorisation foncière et immobilière en mobilisant un imaginaire urbain fait de bâti ancien, d'histoire et d'identité urbaines, de paysage associé à la ville européenne. Autrement dit, quand le renouvellement urbain prend pour cible les quartiers périphériques populaires, c'est avec une imagerie du faubourg. Dès lors, les espaces marqués par les grands ensembles d'habitat social peinent à s'arrimer à cette logique de valorisation patrimoniale de la ville européenne.

Le chapitre trois, quant à lui, a mis à jour le caractère sélectif et dépolitisé du cadrage des enjeux ayant trait à l'organisation des circulations dans la ville. Qu'il s'agisse de mobilité durable ou de sécurité des déplacements, la construction des problèmes élude les déterminants et enjeux socio-économiques des enjeux de mobilité (reconnaissance de la dépendance automobile, fragmentations des temps de travail et des espaces de la vie quotidienne, ...) pour mettre l'accent sur la responsabilité individuelle des usagers et délivrer des jugements sur leurs comportements tout entier solubles dans les catégories du bien et du mal. Ainsi, les impératifs de qualité urbaine et durabilité qui viennent justifier la rationalisation spatiale des flux (chapitre deux) vient aussi légitimer une politique de sélection des usages et des usagers (chapitre trois).

Dès lors, quels sont les méthodes et les outils pour opérationnaliser ce traitement différencié de l'espace urbain projeté et susciter des comportements conformes aux usages attendus sur ces espaces ?

## 4.1 Les deux gouvernances du renouvellement urbain. Zoom sur Argenteuil

Un des critères ayant présidé au choix du site d'Argenteuil pour effectuer une analyse des politiques de renouvellement urbain (RU) est que c'était la ville entière qui était concernée par le RU. A la différence de Nantes où l'on peut identifier quelques quartiers en déclin dans une agglomération globalement dynamique, on pouvait s'attendre à Argenteuil à observer une politique globale de revalorisation à l'échelle de la ville entière.

Or, il se dégage de l'analyse que la politique locale de renouvellement urbain renvoie à deux logiques d'intervention territorialement spécialisées. Cette spécialisation par type de territoire concerne à la fois les outils et les acteurs. Ainsi, dans les quartiers historiques anciens, la ville s'est investie dans une politique de réhabilitation du centre-ville pour promouvoir un « changement d'image ». Cette réhabilitation s'appuie sur une revitalisation commerciale et sur la requalification des espaces publics et de la voirie. Elle utilise des outils tels que les ZAC et fonctionne par appel d'offre pour confier la réalisation des opérations à des promoteurs privés. Parallèlement, sur les quartiers de grands ensembles d'habitat social du Val d'Argent, c'est l'équipe du Groupement d'Intérêt Public (GIP) du Grand Projet de Ville qui impulse le renouvellement urbain en s'entourant d'acteurs publics spécialisés.

*« Retrouver le centre-ville accueillant d'antan<sup>300</sup> ». Le renouvellement urbain gouverné par la ville avec les acteurs privés.*

Georges Mothron, le député-maire UMP d'Argenteuil au moment de l'enquête, souhaite modifier l'image de la ville d'Argenteuil. À l'image populaire de la banlieue rouge et de ses grands ensembles, il veut substituer celle de la ville des impressionnistes située à 20 minutes de la Défense en RER. Il gagne les élections municipales en 2001 avant de ravir, en 2002, le siège de député du communiste Robert Hue. Symboliquement, peu après son élection, le boulevard Lénine et l'avenue Marcel Cachin qui traversent la ville vont être rebaptisés (respectivement, boulevard du Général-Leclerc et avenue Maurice-Utrillo, en hommage au peintre post-impressionniste) ; l'esplanade Maurice-Thorez devient quant à elle l'esplanade de l'Europe. Le ton est donné.

*« Georges Mothron, maire (UMP) d'Argenteuil et "tombeur" de Robert Hue dans la 5ème circonscription du Val-d'Oise, en juin 2002 entend "rattraper la situation que les communistes ont léguée". Rebaptiser les axes de circulation participerait ainsi de l'effort entrepris par la nouvelle municipalité pour "changer l'image" de l'ancienne banlieue rouge. "Nous voulons donner envie aux gens et aux entreprises de venir s'installer à Argenteuil, précise M. Mothron. Renommer les axes principaux du quartier est évidemment symbolique." Et de préciser sa pensée : "Maurice Thorez appartient à une époque révolue. Il est temps de passer à autre chose. »*

Source, Le Monde, 13 août 2005.

---

300. Propos tenu par le maire d'Argenteuil à l'occasion de l'inauguration, le 6 novembre 2002, du centre commercial de centre-ville « Côté Seine ».



Source : Impression nouvelles, journal municipal de la ville d'Argenteuil, n°68, 2003, page de couverture.

Figure 12. Le renouvellement urbain et l'imagerie nostalgique du faubourg

Cette volonté de changer l'image de la ville se traduit par un projet de revalorisation du centre-ville historique. Ce dernier prend appui sur une redynamisation commerciale d'une part et une requalification des espaces publics d'autre part.

*« On a un potentiel sur la ville historique. Ça passera d'abord par une réhabilitation du centre-ville, autour de la ZAC Carême Prenant et la requalification des berges de la Seine. Dans ce périmètre, on va requalifier par le Plan de circulation et la ZAC Carême Prenant.*

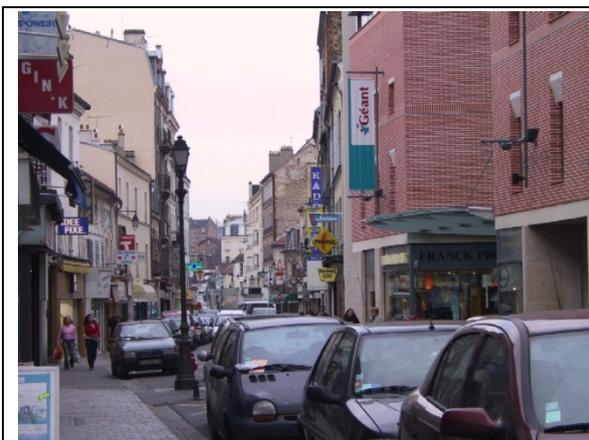
*L'idée, c'est de faire tâche d'huile autour de la basilique. Je laisse faire le privé, je garde le contrôle par les permis de construire et le plan d'occupation des sols, un cahier des charges d'urbanisme et ensuite que le meilleur gagne. »*

Député maire d'Argenteuil, entretien 2002.

Le projet phare de l'opération est un nouveau centre commercial dans le centre-ville : le centre commercial « côté Seine » est inauguré le 6 novembre 2002. Il représente un investissement global de 84 millions d'euros, co-financé par Altaréa et la société Foncière Euris, rassemble un hypermarché Géant de 8 000m<sup>2</sup>, un parking de 1 300 places sur deux niveaux de sous-sol, 7 moyennes surfaces (avec les enseignes Séphora, Célio...) et 50 boutiques dans une galerie commerciale de 12 000 m<sup>2</sup>. A l'origine, cette ZAC (dénommée ZAC Carême Prenant) devait accueillir des logements sociaux avec des commerces en pied d'immeubles. Les mobilisations des commerçants du centre-ville d'Argenteuil ont infléchi le projet pour que ce site soit exclusivement dédié au commerce. Ce projet a mis dix ans à se concrétiser. En 1992, la ville a lancé une consultation des promoteurs de centres commerciaux à laquelle 6 équipes ont répondu. L'équipe municipale communiste de l'époque de Robert Montdargent souhaitait une opération qui permette de revitaliser, de redynamiser les petits commerces historiques du centre-ville. Le projet du groupe Sodec est retenu au printemps 1993 mais continue d'évoluer dès lors qu'une nouvelle équipe municipale est élue en 1995. En décembre 1997, une étape importante est franchie avec la signature d'un accord avec le groupe Casino pour l'hypermarché « locomotive ».

*« On a conçu cette opération comme une locomotive pour les petits commerces historiques d'Argenteuil. Tout est fait pour canaliser les flux de piétons par cette rue. Jusqu'en 1992, ma direction ne voulait pas que j'aille à Argenteuil. Mon seul capital, c'est de me lancer des défis et de résoudre les problèmes. A Argenteuil, j'ai fait un dossier, j'ai récupéré des données, j'ai fait des études sur le chômage. J'ai réussi à convaincre C&A et Casino. L'investisseur, il faut qu'il soit rassuré de faire une plus value...Pour ça, il y a trois choses importantes : la volonté des élus, la sécurité et la fonctionnalité, et l'emplacement. Une enseigne vient pour faire des marges, ce ne sont pas des bons samaritains. »*

Promoteur d'immobilier commercial, groupe Sodec, entretien 2003.



Une des entrées du centre commercial, rue Paul-Vaillant Couturier



Vue intérieure du centre commercial « Côté Seine »

Source : photos auteur, 2003.

Le groupe SODEC a pris en charge la conception du projet et s'est appuyé ensuite sur des investisseurs. Le groupe Altaréa s'est positionné sur cette opération après que les premières enseignes considérées comme « locomotives » (Casino, C&A...) aient été contactées par le groupe SODEC. Par ailleurs, la ville d'Argenteuil a, dans le même temps, confié la mission d'aménagement à l'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne (AFTRP) alors qu'initialement, c'est une Sem locale (la SEMARG) qui avait la charge de cette opération.

Cette opération s'est accompagnée d'une concertation avec les commerçants des boutiques environnantes du centre commercial. Des mesures d'accompagnement et l'embauche d'un « monsieur centre-ville » ont été mises en place pour développer le conseil commercial auprès des petits commerçants pour qu'ils réhabilitent (le promoteur utilise le terme « relooker ») leurs boutiques. Le coût de ce dispositif, prévu sur trois ans (1 an avant l'ouverture du centre commercial et 2 ans après) a été pris en charge à 50% par le promoteur et 50% par la ville. Cette volonté de « relooker » le centre-ville et ses commerces s'est également accompagnée d'une politique répulsive explicite à l'encontre des SDF : arrêté interdisant la mendicité dans le centre d'Argenteuil et diffusion de produit répulsif nauséabond, appelé « Malodore » aux abords de la toute nouvelle galerie marchande<sup>301</sup>.

Cette opération étant réalisée, le maire d'Argenteuil a alors souhaité remodeler les environs de ce nouveau centre commercial. Dans le secteur du logement, une opération en centre-ville est lancée, conduite par Espacil habitat —un promoteur de logements sociaux— devant déboucher en 2003 sur la construction d'une résidence étudiante contenant 164 logements. Surtout, d'importants travaux de requalification de la voirie et des espaces publics du centre-ville sont projetés.

Dans le centre-ville, les flux automobiles générés par le nouvel équipement commercial doivent être canalisés grâce à de nouveaux stationnements et un nouveau plan de circulation. Il est prévu de requalifier la voirie grâce à de petits aménagements et au mobilier urbain. Une rue piétonne dont les commerces sont en déclin doit être transformée en « zone 30 ». Il est également projeté de requalifier une importante nationale (la RN 311) qui assure la desserte du centre-ville, par les rives de la Seine, en la traitant en boulevard urbain.



301. En 2007, la mairie d'Argenteuil a acheté des répulsifs à pulvériser que les agents municipaux ont refusé de diffuser. Ce répulsif a finalement été utilisé aux abords de la galerie marchande, là où les SDF avaient coutume de se rassembler, par les agents d'entretien du centre commercial. Le Nouvel Observateur, 2007, « Argenteuil voudrait chasser les SDF par l'odeur », août.

Le développement économique reste le point faible de cette requalification. La politique économique de la ville n'est pas, au début de l'année 2003, facilement lisible. Alors que le maire affirme vouloir attirer de l'activité sur les rives de Seine, où sont situées de nombreuses friches industrielles, l'engagement humain et opérationnel de la ville apparaît brouillé.

Trois ZAC, construites sur la commune, représentent environ la moitié de l'activité économique exercée sur Argenteuil. S'il n'existe pas encore d'opérations précises, la municipalité a commandé une étude à la Mission Intercommunale de Développement Economique d'Argenteuil-Bezons (la MIDEC) en vue de renforcer l'attractivité de ces ZAC.

*« Très hétérogènes, construites à des époques différentes, celles-ci accusent aujourd'hui les outrages du temps et sont à revoir sérieusement. Voirie et assainissement, réseau électrique, signalisation et communication, accessibilité, maillage dans le tissu urbain, complémentarité des activités sont quelques-uns des nombreux chantiers que la Municipalité entend lancer prochainement<sup>302</sup>. »*

Ainsi, la municipalité est en train de réformer les outils locaux existants de promotion du territoire. Dans un premier temps, la SEMARG a été renommée « SEM Rives de Seine développement ». À travers cette nouvelle dénomination, il s'agit pour le maire de poser les premiers jalons de la création d'un pôle « agence de développement » en charge de promouvoir le bassin, les zones d'activité et d'apporter les services aux entreprises en un lieu unique. Cette agence de développement s'appuierait sur la fusion de la SEM et de la Mission Intercommunale de Développement Economique (MIDEC). Cependant, en janvier 2003, le maire a demandé la liquidation de la SEM « Rives de Seine développement ». Dès lors, il n'y a plus d'opérateur à même de prendre en charge le devenir des ZAC en difficulté. Au moment de l'enquête, aucune autre alternative n'était présentée par la ville.

Enfin, un dernier élément de requalification potentielle concernant les Rives-de-Seine pourrait prendre appui sur le prolongement d'une ligne de tramway, le T2 qui relie la Défense à la porte de Versailles. Il est prévu de prolonger cette ligne jusqu'au Pont de Bezons<sup>303</sup>. Avec l'arrivée du tramway, il s'agira « d'affirmer le caractère urbain du site de la tête du pont de Bezons et de maintenir les liaisons locales et les échanges avec la voirie principale. Une gare routière sera créée, un traitement particulier étant réservé aux circulations douces<sup>304</sup> ».

L'arrivée de ce tramway est perçue comme une opportunité pour interroger les possibilités de renouvellement économique des Rives de Seine. Bien que ce tramway soit géographiquement situé sur la commune de Bezons, son arrivée pourrait avoir des retombées sur la commune d'Argenteuil<sup>305</sup>. Sur ce dossier, ce sont la commune de Bezons et la DDE du Val d'Oise qui se sont les premières mobilisées pour anticiper les retombées de cette nouvelle infrastructure.

*« La commune de Bezons a demandé à la DDE de piloter une étude sur les potentialités du foncier en mutation, avec comme objectif de l'intégrer dans le changement de POS en*

---

302. Impressions, 2002, n° 65, octobre, journal municipal, p. 16.

303. Rappelons que cette enquête a été conduite en 2002-2003 et que la mise en service de cette ligne est effectivement prévue pour fin 2012.

304. Direction Départementale de l'Équipement du Val d'Oise, 2001, *L'Atlas du Val d'Oise*, p. 19.

305. Et ce d'autant que dans une seconde phase, il est envisagé de prolonger encore la ligne jusqu'au quartier d'habitat social du Val d'Argenteuil.

*PLU. La DDE a alors sollicité l'Agence Foncière Technique de la Région Parisienne (notre ancien DDE y est) pour nous indiquer les types de mutations et les types d'occupations potentielles. Les zones d'activités sont concentrées le long de la Seine. Et la question avec l'arrivée de ce tramway, c'est : est-ce qu'on cherche à renforcer une centralité urbaine ? Est ce qu'il faut densifier ? Bezons a pris en charge un vrai projet de ville en mutation. »*  
Service d'aménagement territorial sud, mission ville/habitat. DDE 95, entretien 2003.

Ce dossier du tramway est révélateur de la spécialisation territoriale qui s'est mise en place à Argenteuil en matière de renouvellement urbain. En effet, ne concernant pas le centre-ville et seulement partiellement les Rives de Seine d'Argenteuil, ce projet ne semble pas être une priorité portée par la municipalité. Il l'est en revanche par l'autre sous-système d'action centré sur le Grand Projet de Ville, pour qui l'arrivée du tramway est intégrée à la réflexion sur le projet de Zone Franche Urbaine.

### *Revaloriser les quartiers de grands ensembles d'habitat social : le renouvellement urbain gouverné par l'Etat*

Les projets relevant du renouvellement urbain sur le Val d'Argenteuil sont pilotés par un Groupement d'Intérêt Public (GIP). Ce cadre institutionnel du partenariat est hérité du Grand Projet Urbain (GPU 1994-2000)<sup>306</sup>. L'équipe du GIP et son directeur administrent la coordination et le pilotage politique et technique du projet. Le GIP a compétence pour réaliser des études et non des opérations de maîtrise d'ouvrage. La répartition des pouvoirs en conseil d'administration est proportionnelle au financement du fonctionnement du GIP. Il est ainsi possible de définir un équilibre, indépendamment des montants d'investissement des participants. À Argenteuil, l'Etat et la ville participent à part égale (5/11ème) et la Caisse des Dépôts et Consignations participe pour 1/11ème.

Le directeur du GIP, un sociologue de formation passé par diverses expériences dans le domaine des quartiers en difficulté (habitat et vie sociale, ateliers d'urbanisme, lutte contre le logement insalubre, ...) s'appuie sur un réseau d'acteurs publics et parapublics qui comprend la Direction Départementale de l'Équipement (DDE) du Val d'Oise et son service territorial, l'Établissement Public d'Aménagement et de Restructuration des Espaces Commerciaux (Epareca) et l'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne (AFTRP) principalement.

Les représentants de la ville d'Argenteuil investissent peu cette structure que ce soit en temps, en argent ou en compétences.

*« La ville se referme, ne se renforce pas et j'ai du mal à savoir pourquoi. Au début, j'ai mis ça sur le compte de leur manque d'expérience. Mais au bout de deux ans et avec le soutien de l'UMP 'au tombeur de Robert Hue'... Il y a une chose qui est vraiment constante : c'est de faire des économies. C'est leur seul projet, l'engagement électoral à réduire les impôts locaux. »*  
Directeur du GIP, entretien 2003.

L'investissement de la mairie dans les quartiers du Val d'Argenteuil a eu une cible prioritaire : celle de l'attribution des logements sociaux. En effet, en partenariat avec l'ensemble des bailleurs, Georges Mothron, le maire, a explicitement orienté la politique de

---

306. Hélène Reigner, 1998, « L'Etat et les Grands Projets Urbains de la politique de la ville », *Politiques et Management Public*, vol 16, n°1, p. 83-106.

l'habitat pour avoir une « mainmise sur la population » et stopper la paupérisation du quartier. On a là un cas assumé de politique de peuplement au nom de la mixité sociale<sup>307</sup> :

« J'ai été élu pour geler le taux de logement social sur Argenteuil qui est de 38 %. Nous on applique la mixité sociale. Il y a 14 bailleurs sociaux sur Argenteuil dont 8 sur le Grand Projet de Ville. Je leur ai présenté ma politique de l'habitat pour éviter les concentrations des rmistes, d'origines ethniques... tous les bailleurs m'ont suivi. Depuis, c'est nous, ville d'Argenteuil qui proposons tous les candidats au logement aux bailleurs sociaux. Cela permet d'avoir une réelle mainmise sur la population. Mais je fais aussi de la mixité dans les quartiers « tranquilles » de la nomenclatura communiste. Si on ne fait pas ça, on peut faire toute la réhabilitation urbaine qu'on veut, ça ne sert à rien. »

Député Maire d'Argenteuil, entretien 2002.

Les projets de renouvellement urbain des quartiers du val d'Argent Nord et Sud, structurés autour du Grand Projet de Ville, dans la continuité du Grand Projet Urbain, sont de fait portés par différents segments de l'Etat.



La revitalisation commerciale sur la dalle du Val d'Argent a mobilisé, outre l'équipe du GIP, l'Etablissement Public d'Aménagement et de Restructuration des Espaces Commerciaux (EPARECA)<sup>308</sup>. Ce dossier était sensible dans la mesure où l'attaque, en 1990, de l'hypermarché (un centre Leclerc) présent dans ce centre commercial a été l'évènement déclenchant du GPU. Le projet visait à regrouper les commerces, dans de nouveaux locaux, autour d'un axe central requalifié, une « rue » commerçante afin de structurer une centralité sur la dalle. L'EPARECA a été associé dès l'origine du projet, c'est-à-dire dès 1995 puis s'est

307. Cette notion a fait l'objet d'un colloque scientifique qui s'est tenu à Saint-Etienne et à Lyon les 17 et 18 novembre 2011, « Le peuplement, catégorie insaisissable des politiques urbaines ? », organisé par Fabien Desage, Christelle Morel-Journal et Valérie Sala-Pala ; Voir aussi Christelle Morel-Journal, Valérie Sala-Pala, 2011, « Le peuplement, catégorie montante des politiques urbaines néolibérales ? Le cas de Saint-Etienne », *Métropoles*, n°10, <http://metropoles.revues.org/4536>

308. Dans un rapport de 2002, l'Epareca est présenté comme un opérateur-investisseur public qui investit plutôt que de subventionner face aux défaillances du secteur privé dans les quartiers en difficulté. Les auteurs concluent au bilan positif de l'Epareca en insistant sur le fait que « sur les 19 premières opérations effectuées ou en cours, l'effet de levier évalué par l'Epareca a un coefficient multiplicateur de 6,8 ». Auguste Cazalet, Eric Doligé, 2002, *Rapport d'information du Sénat sur l'Etablissement public d'Aménagement et de Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux (EPARECA)*, n°377, juillet, p. 37.

désengagé en privilégiant des sites avec des opérations plus avancées. En 2001, l'équipe du GIP a remobilisé l'EPARECA qui s'est finalement pleinement engagé dans le projet. Parallèlement, l'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne a été sollicitée par le GIP pour être l'opérateur de cet aménagement.

L'enquête montre également la forte implication de la DDE du Val d'Oise et de son service territorial dans les quartiers d'habitat social du Val d'Argent. La DDE du Val d'Oise est historiquement investie à Argenteuil. Cet investissement fort s'est traduit par une organisation particulière de la DDE privilégiant la politique de la ville par les moyens alloués, financiers mais plus encore humains. Cette orientation est fortement portée par une directrice adjointe qui est à la fois une grande figure au sein du ministère de l'équipement et qui est très respectée localement<sup>309</sup>. Plus largement, et nous y reviendrons dans le chapitre cinq, les hauts fonctionnaires des services déconcentrés du ministère de l'équipement en poste sur ces territoires franciliens ouvriers de la banlieue rouge en train de se défaire, peuvent sans nul doute être qualifiés de fonctionnaires militants. Ils ne cachent pas leur affinité avec le Parti Communiste Français et ses élus... dont certains peuvent d'ailleurs devenir Ministre de l'Équipement.

Cet investissement des fonctionnaires de la DDE du Val d'Oise à Argenteuil s'observe notamment sur les enjeux de qualité de l'habitat et de l'amélioration de l'habitat insalubre (OPAH et plan de sauvegarde en direction des copropriétés privées dégradées).



Sceptiques à l'égard de la politique de démolition dans un marché local de l'habitat très tendu, les acteurs publics locaux investis dans le renouvellement urbain du Val d'Argent ont, à de multiples reprises, souligné l'importance des « petites » actions de gestion et d'entretien (le ramassage des papiers, la prise en charge des épaves de voitures sur les parkings...) qui font le quotidien des habitants, pour l'amélioration des conditions de vie dans le quartier.

*« Je suis électron libre pour faire de la coordination en tant que délégué de l'Etat sur le Val d'Argenteuil, en relation avec les maisons de quartiers, et c'est aussi du partenariat public-privé, ce sont de tout petits partenariats mais ça ne signifie pas qu'ils ont un tout petit impact. Le but, c'est de faire remonter les infos du terrain, de connaître le quartier,*

---

309. « On a vraiment une très bonne DDE adjoint. C'est quelqu'un de terrain, très souple, très compétente et très motivée. Les Grands Projets Urbains de la politique de la ville, c'est un défi pour les DDE dans leur capacité à jouer un rôle charnière dans des politiques transversales, et ici, ils relèvent bien ce défi. », Secrétaire général de la mairie d'Argenteuil, entretien effectué en 1998.

*essayer de se faire raconter par les gens leurs problèmes quotidiens et coordonner des services publics sur ce quartier. Ce sont des actions toutes bêtes : par exemple, il n'y avait pas de distributeur de billets par carte bancaire sur la dalle et cela posait des problèmes pour les petits commerces. Le privé ne voulait pas venir, on leur a donné de l'argent public pour qu'il vienne. On a financé le local où il y a désormais ce distributeur et on l'a sécurisé. »*

Service d'aménagement territorial sud, mission ville/habitat. DDE 95, entretien 2003.

Au moment de l'enquête, se prépare également dans les services la mise en place d'une Zone Franche Urbaine. En effet, à l'initiative de Jean-Louis Borloo, Ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, la création d'une quarantaine de ZFU est prévue dans le cadre du futur projet de loi d'orientation et de programmation pour la rénovation urbaine au premier semestre 2003. Or, le quartier du Val d'Argent à Argenteuil fait partie des 41 nouvelles Zones Franches Urbaines qui vont être mises en place à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004. Aussi, l'équipe du GIP se mobilise pour identifier les zones d'accueil et a lancé une « étude de capacité économique ». Plusieurs pistes se profilent. La reconversion des commerces fermés en pied d'immeuble devrait accueillir des logements pour personnes âgées, des regroupements d'activités médicales et para-médicales, des antennes de gestion des bailleurs sociaux. Il s'agit donc d'introduire une mixité des fonctions sur la dalle en identifiant et en accompagnant quelques médecins, un prothésiste dentaire, un boulanger etc... De très petites entreprises donc, dont l'activité est tournée vers les habitants du quartier.

À une autre échelle, est également attendu de cette ZFU qu'elle permette de relancer l'activité économique autour du quartier de la gare du Val d'Argent Nord, située à un quart d'heure de la gare de Paris Saint Lazare.

*« On est encore en petite couronne. On est à ¼ d'heure de St Lazare et la gare est au cœur du quartier. C'est pas mal par rapport aux Mureaux ou à Mantes... Fondamentalement, on n'est pas différent de la Défense ou de la Seine St Denis, sauf que ça n'a pas pris. Pourquoi ? Le nouveau maire, Mothron, dit « parce que la gestion de la ville par les communistes n'était pas bonne, pas suffisante ». Mais à La Défense ou la Plaine St Denis, ils ont du foncier et des infrastructures importantes. Ici on n'a pas d'aménagement ni d'infrastructures importantes et le foncier, il existe mais pas tant que ça. On a des friches mais morcelées donc qui ne se prêtent pas à une opération coup de poing comme en Seine St Denis ou à la Défense. »*

Directeur du GIP, entretien 2002.

En surplomb de la gare, une tour de bureau dite Axa/Balzac de 10 000 m<sup>2</sup>, propriété d'une filiale d'un gros groupe de promotion immobilière est inoccupée depuis une dizaine d'années. Toutes les tentatives de commercialisation de cette tour ont pour l'instant échoué. Début 2003, un point d'entente est trouvé entre le GIP et le propriétaire. Ce dernier s'engage à assumer le coût de la rénovation du bâtiment, composé de 10 paliers de 1 000m<sup>2</sup> chacun, à condition d'avoir, au préalable, la garantie que 2 000 à 3 000 m<sup>2</sup> de locaux soient occupés par des acteurs publics ou para-publics. L'équipe du GIP, actuellement installée à proximité de cette tour dans des locaux dégradés, ainsi que des services de la DDE sont les occupants pressentis. Ainsi, cette tour ferait l'objet d'une pré-commercialisation avec des équipements publics avant la commercialisation des 7 ou 8 paliers restants auprès d'entreprises privées. Parallèlement, des travaux publics importants sont planifiés aux abords de la gare qui consistent à requalifier la voirie, à la recalibrer (suppression des 2x2 voies), à organiser le stationnement et à implanter de petites activités. La DDE est maître d'ouvrage délégué et maître d'œuvre sur ce projet. La tour Axa/Balzac a finalement été

démolie en 2005, sa réhabilitation étant estimée trop coûteuse, notamment en raison de la présence d'amiante. La parcelle, aujourd'hui qualifiée de « friche Balzac » peine toujours à trouver sa vocation.

Cette enquête conduite en 2002-2003 tend à montrer que deux sous-systèmes d'action différenciés selon un partage territorial co-existent à Argenteuil. Chacun dispose de ses outils, de son réseau d'acteurs plus ou moins stabilisé et de logiques d'intervention spécifiques au service d'objectifs qui ne le sont pas moins.

Un système municipal-privé s'est affirmé en matière de renouvellement urbain dans le centre-ville d'Argenteuil. Son objectif prioritaire est de changer l'image de la ville. Pour ce faire, il est considéré comme prioritaire d'agir pour infléchir la composition sociologique de la commune en cherchant à attirer des ménages extérieurs plus aisés et secondairement de l'activité économique. La cible identifiée par cette ville située à une quinzaine de minutes en train de la gare de Paris Saint Lazare est celle des classes moyennes parisiennes et de la proche banlieue, pour certaines primo-accédantes à la propriété, qui trouveraient à Argenteuil une localisation pas trop lointaine à des prix très compétitifs.

Un système public-public mené par le Groupement d'Intérêt Public du Grand Projet de Public et la Direction Départementale de l'Équipement du Val d'Oise est en première ligne pour organiser le renouvellement urbain du Val d'Argent. Si ce second sous-système pilote des opérations lourdes de requalification physique du quartier, c'est aussi lui qui prend en charge la question de l'attractivité du quartier pour les habitants à travers notamment un ensemble de dispositifs liés à sa gestion quotidienne.

Cette spécialisation territoriale n'est donc pas seulement le signe d'une adaptation du pilotage du renouvellement urbain selon les spécificités du tissu urbain concerné. Elle est révélatrice des ambiguïtés qui traversent les politiques de renouvellement urbain. La priorité du sous-système qualifié de municipal-privé est de déconcentrer la pauvreté au nom de la lutte contre la ségrégation, de la mixité sociale et de la cohésion sociale quand le sous-système public-public est très sensible à l'amélioration des conditions de vie des habitants de ces quartiers. On retrouve finalement dans ce clivage les grandes lignes de controverses autour des théories du « spatial mismatch ». Qu'entendons-nous par là ?

Les concepts de *spatial mismatch* et « d'effets des lieux » sont mobilisés à la fois dans le monde académique et dans celui des praticiens pour qualifier l'importance du rôle de l'espace et de la ségrégation spatiale dans les surrisques d'exclusion et de chômage des populations pauvres. L'idée sous jacente à ces dispositifs, développés dans les ghettos états-uniens dans les années 90 puis qui se sont diffusés en Europe, est la suivante : ces citadins sont en situation d'isolement social, ils ne disposent pas d'un capital social ou de réseaux sociaux leur permettant d'accéder au marché du travail. L'action publique doit donc chercher à faire bouger les pauvres : au quotidien pour faciliter leur intégration professionnelle, et à l'échelle de leurs trajectoires résidentielles pour qu'ils bénéficient de l'effet d'exemple de groupes sociaux mieux dotés qu'eux en capitaux scolaires, sociaux, culturels et économiques. Cette thèse du *spatial mismatch* est cependant controversée<sup>310</sup>. D'une part, le rôle de l'espace ne serait pas si fort pour expliquer les difficultés d'accès à

---

310. On trouvera un état de la littérature internationale précis dans Marie-Hélène Bacqué, Sylvie Fol, 2007, « L'inégalité face à la mobilité : du constat à l'injonction », *Revue suisse de sociologie*, vol 33, 1, p. 89-104.

l'emploi. Le capital humain (niveau de qualification, diplôme) ou la discrimination raciale semblent tout aussi déterminants. D'autre part, ces politiques publiques véhiculent une vision très négative des pauvres et des quartiers populaires : les ressources que constituent les solidarités et les ancrages locaux dans ces quartiers homogènes socialement et ethniquement y sont complètement ignorées. Ce faisant, cet encouragement à la mobilité résidentielle des ménages pauvres néglige l'ensemble des coûts financiers, sociaux, familiaux occasionnés par la rupture de cet ancrage local compte tenu des ressources qu'il procure<sup>311</sup>.

Dans les années qui ont suivi cette enquête, le renouvellement urbain devenu rénovation urbaine a semblé s'orienter assez nettement, vers l'objectif de mixité sociale entendue comme une « capacité de renouvellement de la population »<sup>312</sup> et de dispersion de la pauvreté, en épousant donc la thèse du *spatial mismatch*. L'autre hypothèse sous-jacente de cette vision du renouvellement urbain est que l'enrichissement de certains îlots du territoire (une friche industrielle, le centre-ville historique, ...) sera bénéfique pour tout le territoire et pour tous ces habitants grâce à un effet de ruissellement. Or, cette hypothèse, fondée sur la théorie elle aussi contestée des « *trickle down effects* », n'est pas convaincante à Argenteuil. En effet, l'absence d'articulation entre les deux sous-systèmes d'action observables témoigne davantage du creusement de segmentations infracommunales. Il faudrait, pour conforter ce résultat centré sur l'observation des systèmes d'acteurs, retourner à Argenteuil en se penchant cette fois sur l'analyse des évolutions des prix fonciers et immobiliers à l'échelle infracommunale, en faisant l'hypothèse d'un accroissement dans le temps des écarts de prix selon les quartiers. Soulignons pour étayer cette hypothèse que, près de dix ans après notre enquête, le Val d'Argent est un quartier concerné par le Plan National de Rénovation Urbaine dont le comité d'évaluation et de suivi souligne qu'il « *a amplifié et accéléré des projets urbains plus globaux (c'est son principal objectif), mais a engendré un décalage croissant entre les politiques urbaines et sociales et un recul de l'articulation des investissements respectifs* »<sup>313</sup>.

---

311. Sylvie Fol, 2005, *Mobilité des pauvres et rapports au territoire*, Mémoire pour l'habilitation à diriger des recherches, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. David Imbroscio, 2011, « Beyond mobility : the limits of liberal urban policy », *Journal of Urban Affairs*, 34, 1, p. 1-20.

312. Thomas Kirszbaum, 2010, *Articuler l'urbain et le social. Enquête sur onze sites historiques en rénovation urbaine*, Rapport final, Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, janvier, p. 47.

313. Comité d'évaluation et de suivi de l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine, 2010, *La rénovation urbaine à l'épreuve des faits, Rapport 2009 d'évaluation*, Paris, La Documentation française, p.104.

## 4.2. La mise en œuvre spatialisée des instruments de la mobilité durable

Les instruments et outils déployés pour opérationnaliser l'enjeu de mobilité durable sont souvent flanqués d'un adjectif-sésame tels que *vert, citoyen, éco-responsable, propre, civilisé, doux* ou *apaisé* mais ce qui à nos yeux permet de les qualifier relève avant tout de la spécificité de leur inscription spatiale. Le déploiement spatialisé de ces instruments dans la ville révèle en effet des fortes constantes. Nous avons pris ces dernières au sérieux et en avons fait une clé d'entrée privilégiée pour renseigner le sens et la portée des politiques urbaines de transport et de déplacements. De ce point de vue, les instruments de la mobilité durable alimentent non seulement des opérations de tri des espaces en fonction des types de flux qu'ils sont censés accueillir mais aussi, ce faisant, des opérations de tri des usages et des usagers dans la ville.

Globalement, il est possible d'identifier trois grandes catégories d'instruments déployés au nom de la mobilité durable et de la qualité de vie en ville : les projets prestigieux de transport en commun en site propre, le travail d'aménagement sur l'espace public et les voiries, la tarification pour réguler l'accès en automobile à la ville.

### *Les projets prestigieux de transport public : où ? Pour faire quoi ? Pour qui ?*

Les politiques contemporaines de transport et de déplacements sont caractérisées par une volonté d'améliorer significativement l'offre en transport public. On pourrait voir dans cette mise à l'agenda du développement des transports publics le signe que les politiques urbaines n'ont pas abandonné toute ambition redistributive. Il est vrai que les politiques de transport ont été historiquement marquées et associées à des idéaux progressistes. Ainsi, en France, inspirée du *droit à la ville* d'Henri Lefebvre<sup>314</sup>, la notion de *droit au transport* fait son apparition en France en 1982 dans la Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs (LOTI)<sup>315</sup>. Ce cadrage a permis d'asseoir des politiques publiques fondées sur la production de services publics, en partie financés par les entreprises *via* le versement transport, au bénéfice des salariés. L'analyse fine des phasages, des tracés et de l'inscription spatiale des réseaux contemporains de transport public urbain témoigne d'une évolution des priorités et des objectifs assignés à ces politiques publiques.

Ces politiques, en bonne place dans les Plans de Déplacements Urbains, cherchent à améliorer quantitativement et qualitativement une offre à même de concurrencer l'automobile pour susciter du transfert modal. L'attractivité de l'offre en transports publics est un point décisif dans ces politiques : amélioration des vitesses commerciales, temps de parcours garantis grâce aux couloirs de bus et au tramway en site propre, augmentation des fréquences et du cadencement, extension des amplitudes horaires, meilleures correspondances et présence de services dans ses lieux, design soigné du matériel roulant et des stations.

Pourtant, jusqu'alors, ces politiques n'ont eu que des effets limités, cantonnés à une échelle locale. Pourquoi ? Essentiellement parce que les tracés de ces projets prestigieux de transport en commun en site propre privilégient les espaces centraux et péri-centraux et que

---

314. Henri Lefebvre, 1968, *Le droit à la ville*, Paris, Anthropos.

315. Loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, articles 1 et 2.

l'offre en transport public en France est nettement moins performante à l'échelle des régions urbaines. Sûrement aussi que dans de nombreux projets de transport, la dimension fonctionnelle de l'enjeu transport est supplantée par celui plus symbolique de l'amélioration de l'image et de la qualité urbaine des centres-villes patrimoniaux.

Le renouveau du tramway en France illustre bien ce phénomène<sup>316</sup>. Quels sont donc les espaces privilégiés pour l'accueillir ? Nettement, le phasage des travaux tout autant que les tracés des lignes de ces projets prestigieux de transport en commun en site propre privilégient les espaces centraux et péri-centraux. Il accompagne souvent des opérations urbaines déjà planifiées et ne constituent qu'un complément à une accessibilité souvent déjà offerte par le réseau de bus<sup>317</sup>. Empruntant les axes urbains historiques majeurs du centre-ville, les grandes artères majestueuses, la desserte offerte par les lignes de tramway ne concerne qu'une partie limitée du territoire : les abords des lignes lourdes et les destinations centrales. Si le tramway a effectivement permis de chasser la voiture de certains secteurs centraux, la qualité de service du réseau de transports collectifs diminue graduellement en direction de la périphérie, exception faite des campus universitaires bien desservis dans certaines villes de province. Cette baisse du niveau de service s'observe dans les villes qui accusent un différentiel de qualité entre les lignes de transport en commun en site propre, concentrant une grande partie des moyens, et les lignes de bus classique, plus modestement dotées. Au sens propre, comme au sens figuré un réseau de transports collectifs à deux vitesses s'installe<sup>318</sup>.

Ainsi, alors que le tramway est présenté comme un mode favorable à l'environnement et aux usagers des modes doux, son impact sur la diminution de la circulation automobile reste aujourd'hui limité et ne concerne qu'un périmètre réduit. En effet, le tramway est mobilisé au service d'un modèle d'organisation des déplacements qui vise à protéger certains secteurs des nuisances de l'automobile, sans renoncer à garantir, globalement, une relative desserte du territoire par la voiture. Ainsi, les mesures restrictives à l'automobile dans le centre ou dans certains quartiers résidentiels, présentées comme préalables au tramway, s'accompagnent souvent de mesures permettant d'accueillir, dans les zones péri-centrales ou périphériques, les voitures détournées. La réalisation d'un nombre conséquent de places de parkings en souterrain, le bouclage d'une rocade existante, offrant un itinéraire de contournement, sont également présentées comme des préalables à la mise en place d'un tramway. Pour libérer leur centre-ville de la circulation automobile, certaines villes percent ou prolongent des tunnels existants en souterrain entretenant par là la mobilité automobile, tout en mettant en place un tramway en surface. La justification écologique de l'investissement dans le tramway s'en trouve considérablement affaiblie<sup>319</sup>.

Mais le tramway vise-t-il prioritairement à résoudre des problèmes de transport et les nuisances environnementales associées aux déplacements motorisés ? L'examen des tracés témoigne de ce que le tramway ne sert pas uniquement à desservir des pôles générateurs de flux (campus universitaires, hôpitaux, centres secondaires). En effet, ce mode est présenté

---

316. Frédérique Hernandez, 2004, « Le tramway, Cheval de Troie du PDU : la construction d'un modèle de ville par les projets techniques », in Joël Yerpez, (dir.), 2004, *Le plan de déplacements urbains, un processus sous le regard des chercheurs*, Actes du colloque des 12 et 13 juin 2003 Aix-en-Provence, n°95, p. 37-52.

317. Patrick Frenay, 2005, « Le tram, outil en faveur d'une ville durable ? Réflexions tirées d'une comparaison entre quelques villes moyennes française et allemandes », *TEC*, n°185, p. 2-8.

318. Cécile Féré, 2012, « Agglomération lyonnaise : vers des services à la mobilité à plusieurs vitesses », *Urbanisme*, n°385, p. 53-55.

319. Jean-Pierre Orfeuill, 2008, *Une approche laïque de la mobilité*, Descartes et compagnie, p.101

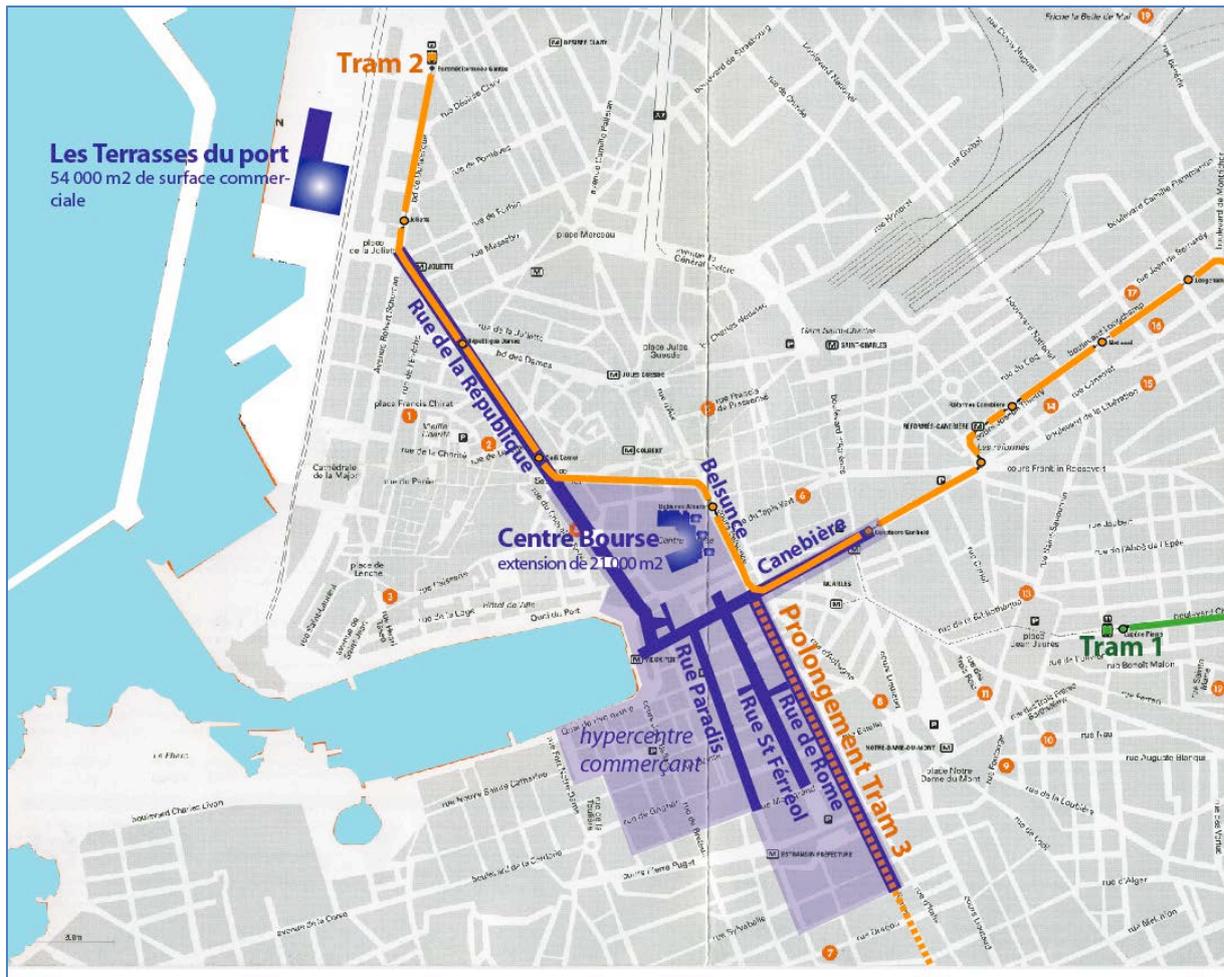
par les édiles comme le vecteur d'une nouvelle image de marque et ainsi d'une nouvelle attractivité pour la ville. Projet phare, le tramway serait aussi une solution permettant de redynamiser le commerce, de revaloriser les secteurs traversés, économiques ou résidentiels. De fait, le tramway tend bien à renchérir le prix des espaces qu'il traverse<sup>320</sup>. Il est physiquement mis en scène dans la ville par son tracé, le traitement de sa plate forme et de ses stations, le design de ses rames. Cette mise en scène est aussi celle du projet politique de la ville. De fait, le tramway est un formidable outil de marketing urbain. L'effet label du tramway existe et certains acteurs s'en saisissent pour bien vendre la ville, ou plus modestement, bien vendre de nouvelles opérations urbaines qui lui sont associés. A l'échelle de la ville, comme à l'échelle de l'agglomération le tramway accompagne les nouvelles stratégies urbaines à l'œuvre et participe de la représentation des territoires.

À Marseille, l'analyse du tracé des lignes de tramway montre que ce dernier est au service d'une revalorisation commerciale du centre-ville pour en faire « *le lieu de la convergence de la commercialité marseillaise* ». En effet, en reliant les artères commerciales et les centres commerciaux du centre, le tramway participe à la mise en place d'un véritable circuit commercial. Ainsi, son tracé part du futur centre commercial « les terrasses du port » (implanté sur le littoral d'Euroméditerranée), traverse la rue de la République (objet d'une revitalisation commerciale), rejoint le secteur commercial Bourse-Canebière (en cours de rénovation), atteint le plateau piétonnier destiné au commerce de luxe (St Ferréol, Paradis, Félix Baret,) et se poursuivra rue de Rome (actuellement artère commerciale populaire). Concrétiser ce projet de parcours commercial à ciel ouvert implique également d'infléchir le rapport de force entre piétons et automobilistes dans le centre-ville, à l'avantage des premiers. De fait, le tracé du tramway participe d'une stratégie de fermeture des vannes de la circulation automobile sur les artères qui offraient des itinéraires permettant de traverser l'hypercentre<sup>321</sup>. L'histoire et la morphologie urbaine de la ville sont telles que ces itinéraires traversants sont aussi les artères urbaines historiques de la ville. Le passage du tramway sur ces dernières est l'occasion de révéler le patrimoine urbain du centre, qui pour une grande part avait été investi et approprié par les populations les plus pauvres de la ville : le Marseille populaire. Ainsi, le passage du tramway dans la rue de la République participe clairement d'une opération de revalorisation commerciale et immobilière d'une des rares artères haussmanniennes de la ville.

---

320. CERTU, 1999, *Evaluation des transports en commun en site propre*, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, CERTU, CETE de Lyon, Lyon.

321. Ainsi, le premier itinéraire nord-sud (République-Paradis-Breteuil) est interrompu au nord avec le passage du tramway rue de la République. Le second itinéraire nord-sud (Porte d'Aix-Belsunce-rue de Rome) est lui interrompu par le passage du tramway sur le cours Belsunce et prochainement sur la rue de Rome. L'implantation du tramway sur la Canebière vise à réduire les flux de circulation sur cette pénétrante arrivant de l'est.



Source : Hélène Reigner, Frédérique Hernandez, 2012, « Tri social, tri spatial dans la ville durable. Les politiques de transport et de déplacements au miroir du cas marseillais », communication au colloque international de l'APERAU, 6-7 juin, Lausanne.

Figure 13. Le tramway à Marseille : l'organisation d'un circuit commercial dans le centre-ville

Depuis l'élaboration du premier PDU en 1998, l'Etat en charge de la Politique de la Ville dans les quartiers nord de Marseille demande l'arrivée du tramway dans le périmètre du Grand Projet Urbain. C'est pourtant le tracé en direction des quartiers sud (les quartiers riches de la ville) qui a été adopté. Il permet ainsi de fermer les vannes de la circulation automobile arrivant dans l'hypercentre par le sud (ce qui n'avait pas encore été fait) et participe à la volonté de revitaliser la rue de Rome. Nettement à Marseille, les espaces traversés par le tramway (cours Belsunce, République et Canebière en tête) sont (ou étaient...) les espaces d'une « économie de bazar » que la stratégie de reconquête territoriale du centre-ville par la puissance publique tente de déloger au profit de l'économie « high-tech » qui s'installe *via* l'opération Euroméditerranée<sup>322</sup>.

Parallèlement à ces approches qui privilégient une analyse spatiale du déploiement contemporain des transports publics, d'autres travaux ont cherché à savoir à qui profitaient

322. Michel Péraldi, 2001, « La métropole déchuée (Belsunce breakdown) », in André Donzel, (dir.), *Métropolisation, gouvernance et citoyenneté dans la région urbaine marseillaise*, Maisonneuve et Larose, Paris, p. 37-59.

ces investissements publics dédiés au transport en commun. En Ile de France, Sandrine Wenglenski montre que le potentiel d'emploi accessible en transport public, en un temps donné, est nettement supérieur pour les cadres que pour les ouvriers. La géographie des emplois et de l'habitat expliqueraient que les investissements réalisés pour développer un réseau de transport collectif de haute qualité profiteraient avant tout aux cadres ayant les moyens de se loger dans les zones denses bien desservies en transport public<sup>323</sup>. Dans la région lyonnaise cette fois, David Caubel montre que le fait d'habiter dans des zones aisées offre, outre un taux de motorisation plus élevé, une meilleure accessibilité à un panier d'aménités urbaines<sup>324</sup>. Ces résultats récents et robustes insistent sur le fait que les investissements publics dédiés au transport en commun tendent à profiter davantage aux classes supérieures ayant les moyens de résider en centre-ville qu'aux classes populaires contraintes de s'éloigner dans des franges urbaines<sup>325</sup>.

Ainsi, parce que les investissements contemporains en transport public sont toujours massivement concentrés dans les espaces centraux des villes, parce que l'objectif de qualité urbaine associé à ces projets tend à supplanter ceux, plus fonctionnels, liés aux besoins de mobilité des populations urbaines et périurbaines, un certain nombre d'auteurs s'accordent à dire que ces projets prestigieux de transport public accompagnent et renforcent un processus de dualisation urbaine<sup>326</sup>.

*Les politiques dites « d'apaisement » des circulations par l'aménagement des voiries et des espaces publics.*

« À Mexico, l'homme le plus riche du monde, Carlos Slim, fait repaver les rues pour qu'elles soient plus conformes au goût des touristes »  
David Harvey, 2011, *Le capitalisme contre le droit à la ville. Néolibéralisme, urbanisation, résistances*. Paris, Editions Amsterdam, p.30.

On ne fera pas ici le tour de l'ensemble des instruments renvoyant au traitement de la voirie et labellisés en faveur de la mobilité durable qui relèvent de la sémantique du « quartier tranquille », « apaisé », « vert », grâce à la rue « nue » et « partagée »<sup>327</sup>. En nous appuyant sur la présentation de certains d'entre eux, on voudrait souligner combien ces derniers ne sont pas seulement de vulgaires outils de régulation du trafic ; ils dessinent des paysages urbains et ce faisant, ils renforcent à la fois la légitimité de certains usages et pratiques de l'espace tout autant que la valeur foncière de certains lieux. Ce faisant, ils influencent, de façon plus ou moins déterminante, la sociologie des habitants des lieux.

Le partage de la voirie est souvent présenté comme une sorte de remède miracle pour toutes sortes de maux urbains. Grâce à lui, il s'agit tout à la fois d'opérer une redistribution

---

323. Sandrine Wenglenski, 2003, *Une mesure des disparités sociales d'accessibilité au marché de l'emploi en Ile-de-France*, Thèse de doctorat en urbanisme, aménagement et politiques urbaines, Université de Paris XII, Institut d'Urbanisme de Paris.

324. David Caubel, 2006, *Politique de transports et accès à la ville pour tous ? Une méthode d'évaluation appliquée à l'agglomération lyonnaise*, Thèse de doctorat en sciences économiques, Université de Lyon 2.

325. John Pucher, Christian Lefèvre, 1996, *The urban transport crisis in Europe and North America*, Macmillan, London.

326. Patrick Frenay, 2005, « Le tram, outil en faveur d'une ville durable ? Réflexions tirées d'une comparaison entre quelques villes moyennes française et allemandes », *TEC* n°185, p. 4.

327. Ce travail a par ailleurs été effectué et va faire l'objet de la publication d'un ouvrage en 2013. Hélène Reigner, Thierry Brenac, Frédérique Hernandez, 2013, *Nouvelles idéologies urbaines. Dictionnaire critique de la ville mobile, verte et sûre*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, à paraître.

de l'espace public moins favorable à l'automobile, de réduire la pollution, de limiter l'insécurité routière, de créer de la « convivialité », de « ré-humaniser » la ville par la réduction (« l'apaisement » dit-on aujourd'hui) de la vitesse, mais aussi de « requalifier » les centres-villes et de « redynamiser » leurs commerces. Avec le partage de la voirie, on gagne sur tous les tableaux : environnemental, social et économique. Il n'est donc pas étonnant que cette généreuse notion soit partagée.

Pourtant, dès lors qu'on s'intéresse aux aménagements physiques qui relèvent de la terminologie du partage de la voirie, la polysémie du terme se matérialise sous la forme de deux types d'aménagements bien distincts. D'une part, on trouve des voiries segmentées selon le principe de ségrégation des voies en fonction du mode de déplacement. D'autre part, certains espaces publics sont conçus pour que tous les usagers circulent conjointement dans le même espace. Une approche historique de ces concepts techniques offre l'intérêt de montrer comment ces pratiques, aujourd'hui peu ou prou mises dans le même panier, renvoient à deux conceptions radicalement distinctes de l'aménagement des voiries de circulation<sup>328</sup>.

Dans le premier cas de figure, le partage est assuré par l'affectation d'un espace à chacun : le piéton a son trottoir, le cycliste a sa bande cyclable, le tramway ou le bus ont leur voie (ce qui fait d'eux des transports en commun en « site propre »), l'automobile conserve sa voie. Il s'agit d'éviter les conflits d'usage par la ségrégation des modes et des flux. Ce principe peut permettre d'organiser la coexistence des modes sur certains types de voie (typiquement, le « boulevard urbain » contemporain) mais il peut aussi se traduire par des objets tels que la zone piétonne, la piste cyclable ou l'autoroute. Récemment, ce principe de ségrégation des voies en fonction des modes est mobilisé non plus seulement selon les types d'espaces mais aussi dans le temps : les voies sur berge le dimanche, le boulevard réservé au roller le vendredi soir par exemple. Ce principe et les aménagements de voirie qui en découlent sont anciens. C'est dans un contexte de massification de l'automobile que les principes de ségrégation des modes de transport et de hiérarchisation des voies se structurent progressivement lors des Congrès internationaux d'architecture moderne. Ainsi dès 1924, Le Corbusier écrit : « *Aujourd'hui, la circulation est inclassée, —dynamite jetée à la fournée dans les corridors des rues. Le piéton est frappé de mort. Et avec cela, la circulation ne circule plus. Le sacrifice des piétons est stérile*<sup>329</sup> ». En 1933, dans la Charte d'Athènes, le principe de la ségrégation des modes de circulation est posé : « *Il faudra classer et différencier les moyens de circulation et établir pour chacun d'eux un lit approprié à la nature même des véhicules utilisés* » (Article 81). Le Corbusier préconise trois types de voies :

« *La première mesure utile serait de séparer radicalement, dans les artères congestionnées, le sort des piétons de celui des véhicules mécaniques. La deuxième, de donner aux poids lourds un lit de circulation particulier. La troisième, d'envisager pour la grande circulation, des voies de transit indépendantes des voies courantes destinées seulement à la petite circulation* » (Article 60)<sup>330</sup>.

---

328. Dominique Fleury, 1998, *Sécurité et urbanisme. La prise en compte de la sécurité routière dans l'aménagement urbain*, Paris, Presses de l'école nationale des ponts et chaussées.

329. Le Corbusier, 1966, *Urbanisme*. Première édition en 1924. Collection de "l'esprit nouveau", Éditions Vincent, Fréal & Cie, Paris, p.160, cité par Dominique Fleury, 1998, op. cit.

330. Le Corbusier, 1957, *La charte d'Athènes. Urbanisme. Une injonction à penser droit*, Paris, Éditions de Minuit.

Ce modèle d'organisation du trafic est contesté dès les années 1970. Des voix s'élèvent contre des politiques urbaines trop axées sur une répartition fonctionnelle de l'espace urbain. La critique du principe de ségrégation des flux est donc en même temps une critique du fonctionnalisme et de l'urbanisme moderne.

Sous l'influence de ces évolutions, la notion de « partage de la voirie » est devenue aujourd'hui beaucoup plus ambivalente : elle désigne aussi bien la ségrégation traditionnelle des modes de déplacement, ou la cohabitation limitée de deux modes sur un même espace (les vélos et les bus par exemple), que la mise en commun de tout l'espace pour tous les modes (on parle dans ce cas d'intégration, par opposition à la ségrégation)<sup>331</sup>. Le principe d'intégration s'est introduit progressivement en Europe depuis une quarantaine d'années, à travers un ensemble de réalisations et d'expériences, comme l'aménagement des *woonerven*<sup>332</sup> en Hollande depuis les années 1970, ou le programme « Ville plus sûre, quartiers sans accidents » en France dans les années 1980 et 1990, par exemple. Un cadre réglementaire typique de cette idée d'intégration est la « zone de rencontre » introduite en 2002 en Suisse et en 2008 dans la législation française. Les démarches britanniques d'aménagement de rues « nues » relèvent aussi de cette logique d'intégration. La zone de rencontre est une zone où la vitesse est limitée à 20 km/h, ouverte à tous les modes de circulation, au sein de laquelle les piétons sont prioritaires sur l'ensemble des véhicules, à l'exception des tramways. Avec l'aire piétonne et la zone 30, ce nouvel objet technique participe de l'extension des zones de circulation dites « apaisées » et s'inscrit dans un mouvement plus vaste de remise en cause de la place de l'automobile dans les espaces urbains patrimoniaux. Destinées à redonner la priorité aux piétons, les zones de rencontre se traduisent par des aménagements physiques de type « route nue » ou « route à plat », sans trottoir ni marquage ce qui peut, paradoxalement, créer un sentiment d'inconfort pour les piétons alors privés d'un espace qui leur est exclusivement dédié.

Si les deux principes d'aménagement (ségrégation versus intégration des modes), tous deux éprouvés techniquement, cohabitent dans la ville contemporaine, l'intégration des modes jouit aujourd'hui d'une forte estime dans un contexte de célébration, parfois nostalgique, de la ville traditionnelle pré-automobile. Le principe de ségrégation, nous l'avons vu, est un produit de l'urbanisme fonctionnaliste moderne conçu pour accompagner la massification de l'automobile. Ce principe est donc fortement critiqué par certains architectes et urbanistes qui voient en lui une atteinte à l'urbanité, celle de la ville historique dense, structurée par le symbole paysager que constitue la rue, la rue intégratrice, mixte et conviviale<sup>333</sup>.

Finalement, à travers l'analyse des rapports de force, sur le temps long, entre les deux aspects du partage de la voirie, on s'aperçoit que la polysémie du terme permet d'asseoir une spécialisation spatiale du traitement des espaces publics urbains. Le partage-ségrégation apparaît comme la solution technique déployée sur les grandes artères des espaces périphériques et péricentraux où la mobilité, y compris automobile, est toujours considérée comme nécessaire à l'attractivité et au développement économique des villes. Le partage-

---

331. Pour un exemple de cette ambivalence, voir par exemple : Collectif, 2010, *Vélos et transports publics, partage de la voirie*, fiche n° 9, Lyon, CERTU.

332. Le mot *woonerf*, que l'on peut traduire par « cours résidentielle », désigne un aménagement de rue résidentielle où l'espace public est entièrement réinvesti par les habitants mais où le passage des voitures est toléré.

333. Jean-Louis Gourdon, 2003, « La rue, on partage. Il dépend comment... », *Urbanisme*, mars-avril, n° 329, p. 18-23.

intégration s'impose surtout là où la ville historiquement piétonne se défend de l'invasion automobile. Ce traitement de la voirie va donc bien au-delà d'une régulation du trafic automobile : il façonne des îlots de qualité urbaine disséminés dans les noyaux historiques des territoires urbains et dans quelques secteurs résidentiels. Concrètement, la qualité du traitement des espaces publics croît à mesure que l'on s'approche d'un centre que l'on souhaite préserver de l'automobile et de ses nuisances<sup>334</sup>. Ce faisant, ces aménagements renforcent la valeur foncière de certains lieux<sup>335</sup>. À la fois outil de redynamisation des centres-villes, outil de régulation du trafic et outil d'aménagement, la localisation des zones de rencontre est un bon indicateur de la hiérarchie des valeurs attribuées aux lieux à une époque donnée : « *Rues commerçantes, places du marché, alentours des écoles, secteurs touristiques, centre-bourgs : certains lieux apparaissent naturellement*<sup>336</sup> *comme des espaces publics où les piétons devraient être privilégiés*<sup>337</sup> ».

C'est au nom de la convivialité urbaine, de la mixité fonctionnelle et sociale que ce retour à la rue est légitimé. Pourtant, la sémantique de la mise en valeur, de la patrimonialisation, de la requalification de ces îlots centraux, protégés de la circulation automobile et protégés tout court, se traduit parfois par des pratiques entravant la libre circulation dans l'espace public, au point que ce symbole d'une certaine urbanité en devient problématique. Parallèlement, ce façonnage des espaces et paysages urbains mené au nom de la mobilité durable ne serait pas sans incidence sociale. Il influencerait, de façon plus ou moins déterminante, la sociologie des habitants des lieux. De ce point de vue, E. Charmes a bien montré comment l'imagerie pittoresque de la rue partagée véhicule un système de sens et de valeurs favorable à la gentrification des anciens faubourgs<sup>338</sup>. À Paris, nous disent A. Clerval et A. Fleury, ces opérations de requalification de la voirie accompagnent nettement la gentrification de certains quartiers. En témoigne notamment le fait que l'étiquette « quartier vert », qui désigne les espaces ayant fait l'objet de ce type d'opérations, est devenue un argument de vente pour les agences immobilières<sup>339</sup>.

#### *Les restrictions d'accès par la tarification : stationnement et péage urbain*

Enfin, à ces opérations sur l'aménagement de l'espace public, que nous venons d'évoquer, s'ajoute une volonté de régulation de la circulation dans la ville par le biais de la tarification. Deux outils sont utilisés : le stationnement et le péage urbain.

Suivant le même modèle spatial radioconcentrique, la restriction de l'accès au centre-ville en automobile est organisée à travers une tarification graduée du stationnement de plus en plus chère à mesure que l'on s'approche du centre et ce qu'il s'agisse du

---

334. Il serait intéressant de réaliser des cartes représentant la distribution dans l'espace des prix au mètre carré que les aménageurs publics ont concédé à investir pour aménager l'espace public. Nous n'avons pour l'instant qu'une connaissance fragmentaire de ces prix au mètre carré mais l'on sait qu'ils connaissent de très importantes variations selon leur localisation et qu'ils sont nettement plus élevés dans les espaces centraux. On sait aussi que les maîtres d'ouvrage ont ces données.

335. Benjamin Bureau, Matthieu Glachant, 2009, *Évaluation de l'impact des politiques « quartiers verts » et « quartiers tranquilles » sur les prix de l'immobilier à Paris*, Rapport au Prédit.

336. Souligné par nous.

337. Certu, 2009, Aire piétonne, zone de rencontre, zone 30 : quels domaines d'emploi ?, Fiche n° 2, août.

338. Eric Charmes, 2005, « Le retour à la rue comme support de la gentrification », *Espaces et Sociétés*, 3, n° 122, p. 115-135.

339. Anne Clerval, Antoine Fleury, 2009, « Politiques urbaines et gentrification, une analyse critique à partir du cas de Paris », *L'espace politique*, 8.

stationnement souterrain ou en surface. En outre, le stationnement en surface est rationné en quantité et les mètres carrés dévolus au stationnement automobile sont récupérés au service d'une requalification de l'espace favorisant les pratiques citadines de déambulation et les modes de déplacement non motorisés.

Ce qui est frappant avec cet exemple des politiques de stationnement, c'est que l'objet de la lutte, ce n'est pas l'automobile, toutes les automobiles mais certains types d'usages. En effet, les opérations urbaines de mise en valeur de l'attractivité commerciale des centres-villes s'accompagnent toujours d'une amélioration de l'offre de stationnement, souvent dans des parcs souterrains<sup>340</sup>. Cette accessibilité automobile est considérée par les acteurs locaux comme un instrument déterminant largement le dynamisme et l'attractivité des espaces urbains, y compris centraux. Ce contre quoi porte l'effort public, c'est la lutte contre la « voiture ventouse », celle qui n'a pas un bon taux de rotation, celle qui prend la place du chaland, du visiteur, du touriste, celle souvent du salarié pendulaire —par ailleurs sommé de covoturer ou de laisser son véhicule dans un parking relais périphérique— ou celle du résident ne disposant pas de parking privé.

« Les parcs relais peuvent permettre de reporter en périphérie une partie de la demande de stationnement propre à certains usagers (les pendulaires par exemple), pour améliorer l'accès d'autres usagers (comme les clients et les visiteurs) aux places offertes en centre-ville<sup>341</sup>. »

L'exemple marseillais est de ce point de vue exemplaire. Le projet de revitalisation commerciale du centre-ville s'accompagne en effet de la mise en place d'une nouvelle politique de stationnement qui vise à en améliorer l'offre pour les visiteurs. Cela se traduit de deux façons. D'une part, l'offre de stationnement est renforcée en améliorant le taux de rotation du stationnement de surface. La cible privilégiée de cette politique est la lutte contre la « voiture-ventouse » : celle du résident qui n'a pas de parking privé et qui n'utilise pas forcément son véhicule pendant la journée et celle du pendulaire qui vient stationner en ville pour la durée de sa journée de travail. D'autre part, l'offre de stationnement destiné aux visiteurs est améliorée grâce à la création de nouveaux parkings souterrains aux portes de l'hypercentre dont la qualité est travaillée du point de vue de leur lisibilité, de leurs accès, de leur confort notamment. On observe une montée en gamme de l'objet « parkings souterrains ». Cette politique est clairement tournée vers les visiteurs, au détriment des actifs et des résidents du centre. En effet, la suppression d'une partie des places de stationnement sur voirie et la généralisation du stationnement payant accule ces derniers à souscrire des « abonnements résidents » dans les parkings souterrains du centre. Le tarif de l'abonnement pèse sur les ressources des ménages dans ce secteur qui comprend les populations les plus paupérisées de la ville. Ainsi, les difficultés des résidents à stationner pèsent sur la politique de l'habitat et sur la politique de peuplement.

---

340. Certu, 2009, Vingt ans de politiques de stationnement public dans les villes centres des agglomérations françaises. Quelles évolutions ? Quelles contributions aux politiques de déplacement ?, Fiche Mobilités et transports, Le point sur, n°11, CERTU.

341. CETE de Lyon, 2010, Les parcs relais urbains, étude bibliographique, Certu, p.10.

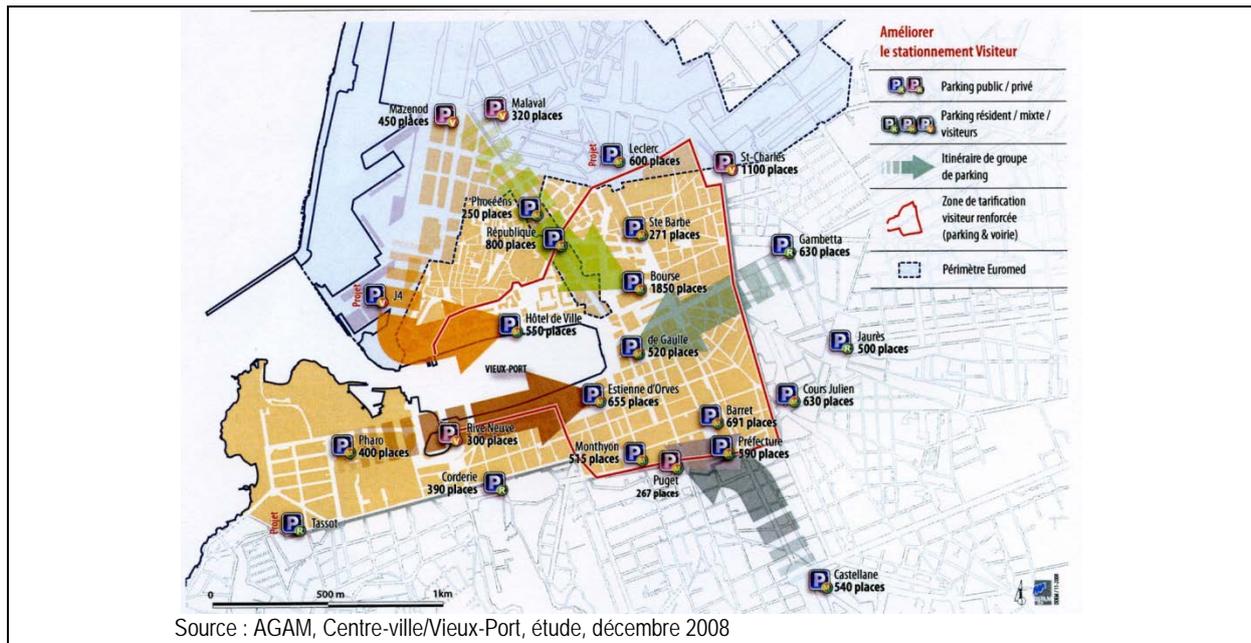


Figure 14. L'amélioration du stationnement « Visiteur », priorité affichée du projet de requalification du centre-ville de Marseille

Les politiques actuelles ne s'opposent donc à l'automobile que dans certains espaces, pour certains usages et contraignent seulement ceux qui n'ont pas les moyens de s'assurer de passe-droits. La ville étant décongestionnée de ces usages et usagers surnuméraires grâce à une tarification de l'accès à la ville, ces politiques favorisent alors un système automobile considéré comme un moteur de croissance et de dynamisme urbains dans un contexte de compétition entre territoires.

Cette régulation de l'accès automobile en ville par la tarification est également désormais possible en France à travers l'instauration de mécanismes relevant du péage urbain. Depuis 2010, il est en effet désormais possible pour les villes françaises d'expérimenter la mise en place de restrictions de leur accès aux véhicules motorisés via des péages urbains et des zones d'actions prioritaires pour l'air (ZAPA).

Cette sélection des usages et des usagers par la tarification ou l'interdiction totale est présentée comme permettant tout à la fois de limiter la congestion routière, de générer de nouvelles ressources, de financer le déploiement des transports publics et d'améliorer la qualité de l'air. La raison d'être, moins explicitée, de ces restrictions d'accès spatialement et socialement sélectives semble guidée par la volonté de restaurer une compétitivité urbaine entravée par la congestion dans les lieux économiquement stratégiques de la ville post-fordiste.

Si le péage urbain comme outil de régulation du trafic automobile reste un objet controversé en France, les lignes de conflit autour de son usage sont en train d'évoluer en sa faveur. Le cadre législatif est en place : la loi dite « Grenelle 2 » dans son article 65 précise que :

*« dans les agglomérations de plus de 300 000 habitants dotées d'un plan de déplacements urbains approuvé prévoyant la réalisation d'un transport collectif en site propre, une*

*tarification des déplacements effectués au moyen de véhicules terrestres à moteur, dénommée "péage urbain", peut être instituée, à titre expérimental et à la demande de l'autorité organisatrice des transports urbains, pour limiter la circulation automobile et lutter contre la pollution et les nuisances environnementales<sup>342</sup>. »*

L'Association des maires des grandes villes de France, présidée par le député-maire socialiste de Grenoble a salué cette initiative « *au service de la mobilité urbaine* », « *ce droit à l'expérimentation [qui] peut permettre de réduire les émissions de gaz à effet de serre et la pollution atmosphérique responsable de 30.000 morts prématurés chaque année* »<sup>343</sup>. Le groupement des autorités responsables de transport (GART), présidé par le sénateur-maire socialiste de Strasbourg, estime quant à lui qu'« *il était indispensable de donner les leviers juridiques, techniques et financiers aux collectivités pour leur permettre d'engager une politique volontariste en faveur du développement des modes de déplacements alternatifs à la voiture individuelle* »<sup>344</sup>. Les maires socialistes de Paris et de Nantes mais aussi le maire UMP de Bordeaux se sont, au contraire, montrés réticents voire critiques vis-à-vis de l'instauration d'un péage urbain dans leur ville<sup>345</sup>. Les lignes entre les camps des « pour » et des « contre » s'affranchissent largement des clivages politiques. La sémantique du péage urbain renvoie à une histoire, à des objectifs et des pratiques multiples et différenciées qui peuvent expliquer ce brouillage des positions.

Dans les débats contemporains, le péage urbain serait devenu l'outil à tout faire des politiques urbaines. Grâce à lui, il s'agirait tout à la fois de détourner le trafic automobile des centres-villes, d'opérer un transfert financier et modal de la voiture particulière vers le transport collectif et de réduire la pollution atmosphérique. D'un instrument conçu par le couple économiste-ingénieur pour traiter des problèmes locaux de congestion, le péage urbain serait devenu un outil d'urbanisme : la régulation des déplacements est désormais au service d'un projet urbain qui vise à protéger la ville comme patrimoine commun notamment dans ses fonctions commerciales et culturelles. Si les économistes spécialistes de ces sujets ne remettent pas en cause l'efficacité et la légitimité d'un signal-prix au service d'un projet collectif urbain, ils nous disent aussi qu'atteindre à la fois les objectifs de décongestion, de financement, de transfert modal et d'amélioration de la qualité de l'air au moyen d'un péage de zone ne va pas de soi<sup>346</sup>.

Le péage urbain est un outil ancien de tarification pour lutter contre la congestion routière. Le raisonnement économique est le suivant : un agent qui génère des effets externes négatifs fait supporter à la collectivité un coût supérieur à celui qu'il supporte en tant qu'agent privé<sup>347</sup>. Il faut donc rétablir une vérité des prix. La tarification de la congestion consiste alors à différencier temporellement le tarif en fonction du degré de congestion de l'infrastructure. Cela permet d'optimiser l'usage de l'infrastructure en tenant compte de l'utilité différentielle des usagers : « *l'efficacité économique du signal-prix repose donc sur un*

---

342. Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n°0160 du 13 juillet 2010.

343. Communiqué de presse de l'Association des maires des grandes villes de France, 17 juin 2010.

344. La lettre du GART, « Grenelle 2 : le GART salue la possibilité faite aux AOT qui le souhaitent d'expérimenter le péage urbain », *Mobilités e-lettre*, 18 juin, 2010.

345. À Paris, l'adjoint au maire chargé des transports, Denis Baupin s'est exprimé en ces termes : « ce retour à une sorte de système d'octroi serait discriminatoire vis-à-vis des plus pauvres », *Le Monde*, 17 février 2003.

346. Yves Crozet, Grégoire Malot, 2001, « Péage urbain et ville « soutenable » : figures de la tarification et avatars de la raison économique », *Les Cahiers Scientifiques du Transport*, 40, p. 79-113.

347. Les économistes font systématiquement référence aux travaux pionniers d'Arthur Cecil Pigou, qui fut le premier à proposer une taxation correctrice des externalités dès 1920.

*double effet de réduction de la demande et de sélection des usages les plus valorisés*<sup>348</sup> ». Historiquement, le péage urbain a donc été conçu comme un outil de décongestion, en cherchant à modifier le comportement des automobilistes par une tarification à certaines heures, sur certains lieux qui conduit à réserver la voirie à ceux qui ont une forte valeur du temps. Les péages urbains de zone<sup>349</sup> de Singapour, Stockholm et de Londres en sont de bonnes illustrations. Le péage de Singapour, mis en place dès 1975, vise à décongestionner le centre des affaires, une zone de 6 km<sup>2</sup>, avec des tarifs élevés et variables selon l'heure<sup>350</sup>. Le péage de Stockholm, mis en place en 2006, s'applique sur une zone de 35km<sup>2</sup> correspondant au centre-ville. Enfin, le péage londonien, mis en place en 2003, déployé sur une zone initiale de 21km<sup>2</sup>, étendue à 40km<sup>2</sup> en 2007, a lui aussi pour premier objectif de décongestionner le centre-ville. Les bilans de ces expériences montrent que l'objectif de réduction de la circulation est souvent atteint dès lors qu'il s'agit de ramener la congestion routière à un niveau acceptable et non pas d'atteindre la fluidité du trafic<sup>351</sup>. En revanche, les bilans des péages de congestion sont plus mitigés en termes de financement et environnementaux. Ainsi, les recettes des péages de congestion, censées être réinvesties dans les transports publics, sont finalement assez limitées. L'amélioration locale de la qualité de l'air (réduction des émissions de particules fines et de dioxyde d'azote) est faible<sup>352</sup>. Enfin, les réductions des émissions de CO<sub>2</sub> sont marginales tant les diminutions de trafic sur les zones sont faibles et surtout tant les périmètres des zones sont étroits<sup>353</sup>.

Le second objectif classiquement assigné aux péages est le financement de nouvelles infrastructures. Les expériences françaises de péages de financement renvoient à des péages d'axes où la tarification s'applique à un ouvrage particulier (une autoroute, un tunnel ou un pont) souvent concédé à une société privée<sup>354</sup>. À Oslo et dans d'autres villes de Norvège, des péages de zone ont été mis en place pour une durée limitée pour financer des investissements routiers (un tunnel sous le centre-ville) et dans une moindre mesure l'amélioration des transports en commun. Dans ce cas, le péage n'a pas vocation à réduire la

---

348. Yves Crozet, Grégoire Malot, 2001, art. cit., p.103.

349. Un péage de zone signifie que la tarification s'applique à une zone délimitée, souvent le centre-ville et/ou le quartier des affaires. La tarification se fait soit au moment de l'entrée dans la zone par un péage de cordon (Singapour, Stockholm), soit pour tous les déplacements s'effectuant dans la zone y compris pour ceux restant à l'intérieur (Londres).

350. Initialement, à Singapour, le dispositif incluait également une incitation au co-voiturage en exemptant de péage les véhicules occupés par plusieurs passagers. Le tarif du péage étant élevé, le métier de faux co-voitureur s'est développé : les automobilistes rétribuaient des faux covoitureurs plutôt que de payer le péage ! Précisons qu'aux Etats-Unis, le taux d'occupation des véhicules est un outil, préféré à celui du péage jugé trop inéquitable, pour réguler la congestion au moyen de *high occupancy tool lanes* (HOT lanes). Alan Altshuler, 2010, "Equity, pricing, and surface transportation politics", *Urban Affairs Review*, 46, 2, p. 155-179.

351. Cependant, il semble être souvent attribué à la tarification de la congestion des effets surestimés en la matière. À Londres par exemple, un certain nombre d'indicateurs avaient déjà évolué dans la direction souhaitée par les promoteurs de la tarification de la congestion avant même l'introduction de cette dernière (baisse de la part modale de l'automobile dans la zone centrale, augmentation de celle des transports publics notamment). Quelle aurait donc été la situation à Londres sans la tarification de la congestion ? Peut-être guère différente de celle qui prévaut avec une tarification de la congestion. Voir : Moshe Givoni, 2012, "Re-assessing the results of the London congestion charging scheme", *Urban Studies*, vol. 49, n°5, p. 1089-1105.

352. Ainsi, à Londres, le péage urbain n'aurait pas d'effet notable sur la qualité de l'air à l'intérieur de la zone de taxation. David Banister, 2003, « Pragmatisme critique et tarification de l'encombrement à Londres », *Revue internationale des Sciences Sociales*, 2, 176, p. 277-295.

353. Charles Raux, 2007, *Le péage urbain*, Prédit, Paris, La documentation française, p.82.

354. C'est le cas notamment du tunnel Prado-Carénage à Marseille concédé à la Société Marseillaise du Tunnel Prado Carénage, du périphérique nord de Lyon initialement concédé à Bouygues ou de l'A14 concédée à la Société des Autoroutes Paris Normandie.

circulation automobile. Les tarifs des péages doivent donc rester modiques pour ne pas trop dissuader les automobilistes d'emprunter les infrastructures payantes. Le péage de financement est donc efficace... pour financer l'infrastructure payante. Il ne faut pas en attendre grand-chose sur les plans environnemental et de la décongestion.

Plus récemment, le péage urbain a été utilisé comme outil au service de la qualité de l'air en ville. C'est la pollution locale qui est visée à travers les concentrations en particules fines et le dioxyde d'azote. Les émissions de CO<sub>2</sub> et de gaz à effet de serre ne sont pas concernées. Le péage vise alors à sélectionner l'accès des véhicules motorisés selon le niveau de pollution de ces véhicules<sup>355</sup>. C'est le cas à Milan où un péage de zone couvrant 8,2 km<sup>2</sup> correspondant au cœur historique est en vigueur depuis 2008. Le tarif journalier y est variable selon le niveau de pollution du véhicule et l'accès au centre-ville demeure gratuit pour les véhicules non ou peu polluants (ainsi que pour les deux-roues motorisés, quel que soit leur niveau de pollution). En plus de son péage de congestion, Londres a également expérimenté le péage écologique en 2008. Celui-ci couvre une vaste zone, la *low emission zone* (LEZ), qui couvre la quasi totalité du Grand Londres soit une superficie de 1 579 km<sup>2</sup>. Globalement, le dispositif vise à inciter la mise en conformité des poids lourds à moteur diesel avec les normes européennes par un renouvellement du parc ou par l'installation de filtres à particules. En effet, d'une part, les voitures et les deux roues-motorisés ne sont pas concernés par la *low emission zone*, et d'autre part, la taxe journalière est particulièrement dissuasive pour les véhicules polluants (entre 100 et 200 livres selon les poids du véhicule en 2011). Enfin, le contrôle des véhicules s'effectue par un dispositif couplant leur enregistrement auprès de l'autorité organisatrice des transports (Transport For London), et une lecture des plaques d'immatriculation par caméra de vidéosurveillance ; les montants des contraventions sont très élevés (entre 250 livres et 1 000 livres). Dans ces deux cas, Milan et Londres, l'objectif d'amélioration de la qualité de l'air en ville passe donc par l'instauration d'un péage visant à restreindre l'accès en ville des véhicules les plus polluants. À Milan, les premiers bilans indiquent une baisse des véhicules polluants dans la zone, une amélioration de la qualité de l'air sans pour autant atteindre les objectifs fixés, une congestion qui a légèrement baissé et des recettes de péage assez faibles<sup>356</sup>. D'autres expériences sont en cours, notamment aux Pays-Bas et en Allemagne, qui mobilisent un autre outil que le péage urbain, la vignette, pour atteindre le même objectif. Ces dispositifs sont cadrés nationalement en définissant des catégories de véhicules en fonction des normes « Euro ». À chaque catégorie correspond une couleur de vignette (rouge, jaune et vert ; les véhicules les plus polluants n'ont pas accès à la vignette) et un tarif. Aux villes, ensuite, de manifester leur intérêt vis-à-vis de l'instauration d'une *Umweltzone* (zone d'environnement) et d'en définir les modalités précises de mise en œuvre, notamment en termes de périmètre couvert et de conditions d'accès selon les couleurs de vignette. À Berlin, la zone concernée fait 88 km<sup>2</sup>, elle concerne tous les véhicules à l'exception des deux-roues motorisés. Dans une première phase (2008-2009), tous les véhicules avec vignette pouvaient entrer dans la zone ; depuis 2010, seuls les véhicules avec vignette verte peuvent y circuler. Les contrôles sont effectués manuellement par les forces de police.

En France, l'article 71 bis de la loi du Grenelle II du 12 juillet 2010, moins médiatisé que

---

355. Les véhicules sont catégorisés selon la date de leur mise en circulation par des normes « Euro », c'est-à-dire les normes antipollution européennes. Les véhicules visés par ces normes sont principalement les véhicules diesel anciens.

356. IAU Ile de France, 2009, « *Ecopass : le péage urbain écologique de Milan* », octobre, (<http://www.iau-idf.fr/detail-dune-etude/etude/ecopass-le-peage-urbain-ecologique-de-milan.html>)

l'article 65 relatif au péage urbain, offre la possibilité aux communes ou groupements de communes de plus de 100 000 habitants, où sont constatés ou prévus des dépassements des valeurs limites de la qualité de l'air, d'expérimenter des projets de zones d'actions prioritaires pour l'air (ZAPA), dont l'accès est interdit aux véhicules contribuant le plus à la pollution atmosphérique, et ce afin de lutter contre cette pollution et notamment de réduire les émissions de particules et d'oxydes d'azote. Suite à un appel à projet lancé en juillet 2010 par le gouvernement, huit collectivités en France ont été retenues pour participer à cette expérimentation<sup>357</sup>. Il est intéressant de constater que les projets de décret proposés par le gouvernement suscitent des réactions critiques de la part de collectivités s'étant portées candidates. Ainsi, les représentants de la communauté et de la ville de Clermont-Ferrand expliquent dans un communiqué de presse d'avril 2011 que :

*« Le Gouvernement semble s'orienter exclusivement sur des mesures d'interdiction de circulation des véhicules polluants. [...] Les véhicules les plus anciens ou les moins coûteux seraient concernés par l'interdiction tandis que certains véhicules très puissants y échapperaient. L'objectif poursuivi est la préservation de la santé de nos concitoyens par la réduction des particules fines dans l'air que nous respirons. Mais en aucun cas il ne peut s'agir de créer une discrimination qui pénaliserait les citoyens les plus vulnérables socio-économiquement ; la défense de l'environnement ne peut se faire au détriment de l'égalité et de la justice sociale<sup>358</sup>. »*

Les élus parisiens sont eux aussi critiques :

*« Ce projet [de décret] était attendu par les collectivités locales candidates [...] car c'est à partir de cette classification nationale que pourra s'opérer la distinction entre les véhicules polluants soumis à restriction et ceux autorisés à circuler. Le dispositif ZAPA concerne deux polluants, le dioxyde d'azote et les particules [...] Faute de prise en compte des émissions de CO<sub>2</sub>, seuls les véhicules diesel les plus anciens et les moins coûteux pourraient être concernés par la ZAPA tandis qu'échapperaient à toute restriction les véhicules les plus puissants, les plus consommateurs d'énergie fossile et les moins adaptés à la ville. Ainsi, ne seraient essentiellement touchées que les catégories sociales les plus vulnérables<sup>359</sup>. »*

De fait, la ministre de l'écologie du gouvernement de Jean-Marc Ayrault a acté l'échec du dispositif tel qu'il avait été imaginé sous le gouvernement Fillon<sup>360</sup>.

Surgie avec le débat sur les zones d'actions prioritaires pour l'air, non plus seulement la question de l'efficacité des outils visant à restreindre l'accès en automobile en fonction de l'objectif qui leur est assigné, mais celle plus globale de leur légitimité.

En la matière, le débat est souvent cantonné à la question de l'équité du péage urbain. La littérature scientifique, le plus souvent issu de l'économie des transports, nous dit que le péage urbain n'est pas un outil de gestion de la circulation intrinsèquement inéquitable et socialement régressif. La mise en place d'un péage urbain peut ne pas être trop inéquitable sous réserve de prendre en compte quelques variables importantes : un tarif raisonnable, l'existence d'alternatives (en terme de mode, d'itinéraire, d'horaire), des recettes orientées vers les territoires et les populations peu dotés (redistribution sur des territoires

---

357. Il s'agit du Grand Lyon, de Grenoble-Alpes Métropole, de Clermont Communauté, du Pays d'Aix, de la communauté urbaine de Bordeaux, de Nice métropole, de Plaine Commune (Saint Denis) et de la ville de Paris.

358. Communauté et Ville de Clermont-Ferrand, Communiqué de presse du 14 avril 2011.

359. Denis Baupin, « Zone d'actions prioritaires pour l'air : la classification des véhicules proposée par le gouvernement fragilise l'acceptabilité sociale du dispositif », communiqué de presse, ville de Paris, 7 avril 2011.

360. Le Monde, 2012, « Le plan de lutte contre la pollution de l'air en ville ne verra pas le jour. », 22 septembre, p. 6.

périphériques au moyen de nouvelles infrastructures en transport public qui desservent les lieux de concentration des populations modestes pour élargir les alternatives à l'automobile ; redistribution aux individus par une baisse des taxes sur les carburants, une baisse des impôts locaux pour les ménages modestes), un péage qui ne pénalise pas trop les déplacements domicile-travail qui sont les plus contraints<sup>361</sup>. Cher et sans alternative, le péage mis en place en 1997 sur le boulevard périphérique nord de Lyon, un péage de financement sur un axe, est ainsi considéré comme un péage particulièrement inéquitable lors de sa mise en œuvre<sup>362</sup>. D'autres résultats insistent sur le fait qu'un même outil de gestion des accès routiers n'a pas les mêmes effets d'une agglomération à l'autre. La prise en compte du contexte spatial (morphologie des agglomérations et de leur croissance), social (répartition des catégories sociales au sein des territoires étudiés) et d'offre (qualité de l'offre de transport public au niveau urbain mais aussi régional) est nécessaire pour évaluer les effets ségrégatifs des mesures visant à restreindre et à tarifier l'accès routier en ville<sup>363</sup>. De ce point de vue, le péage urbain londonien pourrait être considéré comme pas trop inéquitable puisqu'il s'applique sur une zone où sont concentrés de riches résidents et des emplois à hauts salaires. Ceux qui y circulent en automobile ont une valeur du temps exceptionnellement élevée. Ils seraient donc prêts à payer pour rétablir une fiabilité des temps de parcours<sup>364</sup>. Le péage ferait finalement payer les riches et dégagerait quelques recettes pour améliorer l'offre en bus, moyen de transport du londonien moyen. Cette vision assez étroite de l'équité ne remet pas en question la légitimité d'un dispositif qui permet aux plus riches de continuer de circuler en voiture individuelle (même fortement émettrice de CO<sub>2</sub>) et aux autres d'utiliser les transports publics, un peu plus performants grâce aux recettes du péage.

Ce raisonnement signifie que l'acceptabilité du péage de congestion de Londres est en grande partie liée au fait que les groupes sociaux les plus modestes avaient déjà renoncé à circuler en automobile au sein de la zone concernée<sup>365</sup>. Surtout, ce raisonnement suppose que les riches, qui ont une valeur du temps élevée, seraient prêts à consentir à payer le péage. Or, les riches résidents habitant dans la zone couverte par le péage se sont mobilisés et ont obtenu d'être exonérés à 90 % du montant du péage. David Banister s'est intéressé, dans une perspective pragmatique critique, au processus décisionnel qui a abouti à l'instauration du péage urbain de congestion londonien<sup>366</sup>. Il a notamment examiné en détail les dispositifs d'exonérations et de réductions mis en place. En effet, pour atteindre l'objectif

---

361. Stéphanie Souché, 2003, « Péage urbain et équité : une revue de la littérature », *Les Cahiers scientifiques du transport*, 43, p. 119-146.

362. Charles Raux, Stéphanie Souché, 2001, « Comment concilier efficacité et équité dans le cas de la politique tarifaire des transports ? Le Cas de TEO à Lyon », *Les cahiers scientifiques des transports*, 40, p. 27-52.

363. Christophe Jemelin, Vincent Kaufmann, Julie Barbey, Géraldine Pflieger, 2007, « Inégalités sociales d'accès : quels impacts des politiques locales de transport ? », *EspacesTemps.net*, Textuel, 08.05.2007, (<http://espacestemp.net/document2263.html>)

364. « Avant l'instauration du péage, les personnes qui utilisaient déjà leur voiture pour se rendre dans le centre ville étaient souvent des personnes à hauts revenus. Ainsi, près de 90 % d'entre elles appartenaient aux 50 % des foyers les plus riches de la ville. Elles sont donc désormais disposées à payer une taxe de 5£ car cela reste inférieur à leur valeur du temps ». Benjamin Bureau, 2004, *Tarifification de la circulation en zone urbaine : le cas du péage urbain de Londres*, CPVS-DRAST, avril, p.83.

365. « Les coûts d'utilisation de la voiture dans le centre de Londres y sont prohibitifs et interdisent depuis longtemps l'usage de la voiture aux personnes à revenus modestes. Cette ségrégation par la richesse, caractéristique du centre de Londres, doit être gardée en mémoire pour ceux qui tenteront d'exporter le modèle du péage londonien dans d'autres villes », Benjamin Bureau, ouvrage cité, p. 83.

366. David Banister, 2003, « Pragmatisme critique et tarification de l'encombrement à Londres », *Revue internationale des Sciences Sociales*, 2, 176, p. 277-295.

général de mise en œuvre effective du péage urbain, le maire de Londres a dû engager des négociations et obtenir des soutiens. Pour David Banister, le coût de ces soutiens s'exprime dans le grand nombre d'exonérations et de réductions obtenus par certains groupes. Ainsi, les milieux d'affaire et les acteurs économiques seraient les grands gagnants du péage de congestion londonien<sup>367</sup>. D'une part, comme escompté par la Chambre de Commerce de Londres, la taxation de la circulation a été un moyen efficace pour diminuer la congestion et ce faisant pour améliorer la fiabilité de la livraison des biens et services en vue de rétablir une compétitivité économique<sup>368</sup>. D'autre part, ces usages professionnels de la route ont bénéficié de divers types de réduction. Les acteurs économiques qui ont soutenu le projet de péage urbain profitent ainsi d'une amélioration de la fiabilité des temps de parcours sans pour autant payer davantage. Ajoutons que ces diverses exonérations et réductions assorties d'une baisse du trafic dans la zone ont eu des conséquences négatives sur le montant des recettes du péage, celles-là même qui devaient atténuer son effet socialement régressif en étant investies dans l'amélioration des transports publics.

Les outils visant à restreindre l'accès en automobile dans les centres-villes sont donc efficaces pour limiter la congestion dans les lieux économiquement stratégiques des villes post-fordistes qui concentrent les emplois qualifiés, les sièges sociaux et les centres de commandement. En revanche, leur mise en œuvre peine à ne pas être socialement régressives. D'autant que les bilans et les évaluations disponibles ne s'intéressent pas aux effets plus indirects de la mise en place de ces restrictions d'accès. Ainsi, on peut s'étonner que le déploiement de caméras de vidéosurveillance qui accompagne souvent ces dispositifs ne soit pas débattu sous l'angle des atteintes à la liberté de circulation. On peut s'étonner, aussi, que la nature des périmètres concernés, souvent quelques dizaines de kilomètres carrés, ne soit pas étudiée et questionnée. Dans ces lieux, à qui profite les hausses de valeur foncière et immobilière attendues de l'amélioration de la qualité urbaine procurée par les restrictions d'accès ?

Ces opérations de tri spatial des usages à travers la tarification, l'aménagement des voiries et des espaces publics sont indissociables d'opérations de tri social des usagers. Les mécanismes du tri sont subtils. Ils sont cependant plus visibles dans les lieux les plus stratégiques de la ville des flux dès lors qu'ils s'accompagnent de dispositifs physiques empruntés au design et à l'urbanisme sécuritaires. L'examen du traitement des nœuds des réseaux de transport public, celui aussi des espaces publics stratégiquement situés, est de ce point de vue intéressant. Pour être attractifs, ces espaces doivent être protégés de catégories d'individus qui viennent perturber le bon fonctionnement des lieux en même temps que l'image de la ville. Des stratégies sont ainsi mises en œuvre pour chasser les franges marginalisées de la population et les disperser hors des gares<sup>369</sup>. Il est également clairement affirmé dans le cahier des charges de la RATP (la Régie autonome des transports

---

367. Sur ce point, le bilan du péage de Stockholm est proche de celui de Londres : « les grands gagnants ont été les professionnels de la route et les personnes en déplacements d'affaires automobiles ». IAU Ile de France, 2008, Le péage urbain de Stockholm. Bilan de l'expérimentation (du 3 janvier au 31 juillet 2006), février, p. 13. (<http://www.iau-idf.fr/detail-dune-etude/etude/le-peage-urbain-de-stockholm.html>)

368. « La congestion du trafic a de grandes répercussions sur l'activité économique, si bien qu'aux alentours de 1997, les milieux d'affaire ont commencé à privilégier nettement la taxation de la circulation en tant que moyen d'élimination par les prix du trafic non essentiel ». David Banister, 2003, art. cit. p. 278.

369. François Bonnet, 2009, "Managing Marginality in railway stations : beyond the welfare and social control debate", *International Journal of Urban and Regional Research*, 33, 4, p. 1029-1044.

parisiens) que, dans un contexte concurrentiel entre différents moyens de transport, la cruciale attractivité du réseau implique un mobilier urbain conçu pour accueillir les voyageurs et eux seuls.

Les évolutions récentes du design du mobilier urbain présent dans l'espace public attestent de la volonté explicite d'acteurs publics et privés de concevoir des lieux inhospitaliers pour les « mauvais » usagers qui chercheraient à y stationner. Les pics à pigeon sont déclinés à l'infini (cactus, cônes décoratifs...) pour rendre impossible les stations assises ou couchées prolongées. Un design hérissé se diffuse dans les paysages urbains.

*« Des bancs hygiéniques, véritables planches de fakir, sont méticuleusement conçus pour que l'on ne s'y étende pas et qu'on s'y appuie de manière éphémère. Les designers de la RATP, les décorateurs des devantures des magasins, les syndics de certains immeubles d'habitat collectif gèrent les corps comme des flux à réguler [...]. (Ces images) présentent, dans toute leur violence symbolique, les partages bien peu collectifs qu'une conception ergonomique de l'espace des espaces publics fait entre les 'bons' et les 'mauvais' usagers<sup>370</sup> ».*

Le même souci de se prémunir contre les individus indésirables tels que les mendiants, les sans domicile fixes ou les drogués apparaît également dans la sémantique de politiques urbaines qui se donnent pour objectif de « lutter contre les appropriations abusives de l'espace public » pour « restaurer le sentiment de sécurité auprès des riverains ». Ces habitants-riverains-résidents sont appelés à intervenir, souvent par l'intermédiaire d'associations, dans ces processus de contrôle des usages de l'espace au nom de « l'appropriation habitante ». Certains voient dans cet appel à la vigilance citoyenne une forme de contrôle social plus subtile et pas moins efficace que la vidéosurveillance<sup>371</sup>.

Les instruments contemporains mobilisés au nom de la mobilité durable heurtent donc la « ville juste ». Non seulement les ménages modestes ne seraient pas les principaux bénéficiaires de l'amélioration de l'offre en transport public mais les aménagements mis en œuvre au nom de la ville durable tendent à entretenir une valorisation foncière qui les pousse encore un peu plus hors de la ville traditionnelle culturellement reconnue, à laquelle s'ajoute la généralisation de la tarification de l'accès en automobile dans les hauts lieux de la ville. Dans un contexte combinant faiblesse des transports publics performants à l'échelle de l'aire urbaine et tendance à la satellisation urbaine des ménages modestes, ces politiques participent donc bel et bien au renforcement des inégalités d'accès à la ville selon la profession. Enfin, puisant dans les recettes de l'urbanisme sécuritaire, des dispositifs physiques de protection des hauts lieux de la ville à l'égard des indésirables viennent compléter la mise en ordre de la ville.

---

370. Gilles Paté, Stéphane Argillet, 2005, « 'Bancs publics'. Regard sociologique sur l'ordinaire des espaces urbains », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 4, 159, p. 117-118.

371. Andrew Newman, 2012, "Gatekeepers of the urban commons? Vigilant citizenship and neoliberal space in multiethnic Paris", *Antipode*, p. 1-19.

## Conclusion : la production de l'espace et les formes subtiles de la police de la ville

Le contrôle des flux et des circulations dans la ville a toujours été une préoccupation et un enjeu de pouvoir. La ville a toujours dû se protéger des envahisseurs et de divers risques. Sur la période contemporaine, de nombreux travaux insistent sur l'acuité de ces enjeux de contrôle des populations. L'orientation dominante de ces travaux consiste à affirmer que ce souci de préservation de l'ordre, de sécurité est une facette du processus de néolibéralisation des politiques urbaines. Leurs objets de recherche de prédilection ont trait au contrôle policier des populations<sup>372</sup>.

De fait, les points de convergence et les passerelles se sont multipliés ces dernières années entre la recherche urbaine et la problématique de la surveillance comme mode de renforcement des divisions économiques et sociales dans ces espaces privilégiés de la consommation de masse que sont les villes. Pour David Lyon, auteur ayant contribué à institutionnaliser les *surveillance studies*, la surveillance apparaît désormais comme « *un moyen privilégié de tri social, de classification et de catégorisation des populations et des personnes à des fins d'anticipation et de gestion des risques* »<sup>373</sup>. La généralisation des outils de la surveillance témoigneraient du renouvellement et du renforcement des formes du contrôle social dans les sociétés urbaines contemporaines.

Cette intensification et cette automatisation des technologies de la surveillance s'accompagne en outre d'un déploiement de réglementations locales (arrêté anti-mendicité, anti-salissures, ...) et nationales (nouveaux délits et nouvelles incriminations pour racolage, attroupement abusif ou encore mendicité agressive<sup>374</sup>). La pénalisation de la pauvreté, le populisme pénal<sup>375</sup>, seraient donc des mécanismes privilégiés de cette mise en ordre de et dans la ville.

Si nos enquêtes de terrain ont croisé ces outils, nous ne les avons pas placés au cœur de l'analyse. Certes, on voit apparaître des technologies et pratiques de surveillance et de

---

372. David Lyon, 2004, "Globalizing surveillance, comparative and sociological perspectives", *International Sociology*, vol. 19, n°2, p. 135-149 ; David Garland, 2001, *The Culture of Control : Crime and Social Order in Contemporary Society*, Oxford, Oxford University Press.

373. David Lyon, 2001, "Facing the future : seeking ethics for everyday surveillance", *Ethics and information technology*, vol 3, 3, p. 171-181.

374. Dans le cas français, la loi sur la sécurité intérieure de 2003 institue ainsi de nouveaux délits et entend donner des pouvoirs accrus aux forces de l'ordre afin de réprimer de « nouvelles formes de délinquance ». Quelles sont-elles ? L'exposé des motifs du projet de loi annonce que « *les dispositions du titre I (relatives à la tranquillité et à la sécurité publique) visent à mieux lutter contre certains agissements dont le développement est source d'inquiétude et de légitime exaspération pour nos concitoyens. Pour mieux lutter contre ces formes de délinquance qui affectent la vie quotidienne, sont créées de nouvelles incriminations, notamment pour des faits de racolage, d'attroupement abusif dans les parties communes d'immeubles, d'exploitation de la mendicité ou d'installation illicite sur un terrain appartenant à autrui* ». Projet de loi n° 30 pour la sécurité intérieure, (Urgence déclarée) présenté au nom de M. Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, par M. Nicolas Sarkozy, Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, Sénat, Session ordinaire de 2002-2003. On trouve dans la loi finalement votée la sémantique suivante : délit de « *rassemblements menaçants ou hostiles dans les parties communes des immeubles* » ou encore délit de « *mendicité agressive* ». Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.

375. Denis Salas, 2005, *La volonté de punir, essai sur le populisme pénal*, Paris, Hachette ; Loïc Wacquant, 2008, "Ordering insecurity : Social polarization and the punitive upsurge", *Radical Philosophy Review*, vol. 2, p. 9-27.

contrôle tels que les « parcmètres délateurs », des dispositifs de « vidéo-verbalisation » du stationnement illicite dans diverses villes françaises<sup>376</sup>, des techniques de vidéo-répression des contrevenants aux règles de péage (*video enforcement systems*, utilisant généralement la reconnaissance automatique des plaques d'immatriculation), employées en particulier dans les systèmes ouverts de péage urbain, et qui détectent et verbalisent automatiquement ces contrevenants<sup>377</sup>. Mais selon nous, ces dispositifs ne constituent que la partie la plus visible (et la plus contestée) d'une mise en ordre plus subtile des usages, des conduites et des usagers dans la ville.

C'est pourquoi nous avons choisi, dans ce chapitre, de mettre l'accent sur les outils beaucoup plus consensuels de production de l'espace urbain se référant aux enjeux de qualité urbaine et de renouvellement urbain dans la ville durable. Autant la mise en ordre par des dispositifs pénaux et policiers est discutée, contestée (notamment du point de vue de leurs atteintes aux droits civils), autant la production de la ville requalifiée, verdie, sûre, durable et policée, dont nous avons montré comment et combien elle était spatialement et socialement sélective, n'est pas aujourd'hui un enjeu politiquement clivant et faisant l'objet de conflits et controverses visibles et institutionnellement structurés.

Pour autant, à évoluer parmi les acteurs nombreux qui participent, de près ou de loin, à la fabrication de ces politiques urbaines, on perçoit des insatisfactions souvent, des regrets parfois, des espoirs de temps à autre, autant de marques de critiques plus ou moins larvées ou latentes à l'égard de ces politiques urbaines de « qualité ». Le cinquième et dernier chapitre de ce mémoire pose quelques hypothèses issues de travaux achevés et jette les bases d'autres à conduire pour prendre la mesure des résistances et des conflits que soulèvent les politiques urbaines que nous avons étudiées.

---

376. Angélique Négroni, 2010, « La vidéosurveillance contre les voitures mal garées », *Le Figaro*, 23 mars 2010.

377. Georgina Santos, 2005, "Urban congestion charging : a comparison between London and Singapore", *Transport Reviews*, vol. 25, n°5, p. 511-534 ; David Cottingham, Alastair Beresford, Robert Harle, 2007, "Survey of technologies for the implementation of national-scale road user charging", *Transport Reviews*, vol. 27, n°4, p. 499-523.



## Chapitre 5. Chapitre conclusif. Résistances et expression des intérêts au sein de la démocratie urbaine

Les différents chapitres de ce mémoire ont mis à jour les représentations à l'œuvre en matière de production de l'espace et de modèle de ville projeté, les cadrages dominants des problèmes publics en matière de circulation dans la ville avant de se pencher sur l'instrumentation de ces politiques publiques. Nous avons nettement fait le choix de centrer le regard sur la matérialité de l'action publique, sur ce qui est produit, sur les *outputs* et les *outcomes* et plus encore sur la cohérence, les régularités de ces *outputs*, les tendances lourdes à l'œuvre dans les politiques urbaines.

Au fil des développements qui précèdent, nous avons néanmoins fait mention d'un certain nombre de points de résistance : mobilisations d'associations à Grenoble autour du projet de rocade nord en tunnel, scepticisme de certains élus autour des péages urbains ou du modèle économique des vélos en libre-service, interrogations de fonctionnaires d'Etat ou territoriaux quant au traitement différencié des espaces publics, tentatives d'infléchissement du cadrage des politiques de sécurité routière portées par des hauts fonctionnaires de l'administration centrale, agacement de certains représentants d'usagers face aux « sermons ». Il convient désormais de revenir sur ces dynamiques de résistances et d'analyser dans quelle mesure elles peuvent venir perturber, bousculer, infléchir, mais aussi alimenter les dispositifs du pouvoir et les mécanismes de la domination qui tendent à produire un ordre spatial socialement sélectif. Comment rendre compte ici de ces diverses formes et espaces de résistances, selon quels partis-pris analytiques ?

On tentera de structurer ce chapitre, à la fois conclusif et en même temps plus exploratoire que les précédents, autour de trois idées. En effet, les résistances que nous avons pu observer ont trois caractéristiques : au sein des arènes institutionnelles de la démocratie représentative et délibérative, les voix de la discorde peinent à s'exprimer et à infléchir le cadrage des problèmes ; quand elles le sont, elles sont structurées à l'échelle des instruments, projets et réalisations concrètes et sont souvent trop partielles pour infléchir le cadrage des problèmes publics ; enfin, l'expression des intérêts nous est apparue fortement structurée par les caractéristiques socio-économiques des espaces (au sens propre, géographique du terme) de référence des acteurs davantage que par les variables institutionnelles, corporatistes ou artisanes.

## 5.1 Les prises fragiles de la contestation au sein des lieux institutionnalisés du débat public et politique

Nous souhaitons ici avancer l'idée selon laquelle l'échelle des grands débats pré-décisionnels se déroulant dans les arènes proprement politiques et partisans des institutions démocratiques, n'est peut-être plus l'échelle déterminante pour repérer les résistances et prendre la mesure de l'expression d'intérêts contradictoires. Nettement, au sein des arènes institutionnelles de la démocratie délibérative et représentative, les voix de la discorde peinent à s'exprimer et à infléchir le cadrage des problèmes.

Classiquement, l'entreprise de généalogie des réformes procède à l'examen, à *posteriori*, des débats au sein des assemblées (parlementaires ou communautaires), et ce faisant permet de jauger et de caractériser la réforme votée au prisme de la mobilisation des intérêts qui se sont manifestés en amont du vote de la décision<sup>378</sup>. Ces travaux sont utiles mais ils font l'hypothèse que ces arènes institutionnalisées du débat public sont les lieux privilégiés de la confrontation des intérêts. Or, cette hypothèse est discutable. Nous avancerons deux arguments liés. D'une part, ces scènes institutionnalisées du débat public et démocratique restreignent et formatent l'espace des possibles à débattre. D'autre part, si en leur sein est produit du consensus, c'est au prix d'une marginalisation des intérêts trop divergents, d'un évitement de la confrontation.

### *Du « cens caché » des consensus à l'évasion institutionnelle*

Qu'il s'agisse des arènes de la démocratie représentative ou de celles de la démocratie délibérative, un certain nombre de travaux récents font le constat du caractère globalement non conflictuel des débats au sein des enceintes classiques de la démocratie urbaine.

Régulièrement, les institutions intercommunales sont l'objet de critiques relatives à leur « déficit démocratique »<sup>379</sup>. Ce dernier renvoie, de fait, à deux aspects liés mais distincts de la démocratie. Dans sa première composante, le déficit démocratique invoqué concerne le lien entre représentants et représentés tandis que la question de la gouvernance intercommunale et du cheminement des décisions au sein des institutions communautaires en constitue la seconde facette. Dans la première acception, qui n'est pas la plus centrale pour ce qui nous intéresse ici, la sémantique du déficit démocratique est mobilisée pour désigner un mode de scrutin qui ne serait pas ou plus adapté à la réalité du déploiement quantitatif et qualitatif des structures intercommunales. Historiquement, depuis la loi du 31 décembre 1966 et la création des communautés urbaines, les délégués communautaires sont des conseillers municipaux élus au suffrage universel indirect par les conseils municipaux des communes membres. À la critique du décalage entre l'espace d'agrégation des votes et celui de la décision et de son application, s'ajoute celle non moins forte des règles auxquelles échappe le mandat de délégué communautaire. Parmi elles, le fait que les dispositions de la loi sur la parité comme celles visant à limiter le cumul des mandats ne

---

378. Patrick Le Lidec creuse ce sillon avec talent en matière de réforme des institutions territoriales. Voir par exemple, Patrick le Lidec, 2009, « Réformer sous contrainte d'injonctions contradictoires : l'exemple du comité Balladur sur la réforme des collectivités locales », *Revue française d'administration publique*, 3, n° 131, p. 477-496. Patrick Le Lidec, 2010, « L'hybridation du modèle territorial français. RGPP et réorganisations de l'Etat territorial », *Revue française d'administration publique*, 4, n° 136, p. 919-942.

379. Thomas Frinault, 2010, « Le serpent de mer de la démocratie intercommunale », *Pouvoirs locaux*, 86, p. 17-23.

s'appliquent pas aux représentants intercommunaux élus au suffrage universel indirect au sein d'un EPCI est régulièrement pointé. Mais la notion de déficit démocratique intercommunal désigne également un ensemble de pratiques internes au fonctionnement de la gouvernance intercommunale. Le procès en légitimité démocratique des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) mérite pour certains auteurs d'être élargi à l'ensemble d'une machine communautaire réglée pour fabriquer du compromis et du consensus partisan<sup>380</sup>. Ce qui est pointé ici est le non respect de l'arithmétique électorale à tous les niveaux de la machinerie communautaire. Premier grief récurrent, les villes centres sont sous-représentées au sein des conseils communautaires. En effet, le principe de proportionnalité entre la démographie communale et la répartition des sièges au conseil communautaire peut être tempéré par des dispositions garantissant une représentation de toutes les communes membres, source de distorsion entre la représentation démographique et territoriale. De surcroît, une fois les sièges répartis, les élus désignés par le conseil pour siéger au sein de l'assemblée communautaire restent des représentants de leur commune respective : l'appartenance partisane ne donne que très rarement lieu à la constitution de groupes politiques et encore moins à une discipline de vote. L'intercommunalité serait donc un régime politique singulier caractérisé par des arrangements interpartisans et au sein duquel la quasi-unanimité est préférée à la règle majoritaire et à l'arithmétique électorale. Les conseils communautaires seraient des assemblées policées et prévisibles ponctuées de votes à la quasi-unanimité. Cette absence de fausse note lors des séances publiques serait le signe que les conseils communautaires ne sont pas le lieu du débat démocratique. Bon nombre d'observateurs s'accordent à dire que la démocratie intercommunale est une démocratie de couloir : le travail de neutralisation des conflits se fait en amont des conseils communautaires au sein d'organes filtres. Parmi eux, le Bureau, qui rassemble les vice-présidents et les maires, serait à la fois le plus central et le moins visible. Caractérisé tout à la fois par le suffrage universel indirect, la faible structuration partisane, la prise de décision au consensus et des logiques de couloirs et de huis clos, l'édifice communautaire bousculerait donc les canons de la démocratie représentative.

Ce constat établi pour les assemblées communautaires vaut également pour les assemblées municipales. Les figures mobilisatrices imposées de la gouvernance urbaine et de ses grands projets (projets de transport, grands événements culturels ou sportifs, planification stratégique) semblent d'autant mieux s'épanouir qu'elles s'affranchissent des enceintes de la démocratie représentative et des jeux d'assemblée. De fait, l'évasion institutionnelle aurait une dimension fonctionnelle. Mobiliser les acteurs, susciter une capacité d'action collective, stabiliser des coalitions stables, faire système, seraient finalement devenu, dans des contextes incertains, des impératifs prioritaires des gouvernements urbains. Les projets nécessiteraient des logiques délibératives d'ajustements réciproques mutuels et nombreux qui ne peuvent s'inscrire au sein des enceintes classiques de la démocratie représentative où la décision, qui prend alors la forme d'une règle de droit, est le produit d'un vote majoritaire clivant. Gilles Pinson voit ainsi dans le succès de structures *ad hoc* telles que les conférences consultatives d'agglomération une bonne illustration de la « *subversion de la démocratie représentative qui semble caractériser de plus*

---

380. Fabien Desage, David Guéranger, 2011, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Editions du Croquant ; Fabien Desage, 2006, « La vocation redistributive contrariée d'une institution fédérative infranationale. Les faux-semblants du « consensus » partisan à la communauté urbaine de Lille », *Lien social et politiques*, 56, p. 149-163.

*en plus l'action publique urbaine*<sup>381</sup> ». Ainsi, les logiques plutôt vertueuses de délibération et d'apprentissage, d'ajustements mutuels et de confiance patiemment construite, de construction d'identité et cadres cognitifs partagés appelant des relations horizontales peu hiérarchisées, tendent à s'évader des institutions classiques des gouvernements urbains.

Pour autant, cette évasion des débats hors des enceintes classiques de la démocratie représentative, quand bien même elle aurait quelques effets vertueux, aurait pour corollaire d'exclure du jeu ceux qui, précisément, en bousculeraient trop les règles. Les processus de construction des politiques urbaines de transport et de déplacements fournissent de bonnes illustrations de ces phénomènes.

### *Des conflits raisonnables*

L'organisation de la « démarche PDU » fait l'objet d'un ensemble de recommandations dans les textes officiels qui fixent les modalités d'organisation de l'exercice de planification des déplacements urbains. Le réseau technique de l'Etat, par l'intermédiaire du CERTU, a cherché à préciser dans un guide, à destination des collectivités locales et des Autorités Organisatrices des Transports Urbains (AOTU), les modalités de travail vertueuses qui doivent faire la force de la démarche PDU. L'élaboration du PDU y est présentée comme un processus itératif basé sur des échanges répétés entre des acteurs nombreux organisés autour d'une instance politique (le comité de pilotage) et une instance technique (le comité technique)<sup>382</sup>. C'est au sein d'instances consultatives, souvent dénommées groupes de travail thématiques (GTT), que doit se faire le travail d'élaboration de différents scénarios de plans de déplacements urbains. Ces GTT sont présentés comme des lieux de débats ouverts qui vont définir le projet de PDU à la croisée des études techniques, des orientations politiques et de la concertation avec les instances représentatives de la population.

Au sein de ces structures qui visent à construire du consensus, certains enjeux trop conflictuels et certains groupes sociaux porteurs de positions jugées trop radicales vont être d'emblée ou progressivement exclus. Ces exercices de construction collaborative de projet organisés dans le cadre de la planification des déplacements urbains fournissent de nombreux exemples d'exclusion de groupes qui au nom d'arguments sociaux ou écologiques contestent trop frontalement, ici, le tracé d'une ligne de tramway qui fait la part belle aux hauts lieux de la ville centre et ignore les quartiers périphériques concentrant les populations paupérisés, là, un contournement autoroutier coûteux améliorant l'accessibilité à un grand équipement métropolitain. Bref, ceux dont les positions sont inconciliables avec des projets de transport au service du développement et de l'attractivité du territoire seront progressivement marginalisés dans les instances délibératives de la gouvernance urbaine<sup>383</sup>.

De nombreux travaux insistent sur le fait que la principale innovation des politiques urbaines contemporaines ne serait pas de nature substantielle mais procédurale. Le développement durable serait une illusion certes, mais une illusion motrice, porteuse

---

381. Gilles Pinson, 2009, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po., p. 377.

382. Certu, 1996, *Plans de Déplacements Urbains : guide*, Lyon, CERTU.

383. Hélène Reigner, Frédérique Hernandez, Thierry Brenac, 2009, « Circuler dans la ville sûre et durable : des politiques publiques contemporaines ambiguës, consensuelles et insoutenables », *Métropoles*, 5.

d'innovations et de phénomènes d'apprentissage<sup>384</sup> à travers notamment les procédures participatives et délibératives qui l'accompagnent et qui déboucheraient sur la production d'une intelligence collective<sup>385</sup>. Nos observations des diverses scènes d'action intégrées à la démarche participative d'élaboration des Plans de Déplacements Urbains nous font plutôt dire que si ces procédures sont efficaces, c'est plutôt pour éviter les blocages et les conflits. En effet, en multipliant les groupes de travail thématiques, en énonçant des priorités d'action par mode de transport, la démarche permet l'avancement différencié de projets très liés sans en dévoiler la cohérence d'ensemble. Ce faisant, les projets urbains se concrétisent pas à pas, en restreignant les possibilités de contestation par la fragmentation des enjeux et des objets mis au débat<sup>386</sup>.

Le point commun de ceux qui s'entêtent à critiquer le déploiement des instruments de la mobilité durable est d'être discrédités et illégitimes : pro-automobilistes au service des lobbys de la route, du pneu et du pétrole (les automobiles-clubs), égoïstes défendant des intérêts particuliers et NIMBY (les taxis), poujadistes conservateurs (les commerçants). Les paroles divergentes mais néanmoins considérées comme légitimes sont rares en matière de requalification verte et de mobilité durable.

---

384. Pierre Lascoumes, 2005, « Le développement durable, un vecteur d'innovations politiques ? », in Marie-Claude Smouts, (dir.), *Le développement durable : les termes du débat*, Paris, Armand Colin, p. 95-107.

385. Alain Faure, Philippe Teillet, 2011, « La durabilité urbaine au travers des conseils de développement : une démocratie d'agglomération recomposée ou réenchantée ? », in Vincent Béal, Mario Gauthier, Gilles Pinson, *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Publications de l'Université de Saint Etienne, p. 211-238.

386. Hélène Reigner, Frédérique Hernandez, 2007, « Les projets des agglomérations en matière de transport : représentations, projets, conflits et stratégie de « détournement » des réseaux », *Flux*, n°69, p. 21-34.

	Les groupes de travail	Les ateliers
PDU d'Aix en Provence	Activités économiques, éducation et déplacements	Déplacements domicile-travail, co-voiturage, transports de marchandises
		Déplacements domicile-école ou études, problèmes de dépose aux abords des établissements, universités, lycées, collèges, écoles, personnels enseignants
	Environnement, cadre de vie et déplacements	Qualité de l'air, bruit
		Piétonnisation, cheminement piétons inter-quartiers, sécurité des piétons, qualité de l'espace public
		Vélos, deux-roues motorisés
	Transports collectifs et déplacements	Amélioration des services à l'usager
		Réseau « Aix en bus », les cars, le train, les taxis
		Transports scolaires
		Transport de personnels
	Voirie, circulation, stationnement et déplacements	Hiérarchisation du réseau viaire, gestion de la circulation, sécurité routière
Stationnement privé, sur voirie, parcs publics		
PDU de Marseille	Priorités d'investissement	
	Cohérence et mesures d'accompagnement	Partage de l'espace public
		Stationnement
		Hiérarchisation des réseaux
		Parc de véhicules
		Transport et livraison de marchandises
Interaction déplacements-urbanisation		

Figure 15 : La multiplication des groupes de travail thématiques dans la démarche PDU. Les exemples d'Aix en Provence et de Marseille.

Les conflits avec les commerçants des centres-villes sont une constante des démarches PDU. Ils ont toujours trait à la question de l'accessibilité des commerces : à court terme, elle se pose pendant les périodes de travaux ; à plus long terme, les commerçants sont souvent inquiets des effets des projets de suppression du stationnement en surface. De nombreuses agglomérations anticipent et désarmorcent ces conflits en créant des structures d'indemnisation. À Reims et à Dijon, par exemple, les risques de contentieux avec les commerçants ont été prévenus grâce à la création de structures d'indemnisation : Commission d'indemnisation amiable du préjudice économique pour évaluer les préjudices

subis par les commerçants en rapport avec les travaux du tramway, Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce pour accompagner pendant les travaux et anticiper l'arrivée du tramway pour profiter de ses effets sur l'activité<sup>387</sup>.

Tous les opposants aux PDU ne sont pas aussi bien lotis que les commerçants. Ceux qui affichent leur scepticisme vis-à-vis des mesures restreignant l'usage de l'automobile et du mot d'ordre selon lequel « il faut libérer la ville de l'automobile » sont particulièrement stigmatisés et sont souvent, quand ils y sont présents et quand ils osent s'exprimer, les vilains petits canards (pour ne pas dire les « beaufs ») des scènes de débat. Ils se heurtent à l'étroitesse du débat public contemporain relatif à la place de l'automobile dans la ville, structuré binaires entre les pro-automobilistes et les anti-automobilistes... alors même, nous l'avons montré dans le chapitre 1, que les politiques publiques déployées en la matière sont ambivalentes et ne s'opposent à l'automobile que dans certains espaces, pour certains usages. Dénoncer cette ambivalence de la « lutte contre l'automobile » est difficilement énonçable. Invariablement, les débats sont mis en scène en opposant deux camps. Les industriels de l'automobile, de la route, des travaux publics, du bitume, les assureurs (tous membres de l'Union Routière de France) partagent le même banc que les amateurs de sport automobile et les représentants des automobilistes, aux côtés de sénateurs ou députés de droite, ceux-là mêmes qui viennent d'obtenir un assouplissement des délais de récupération des points du permis de conduire au motif qu'il faut « arrêter d'emmerder les Français<sup>388</sup> ». En face, les représentants des victimes de la route, scandalisés, côtoient un collectif de cyclistes, des pro-transport publics, diverses associations écologistes dont un représentant de Carfree France arborant un tee-shirt « Sauve la nature, brûle ta voiture<sup>389</sup> ». Les élus écologistes et même parfois des universitaires en aménagement et urbanisme venus affirmer que la voiture tue la ville complètent souvent le tableau<sup>390</sup>. Cette structuration binaire, antérieure à la massification de l'automobile<sup>391</sup>, interdit toute critique « progressiste » des politiques contemporaines de « lutte contre l'automobile », notamment du point de vue de ses enjeux sociaux et environnementaux. De fait, les projets centraux visant la qualité urbaine et la lutte contre l'automobile ne rencontrent que très peu de résistances, à l'exception de celles, déjà mentionnées, des commerçants.

---

387. Jean-Luc Pissaloux, François Ducol, 2012, « Réflexions sur le retour récent du tramway comme mode de transport urbain et périurbain », in *Transport et politiques locales de déplacement, Droit et Gestion des collectivités territoriales 2012*, GRALE-CNRS, Éditions du Moniteur, p. 183-196.

388. Propos tenus en 2011 par le député UMP des Yvelines, Jacques Myard, à l'occasion du débat parlementaire relatif à l'assouplissement du permis à point, dans le cadre de l'examen du projet de loi LOPPSI 2 (Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure).

389. Voir le site : [carfree.free.fr](http://carfree.free.fr).

390. Matthieu Flonneau relate, non sans humour, comment il s'est retrouvé, sur un plateau de télévision, dans le « mauvais » camp pour commenter son ouvrage historique sur Paris et l'automobile (*L'automobile à la conquête de Paris*, Paris, Presses de l'école nationale des Ponts et Chaussées, 2003), ouvrage où il montre comment, dans un passé pas si lointain, l'automobile avait servi l'urbanité parisienne. Matthieu Flonneau, 2010, *L'autorefolement et ses limites*, Descartes & Cie.

391. Dans une perspective historique, Pierre Lannoy a bien renseigné ce populisme automobile. S'intéressant aux valeurs portées par les élites industrielles qui misent sur la massification automobile, Pierre Lannoy montre que la volonté de développer la « voiture populaire » est empreinte d'une géomoralité de droite, populiste et antiurbaine, historiquement située : c'est un objet conçu pour une famille de quatre personnes qui permet à ces familles populaires de s'éloigner des menaces urbaines que la ville fait peser sur le peuple et d'ouvrir de nouvelles territorialités, rurales et vertueuses, pour le peuple motorisé. Pierre Lannoy, 2009, « Produire la voiture populaire et sauver le peuple. Les desseins du populisme automobile chez Ford, Hitler et Renault », *Articulo — Journal of Urban Research*, n°1.

On a déjà évoqué, dans le chapitre trois, comment les élus verts de la mairie de Paris avaient renoncé à voter contre le projet de vélo en libre service, Vélib'. Très critiques à l'encontre du contrat qui lie la mairie de Paris et le groupe Decaux tout autant qu'à l'égard du modèle économique qui lie le marché du mobilier urbain à celui de la publicité dans l'espace public, les Verts ont considéré et craint que cette position allait être incomprise : les verts seraient donc contre des projets qui encouragent et favorisent la pratique du vélo en ville<sup>392</sup> ? La grandeur de la justification écologique et la moralisation des enjeux rendent jusqu'alors intouchables les projets centraux associés à la promotion de la mobilité durable et des modes doux.

Ainsi, l'élargissement des scènes de décision (de nombreuses associations prennent part à la procédure de débat public) ne peut avoir que très peu d'influence sur la construction des choix collectifs. L'espace des débats est restreint, la procédure formatée, la concertation réduite à un pré-requis de l'acceptabilité sociale des décisions<sup>393</sup>, les acteurs porteurs des enjeux sociaux sont quasi systématiquement absents<sup>394</sup>. Le conflit a donc toutes les chances d'être tué dans l'œuf. Autrement dit, la pluralisation effective des systèmes politiques urbains serait sélective : l'ouverture du jeu serait limitée aux acteurs et groupes sociaux porteurs de ressources pour l'action publique urbaine<sup>395</sup>. Qui plus est, étant donné que ce pluralisme sélectif s'épanouit hors des murs des institutions classiques de la démocratie représentative, la ressource, également partagée socialement, que constitue le vote n'aurait donc plus une place centrale dans les processus de fabrication de l'action publique urbaine. Or, « *par le vote, les groupes sociaux les plus faibles socialement et économiquement, mais souvent les plus nombreux numériquement dans les grandes villes, pouvaient peser d'un poids sans rapport avec leur pouvoir économique, social et culturel*<sup>396</sup> ». Les logiques de légitimation des élus et la source de leur pouvoir politique seraient désormais fortement liées à leur aptitude à produire des politiques urbaines plus qu'à leur capacité à mobiliser des votes considérés comme volatils. La dévalorisation de la ressource électorale qui en découle s'accompagnerait donc d'un affaiblissement, d'une marginalisation des groupes qui n'ont que cette ressource à faire valoir et qui en conséquence ne parviennent plus à peser sur les politiques menées.

On assisterait donc à un glissement de la nature du politique : celui-ci ne serait plus défini en termes de domination légale et rationnelle mais davantage comme une capacité entrepreneuriale à mobiliser, à bâtir des coalitions, à élaborer des projets collectifs. Au sein de cette gouvernance urbaine, la légitimité politique assise sur le vote et l'élection serait concurrencée par une légitimité entrepreneuriale et managériale. Une des conséquences de

---

392. Martin Tironi, 2011, « Comment décrire les infrastructures de vélo en libre-service ? La mise en œuvre controversée du dispositif Vélib' parisien », CSI working papers series, n° 022.

393. Séverine Frère, 2011, « Développement urbain durable et démocratie participative dans l'agglomération lilloise : une transformation des rapports entre politique et société ? », in Béal V., Gauthier M., Pinson G. (dir.), *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Publications de l'Université de Saint Etienne, p. 105-121.

394. Florence Paulhiac-Scherrer, 2011, « Les politiques de mobilité urbaine durable à la recherche de l'équité sociale : le rôle du débat public dans les PDU », in Béal V., Gauthier M., Pinson G. (dir.), *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Publications de l'Université de Saint Etienne, p. 277-297.

395. G. Pinson, 2009, op cit., chapitre 6, p. 381 et suivantes.

396. G. Pinson, 2009, op cit., p. 385.

ce glissement est de fabriquer l'action publique entre gens raisonnables autour de conflits non moins raisonnables<sup>397</sup>.

## 5.2 Résistances, répertoires d'action et limites

Nous avons montré combien les instruments, outils et techniques sont de puissants vecteurs d'alignement cognitif. C'est aussi à cette échelle, infrapolitique en quelque sorte, que les acteurs trouvent des prises pour contester. La structure des répertoires d'action de la contestation en témoigne. Organisées à cette échelle, les voix de la discorde peuvent obtenir gain de cause, souvent dans le cadre de procédures juridiques, sur telle ou telle opération, sur tel aspect du déploiement d'un instrument d'action publique. Ce n'est pas rien mais le système formé autour d'une panoplie d'outils peut-il être efficacement contesté à cette échelle ? Nos observations semblent montrer que ces combats sont souvent trop partiels pour infléchir le cadrage de l'action publique et le modèle de ville idéale projeté.

### *Points d'affrontements : acteurs, objets et répertoires d'action*

Classiquement, les travaux qui s'intéressent à la production de l'espace dans la perspective que nous avons adoptée se tournent vers les *grassroots* dès lors qu'ils cherchent à prendre la mesure des résistances et conflits que suscitent les politiques urbaines mises en œuvre<sup>398</sup>. Pour la plupart, les conflits sur lesquels nous allons revenir ont d'ores et déjà été évoqués dans les développements qui précèdent. On en rappellera les lignes de conflits avant de s'intéresser aux répertoires d'action mobilisés qui témoignent de la juridicisation de la contestation. On s'interrogera, enfin, sur la portée de ses résistances.

Les projets routiers périphériques sont une cible régulière des voix de la discorde. Le projet de « rocade nord » à Grenoble en est une bonne illustration. Au sein de la métropole grenobloise, depuis 2006, un conflit oppose des associations écologistes d'une part et Grenoble-Alpes Métropole, le Syndicat Mixte des Transports en Commun (SMTC) et le Conseil Général d'autre part, autour du projet de rocade nord. Nous avons montré dans le chapitre deux que, contrairement à ce qu'on observe dans d'autres agglomérations, le projet urbain de l'agglomération grenobloise est bien explicité. Du coup, il comprend une ambiguïté de taille. D'un côté, sont mis en avant des projets de transports en commun ambitieux à l'échelle périurbaine pour répondre à l'augmentation des flux d'agglomération, notamment sur un axe est-ouest. De l'autre, la rocade nord, en tunnel sous Bastille, est planifiée pour répondre aux mêmes enjeux. L'ambiguïté est faussement résolue en jouant sur le phasage de ces actions : la 3<sup>ème</sup> ligne de tramway est-ouest et l'extension du réseau tram-train est prioritaire sur l'achèvement de la rocade nord. Compte tenu de l'ambition de développer les transports en commun, la légitimation du projet de rocade nord, ou « tunnel sous Bastille » est problématique, d'autant que de nombreux projets d'amélioration d'échangeurs ainsi que des projets d'augmentation de la largeur des voiries sur certains tronçons de la rocade urbaine sont envisagés en lien avec ce projet de rocade. Il est précisé, dans le PDU 2000-2010, que ce « tunnel sous Bastille » devrait être d'un gabarit réduit tant pour restreindre les coûts que pour limiter sa capacité et ne pas attirer de nouveaux trafics.

---

397. Colin Crouch, 2004, *Post-démocratie*, Cambridge, Polity Press.

398. Manuel Castells, 1983, *The city and the grassroots : a cross-cultural theory of urban social movements*, London, Edward Arnold.

Il est précisé aussi que la 3<sup>ème</sup> ligne de tramway est-ouest et l'extension du réseau tram-train est prioritaire sur l'achèvement de la rocade nord. Faire apparaître ce projet, dans le PDU de Grenoble, est risqué pour au moins deux raisons. D'une part, le tunnel est un objet technique avec lequel il est difficile de dégager des marges de manœuvre pour le faire évoluer. L'acceptation de voiries nouvelles classiques peut passer par des aménagements du projet dans le sens du partage de la voirie par exemple. Avec un tunnel, peu de négociations sont possibles avec les associations, c'est du tout ou rien. D'autre part, la question de la qualité de l'air est ancienne et forte dans la « cuvette » grenobloise. Cela se traduit par l'existence d'associations bien structurées sur cet enjeu et qui, dans les années 90 ont acquis une expertise technique<sup>399</sup>.

De fait, ce PDU a fait l'objet de trois recours auprès des tribunaux administratifs et tous trois ont abouti à l'annulation du PDU. En 2006, deux associations (ADTC – Association pour le Développement des Transports en Commun – et ADES – Association Démocratie-Écologie-Solidarité –) sont à l'origine d'une mobilisation pour obtenir l'annulation du projet de rocade nord en tunnel. Un arrêt rendu par la Cour Administrative d'Appel de Lyon le 6 avril 2006, annule le PDU 2000-2010 pour vice de forme. Le PDU est revoté sans grand changement en juillet 2007. En 2008, les associations ADTC et FRAPNA (Fédération Rhône Alpes de Protection de la Nature) contestent conjointement la conformité du projet de Rocade Nord avec la Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE de 1996) et dépose un second recours auprès du Tribunal administratif de Grenoble. Celui-ci annule, le 20 novembre 2008, la délibération par laquelle le Syndicat mixte des transports en commun (SMTC) a adopté en 2007 le PDU. Ce jugement est rendu sur la base d'un vice de forme, « *sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens* ». Un mois plus tard, le SMTC ré-adopte le PDU sans aucune modification par rapport au document de juillet 2007. Les deux associations ADTC Grenoble et FRAPNA Isère décident, en février 2009, de déposer à nouveau un recours, toujours fondé sur la non-conformité du PDU incluant le projet de Rocade Nord avec la LAURE. Le tribunal administratif de Grenoble, par un jugement du 7 juillet 2009, annule le PDU. Cette fois, l'argument retenu par le Tribunal pour motiver son jugement est le report de la ligne de tram E et du prolongement du tram B. Le PDU prévoyait la mise en service de ces lignes respectivement en 2012 et 2009, donc avant l'ouverture de la Rocade Nord, annoncée en 2014. Pour le Tribunal, ces reports et cette inversion du phasage des projets modifient substantiellement l'économie du PDU, *c'est-à-dire l'équilibre entre les financements prévus soit pour les transports en commun, soit pour la route*. Parallèlement, moins d'un an plus tard, en mars 2010, la commission chargée de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique du projet de rocade nord de Grenoble va rendre un avis défavorable au caractère d'utilité publique du projet. C'est dans ce contexte que s'ouvre, à la fin de l'année 2012, une grande concertation, le Forum du PDU 2014-2030. À l'heure où l'on écrit ces lignes, on ne connaît donc pas encore l'issue du conflit qui oppose d'un côté, Grenoble Alpes Métropole, le Syndicat mixte des transports en commun et le Conseil général de l'Isère, et, de l'autre, les associations à l'origine des recours. Pour autant, un certain nombre de maires ayant rejoint la position des associations en s'interrogeant sur la pertinence du projet de rocade nord, il est fort probable que ce projet soit enterré. Les associations qui se sont mobilisées contre ce projet affirment également qu'elles adhèrent à tous les autres projets du PDU. Elles ont même des positions souvent plus dures que les

---

399. Gilles Novarina, 2001, « De la gestion des grandes voiries à la planification des déplacements urbains. Systèmes d'acteurs et politiques publiques dans l'agglomération grenobloise », *Flux*, n°46, p. 47-60.

institutions en charge du PDU quant à la restriction de l'usage de l'automobile en ville et n'hésitent à réclamer plus de « sensibilisation » de la population pour faire évoluer les comportements, à affirmer que « *l'urbanisme diffus doit être banni* ». Sur un sujet encore controversé comme le péage urbain, elles n'hésitent pas, non plus, à s'y montrer favorables « *pour décourager la voiture non justifiée* ». Autrement dit, on peut s'interroger sur la portée de ce conflit : portant sur un projet précis du PDU, on voit qu'il ne remet pas en question les cadres plus globaux des politiques urbaines de transport et de déplacements et qu'il tend même à activer des politiques très volontaristes du point de vue du gouvernement des conduites. On sait que ces associations relevant de la mouvance écologiste sont sociologiquement le fait de classes moyennes supérieures diplômées qui expriment des demandes sociales en termes de qualité de vie. On sait aussi que la ville Grenoble est une ville universitaire au sein de laquelle ces groupes sociaux sont très présents<sup>400</sup>. On sait enfin que la ville de Grenoble n'a pas été épargnée par des violences urbaines, très médiatisées, durant l'été 2010, dans ses quartiers populaires. Cette conjonction, dont on ne sait si les éléments sont corrélés, appelle à « suivre », sur le long terme, les politiques urbaines déployées dans une région urbaine dotée d'un tel profil, pour prendre la mesure de leurs inflexions, de leurs continuités et de leur capacité à intégrer ou à exclure les classes populaires.

À la recherche du conflit, nous nous sommes également intéressés aux paroles alternatives susceptibles de proposer un cadrage du problème « sécurité routière », étudié par ailleurs dans le chapitre trois, non exclusivement centré sur les « mauvais comportements » et la responsabilité individuelle des délinquants de la route. L'objectif était de repérer des acteurs « contestataires » et leurs répertoires d'actions<sup>401</sup>. Sur ce terrain, on pouvait s'attendre à rencontrer les associations de victimes des accidents de la circulation. Pourtant, si ces dernières sont présentes sur le registre de la sensibilisation, de l'éducation et de la répression massivement ciblées vers le conducteur, elles apparaissent nettement moins revendicatives en matière d'élargissement des responsabilités en direction des gestionnaires d'infrastructures ou des constructeurs automobiles.

Globalement, les discours et les actions de la Fondation Anne Cellier contre l'insécurité routière et de la Ligue Contre la Violence Routière<sup>402</sup> sont massivement tournées vers la dénonciation des comportements des « chauffards » qui ne respectent pas les règles du code de la route et appellent un renforcement des contrôles et des sanctions à l'encontre des délinquants de la route. Ces deux associations adhèrent et participent à la construction d'un référentiel de la « sécurité routière », présenté dans le chapitre trois, mettant en cause les auteurs directs de l'accident et leurs comportements déviants. En conséquence, lorsque ces associations se constituent partie civile dans le cadre d'un procès, c'est souvent pour dénoncer et médiatiser les comportements irresponsables des conducteurs autour d'affaires dramatiques, à très fortes dimensions émotionnelles et morales. Ainsi, la présidente de la

---

400. Patrick Le Galès, 2003, « Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance », Paris, Presses de Science Po, p. 307 et suivantes.

401. Ces recherches ont été menées dans le cadre du projet RESPONS « La mise en cause de la responsabilité des auteurs indirects : un levier pour une réelle prise en compte de la sécurité des déplacements par les décideurs publics ? », dirigé par Michelle Guilbot, dans le cadre du Prédit 3 (2002-2006), Groupe opérationnel 3 « nouvelles connaissances pour la sécurité ».

402. Ces associations, respectivement créées en 1986 et 1983, disposent d'un site internet où sont archivées de très nombreuses informations ; [www.fondation-annececellier.org](http://www.fondation-annececellier.org) et [www.violenceroutiere.org](http://www.violenceroutiere.org)

LCVR souligne-t-elle que l'association choisit « *toujours avec beaucoup de soin et de rigueur les cas où l'on ne peut reprocher aucune faute à la victime. Grâce à ces parties civiles, la cause avance car nous faisons appel aux médias qui relayent alors les messages de la ligue*<sup>403</sup> ». Cette posture, étape probablement nécessaire pour apaiser les victimes et leurs proches n'a pas, pour autant, un effet automatique pour « *faire avancer la cause* ». En effet, des chercheurs en sécurité routière affirment que « *la dichotomie morale entre de « bons » comportements, respectueux de la règle et supposés sûrs, et de « mauvais » comportements irrespectueux de la loi ou socialement déviants, et supposés explicatifs de la plupart des accidents, est inapte à rendre compte des phénomènes et à fonder la réflexion sur la prévention*<sup>404</sup> ».

Interrogées quant à une « alliance » avec d'autres associations sur le thème de l'éco-mobilité et de la réduction des vitesses de circulation, les représentantes de la Fondation Anne Cellier et la Ligue Contre la Violence Routière ont une position paradoxale. Les enjeux en termes de réduction des vitesses et les outils pour y parvenir sont très clairement identifiés. A côté d'une action centrée sur le contrôle radar, une représentante est « *intimement convaincue que la limitation des moteurs à la construction est la seule réponse pour éradiquer le problème de la vitesse*<sup>405</sup> ». Par ailleurs, les intérêts communs avec des associations relevant du domaine de l'environnement et de l'éco-mobilité sont appréhendés. Pourtant, la fédération avec d'autres associations est exclue : « *La Ligue est très souvent sollicitée pour fédérer avec d'autres associations. Notre réponse est presque toujours systématiquement non. [...] Il est évident que sur l'environnement, nous avons des opinions qui convergent mais la Ligue ne peut pas s'attaquer à tout et doit borner son rayon d'action. Nous ne sommes pas compétents sur tout. [...] Il est préférable de mobiliser nos énergies respectives en ciblant nos objectifs suivant des approches différentes*<sup>406</sup> ». Le paradoxe réside dans le fait que l'alliance avec d'autres associations sur le thème de la vitesse n'est pas considéré comme une stratégie efficace alors même que ces représentantes d'associations de victimes ont conscience de s'attaquer là à un problème qui les place face à des groupes d'intérêts très organisés (les constructeurs d'automobile, les assureurs sont cités) face auxquels elles ont le sentiment de ne pas faire le poids. Si des lobbys industriels et économiques sont dénoncés, les associations de victimes des accidents de la route ne perçoivent pas la stratégie d'alliance entre associations comme un moyen de s'organiser, elles aussi, pour militer plus globalement sur l'organisation des systèmes de mobilité et les politiques publiques qui les organisent.

Pourtant, des membres de la Fondation Anne Cellier et de la Ligue Contre la Violence Routière, ont connaissance des causes dites indirectes des accidents, liées aux caractéristiques des véhicules ou à celles des infrastructures. Des faits et des actions le montrent. La Ligue Contre la Violence Routière a, par exemple, co-organisé un colloque

---

403. Chantal Perrichon, présidente de la Ligue Contre la Violence Routière, 2003, « Les associations contre l'insécurité routière : acteurs « encombrants » ou porteurs d'un regard spécifique sur la sécurité routière ? », séminaire « Acteurs de la sécurité routière : vers un état des lieux des connaissances », Actes de la 5ème séance, Prédit-METLTM, 14 novembre, p. 7

404. Thierry Brenac, 2004, « Insécurité routière : un point de vue critique sur les stratégies de prévention », *Espaces et Société*, n° 118, p. 113-132, p. 117.

405. Christiane Cellier, présidente de la Fondation Anne Cellier, 2003, « Les associations contre l'insécurité routière : acteurs « encombrants » ou porteurs d'un regard spécifique sur la sécurité routière ? », séminaire « Acteurs de la sécurité routière : vers un état des lieux des connaissances », Actes de la 5ème séance, Prédit-METLTM, 14 novembre, p. 23

406. Chantal Perrichon, 2003, op. cit., p. 11.

visant à promouvoir la recherche systémique en sécurité routière et à convaincre « *que l'analyse scientifique du fonctionnement de ce système [les interactions entre l'utilisateur de la route, les véhicules et l'environnement physique] peut et doit être engagée en vue d'améliorer significativement l'action publique de sécurité routière*<sup>407</sup> ». On trouve aussi, dans le Bulletin de la LCVR « Pondération », des articles relatifs à la modération de la vitesse grâce aux opérations « Villes plus sûres, quartier sans accidents », à la sécurité des déplacements en ville par l'aménagement, à la sécurité des aménagements cyclables, et ce dans chacun des numéros. Le thème du bridage et de la limitation de la vitesse dès la conception des véhicules est également assez régulièrement traité dans cette publication, surtout à partir de 2002. On constate aussi que ces articles sont rédigés par quelques membres « spécialisés » sur ces thématiques. Ils sont souvent Inspecteur Départemental de la Sécurité Routière (IDSR), ont parfois intégré la Direction de la Sécurité et de la Circulation Routière (DSCR). Ils représentent leur association au Conseil National de la Sécurité Routière (CNSR), peuvent être rapporteurs de commissions techniques telles que la commission véhicule. Bref, certains membres de ces associations de « profanes », sont devenus « experts ». Ils savent qu'obtenir des gains de sécurité durables imposent de promouvoir des actions de sécurité en raisonnant en termes d'interactions entre l'utilisateur de la voie, le véhicule et l'environnement de la voie. De fait, ces associations commencent à actionner le mécanisme de judiciarisation en direction des personnes morales. Ainsi, la Ligue Contre la Violence Routière s'est, pour la première fois, portée partie civile dans un procès condamnant le conseil général de l'Orne pour homicide involontaire, suite au décès de deux enfants qui traversaient la route pour rejoindre un bus de ramassage scolaire. L'abribus avait été supprimé suite au réaménagement du carrefour mais le point de ramassage avait été maintenu, sans être signalé. La Cour d'Appel de Caen a condamné le Conseil Général de l'Orne, représenté par son Président, le 26 février 2003. La mise en cause ou la menace de la mise en cause de la responsabilité de personnes morales fait dorénavant partie du répertoire d'actions des associations de victimes de la route.

Si les acteurs associatifs de la sécurité routière observés ne sont pas véritablement subversifs, il semble possible d'affirmer que c'est du côté des savants et des experts que les critiques sont les plus fortes et les plus construites y compris en termes de stratégies pour l'action. Ceux-là peuvent alimenter la mise en place de nouveaux lieux de débats et de négociations permettant aux premiers d'asseoir leurs revendications. Parfois même, les savants se meuvent en lanceurs d'alerte. C'est le cas du professeur Claude Got qui a pris l'initiative de créer, en 2004, l'APIVIR : association pour l'interdiction des véhicules inutilement rapides. L'objectif de cette association est d'obtenir la limitation de la vitesse des véhicules dès la construction. Cette initiative a attiré notre attention par son caractère exemplaire en termes d'évolution des répertoires d'action utilisés par les savants-experts concernés. En effet, on serait là face au passage, semble-t-il, très réfléchi et maîtrisé d'un expert savant « think-thank » en lanceur d'alerte<sup>408</sup> centré sur une logique de procès. On trouve au conseil d'administration de l'APIVIR, rassemblé autour de Claude Got, un groupe d'experts, investi depuis les années 1970 dans le domaine de la sécurité routière, qui ont

---

407. Présentation du colloque « La recherche contre la violence routière », Ministère délégué à la recherche et aux nouvelles technologies, Ligue Contre la Violence Routière, Collège de France, 16 mai 2003.

408. Cette problématique des lanceurs d'alerte, développée aux Etats-Unis (les *whistleblowers*), a fait l'objet d'une sociologie fine appliquée à des cas français. Francis Chateauraynaud, Didier Torny, 1999, *Les sombres précurseurs. Une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales.

tous participé à l'institutionnalisation de ce secteur d'action publique. Claude Got, président de l'APIVIR, est un des pionniers, en France, dans le domaine de la biomécanique. Ce chercheur hospitalo-universitaire est d'abord un médecin confronté aux accidentés de la route, qui va s'investir, dans le domaine de la sécurité secondaire<sup>409</sup>, en partenariat avec les constructeurs automobiles, en vue de mettre au point ou d'améliorer des équipements de sécurité tels que les ceintures, les air-bags, ... . Son partenaire de l'époque, du côté des constructeurs automobiles, est aujourd'hui également membre du conseil d'administration de l'Apivir. Ensemble, dans des structures de recherche associatives communes aux constructeurs automobiles, renommées par la suite CEESAR (Centre Européen d'Etudes de Sécurité et d'Analyse des Risques), ils conduisent des recherches novatrices qui vont rapidement intéresser la toute récente Délégation Interministérielle à la Sécurité Routière<sup>410</sup>. Progressivement, par l'accumulation de connaissances scientifiques et par la fréquentation des institutions de la sécurité routière, Claude Got élargit ses domaines d'investigations scientifiques bien au-delà de la sécurité secondaire. Il collecte notamment les résultats de recherche et les informations de première main concernant le risque routier selon les caractéristiques de poids et de vitesse maximale des véhicules. Il aboutit à trois résultats majeurs. D'une part, grâce aux progrès des moteurs, il serait possible de « *faire des véhicules raisonnables, qui roulent doucement et consomment encore moins, au lieu d'utiliser ces progrès pour faire des véhicules plus puissants et surtout plus lourds* ». D'autre part, ces véhicules haut de gamme, puissants, en raison de leur poids et de leur vitesse créent des dommages corporels importants qui annihilent les gains de sécurité pouvant être obtenus par ailleurs grâce au développement de la sécurité secondaire (ceinture, air-bag...) : « *Quand le groupe 2 à 4 (les petits véhicules) faisait un franc de dommage corporel chez les tiers, le groupe le plus élevé des véhicules lourds et puissants en faisait 18*<sup>411</sup> ». Enfin, il constate qu'il est de plus en plus difficile de disposer de données sur cette question du risque différentiel en fonction de la puissance et du poids du véhicule. La combinaison de ces trois résultats semble expliquer le changement de posture du savant « think-thank » en lanceur d'alerte, se mobilisant sur le terrain judiciaire, pour promouvoir une prise en charge plus systémique de la sécurité routière, comme l'ont fait ou sont en train de le faire un certain nombre de ses collègues experts et chercheurs pour l'amiante ou le sang contaminé<sup>412</sup>.

Pour autant, cela signifie-t-il que ces associations sont ou peuvent être porteuses de changements en termes de prévention du risque routier, intégré dans un système socio-technique où les conducteurs et usagers ne sont que des acteurs de bout de chaîne ?

#### *La judiciarisation : portée et limites*

Au sein de la littérature relevant de la science politique, les travaux qui s'intéressent au phénomène de judiciarisation sont dominés par un questionnement sur les causes de cette évolution davantage que sur ses conséquences et ses impacts sur l'action publique. Dans la

---

409. C'est-à-dire celle relative au « deuxième choc », celui qui survient entre l'usager et son véhicule.

410. Décret du 5 juillet 1972 instituant un Comité interministériel de sécurité routière et créant le poste de délégué interministériel à la sécurité routière.

411. Claude Got, 2003, « *Les constructeurs automobiles et la recherche en sécurité routière* », séminaire Prédit GO3 « Acteurs de la sécurité routière : vers un état des lieux des connaissances », Actes de la 4ème séance, 14 novembre, Paris, METLTM, p. 23.

412. Le conseil d'administration de l'APIVIR compte parmi ses membres, M. Parigot, chercheur et président du comité anti-amiante de Jussieu.

foulée « d'affaires » très médiatisées mettant en cause pénalement des ministres, la thématique de la judiciarisation a fait son entrée dans le champ de la science politique. Elle a trouvé sa place dans des problématiques plus larges s'intéressant à l'évolution de l'usage du droit et à celle des liens entre les régulations juridiques et politiques, à la juridicisation des rapports sociaux<sup>413</sup>. Cette juridicisation est définie comme le recours croissant, dans la définition et l'organisation des rapports sociaux, au droit. Ces nouveaux usages sociaux de l'arme juridique sont mis en rapport avec le déclin des autorités tutélaires, avec l'avènement d'un modèle de bonne gouvernance économique fondé sur un idéal libéral et avec « l'actualité » du droit dans les systèmes politiques polycentriques<sup>414</sup>. La judiciarisation, quant à elle, recouvre tout à la fois la multiplication des recours à l'arbitrage judiciaire par les acteurs sociaux, les sollicitations croissantes de la justice pour traiter des problèmes clés de la société, le déplacement de plus en plus fréquent du traitement d'affaires de l'arène politique vers l'arène judiciaire<sup>415</sup>. Au rang des causes, ce serait, d'une part, les incertitudes de la sphère politique, et notamment la dilution des responsabilités, qui autoriseraient le judiciaire à s'affirmer comme un espace de traitement des questions politiques et comme juge du politique. D'autre part, la pénalisation croissante du politique serait également un « effet induit » du processus d'autonomisation de l'institution judiciaire et des juges<sup>416</sup>. Si la question des conséquences de la judiciarisation sur l'action publique est nettement moins développée, c'est qu'elle soulève des problèmes théoriques dont découlent des difficultés méthodologiques. En effet, la judiciarisation s'accommoderait mal de la complexité de l'action publique. Pour reprendre les mots de Pierre Muller :

*« Il y a une divergence de fond entre l'approche juridique qui a besoin d'un coupable et l'approche sociologique qui met en évidence un processus qui ressemble à une sorte de responsabilité systémique : c'est le système qui est responsable. Mais un système ne pouvant être mis en prison, c'est un peu problématique [...]. De plus, si l'on considère que les décideurs ne savent pas ce qu'ils font, comment peut-on leur imputer la responsabilité de ce qu'ils font et, encore plus, la responsabilité juridique ou pénale ? »<sup>417</sup>*

On trouve d'ailleurs, dans ce constat du problème de l'identification de la responsabilité politique, tout à la fois une des causes de la judiciarisation en même temps qu'une des difficultés à appréhender son impact sur l'action publique. Les principes de complexité et de rationalité limitée de l'action publique, paradigmes partagés au sein de la communauté politiste, ont pour conséquence directe le fait de reconnaître qu'aucun acteur, nous l'avons souligné précédemment, n'est en mesure de contrôler de bout en bout le processus

---

413. Jacques Commaille, Laurence Dumoulin, Cécile Robert, (dir.), 2000, *La juridicisation du politique. Leçons scientifiques*, Paris, LGDJ.

414. Bruno Jobert, 2000, « Les nouveaux usages du droit dans la régulation politique », in Jacques Commaille, Laurence Dumoulin, Cécile Robert, (dir.), 2000, *La juridicisation du politique. Leçons scientifiques*, Paris, LGDJ, p. 125-134.

415. Jacques Commaille, 2000, « La juridicisation du politique. Entre réalité et connaissance de la réalité », in Jacques Commaille, Laurence Dumoulin, Cécile Robert, op. cit., p. 241-250.

416. Philippe Garraud, 2001, « La politique à l'épreuve du jugement judiciaire. La pénalisation croissante du politique comme « effet induit » du processus d'autonomisation de l'institution judiciaire », in Jean-Louis Briquet, Philippe Garraud, (dir.), 2001, *Juger la politique, Entreprises et entrepreneurs critiques de la politique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 25-43 ; Violaine Roussel, 2001, « Les magistrats dans les scandales politiques en France. Logiques d'action et jeux judiciaires locaux », in Jean-Louis Briquet, Philippe Garraud, (dir.), 2001, op. cit., p. 69-86.

417. Pierre Muller, 1998, « Politiques publiques et risques collectifs », communication au séminaire du programme risques collectifs et situations de crise, Actes de la 12ème séance, 12 novembre, École des Mines de Paris, Cnrs, p. 26.

décisionnel et de maîtriser, au moment des choix techniques, toutes les conséquences de ces derniers.

On s'interroge donc sur les effets sur l'action publique des résistances que nous avons identifiées qui toutes mobilisent l'arme juridique davantage que la contestation proprement politique au sein des arènes institutionnalisées de la démocratie représentative ou délibérative.

À première vue, on aurait envie de rejoindre la position développée par Emmanuel Henry, qui s'appuie sur les contestations qui entourent le problème de l'amiante<sup>418</sup>. Quelle est-elle ? Un des principaux résultats de ses travaux est que le recours au droit pénal, dans le milieu des années 1990, a été très efficace au sens où il a permis d'accuser les milieux industriels (pour faute inexcusable de l'employeur) et les pouvoirs publics pour régler le problème des victimes de l'amiante. En revanche, l'auteur souligne aussi que cette affaire, en dénonçant le « lobby français de l'or blanc » et la complicité passive des « pouvoirs publics », a contribué à produire un nouveau type de méconnaissance autour du problème de l'amiante, une vision tronquée du problème, un récit simple sur le mode du complot. E. Henry montre bien en effet qu'en devenant une affaire de santé publique, l'exposition à l'amiante, à l'origine de maladies professionnelles, connues et prises en charge dans une gestion administrative routinisée relevant de la Direction des Relations du Travail (DRT) au Ministère du travail, des employeurs, des représentants syndicaux et de la sécurité sociale n'occupe qu'une place très marginale dans la publicisation de « l'affaire » de l'amiante et dans les logiques accusatoires à l'œuvre. Les arbitrages socio-économiques opérés, pendant des années, dans ce secteur et l'acceptation sociale des maladies professionnelles disparaissent paradoxalement des débats à mesure que l'amiante fait « scandale ». En effet, en revenant sur le premier épisode de publicisation du problème de l'amiante, dans les années 1970, l'auteur montre que, en phase avec le discours transversal du moment, les contestations autour du problème de l'amiante ont, à cette époque, des tonalités de lutte de classe : à travers le problème de l'amiante, il s'agit de dénoncer les injustices sociales et l'acceptation des maladies professionnelles. Dans les années 1970, le problème de l'amiante n'est nullement perçu comme un problème de santé publique. Il est un problème qui s'inscrit dans des conflits plus vastes relatifs aux conditions de travail et aux rapports de force entre patronat et salarié dans une société capitaliste. Ce secteur va donc, suite aux mobilisations des années 1970, être régulé par l'administration du travail, selon des réglementations de plus en plus strictes, en incorporant dans le droit français des directives européennes, et ce pendant 20 ans. Quand surgit le scandale, dans les années 1990, le problème de l'amiante et sa médiatisation appellent une réaction des « pouvoirs publics » et des « décisions » spectaculaires. En ce sens, la judiciarisation et la publicisation du problème sont à l'origine de l'interdiction de l'amiante. Pour autant, l'interdiction de la fabrication, de l'importation et de la mise en vente des produits contenant de l'amiante n'est qu'un élément de résolution des problèmes posés par l'amiante... et n'a pas constitué un changement majeur sur le plan des politiques publiques en vigueur dans la mesure où le marché de l'amiante était déjà très réglementé et où les entreprises de ce secteur s'étaient déjà largement reconverties. Ainsi, ce qui est présenté comme une décision politique

---

418. Emmanuel Henry, 2003, « Intéresser les tribunaux à sa cause. Contournement de la difficile judiciarisation du problème de l'amiante », *Revue Société contemporaines*, n°52, p. 33-59 ; Emmanuel Henry, 2004, « Quand l'action publique devient nécessaire. Qu'a signifié « résoudre » la crise de l'amiante ? », *Revue Française de Science politique*, vol 54, n°2, avril, p. 289-314.

majeure, sous l'effet de la publicisation et de la judiciarisation, n'infléchit qu'assez marginalement l'action publique en vigueur.

D'autres auteurs insistent néanmoins sur le fait, qu'à distance de l'usage de l'arme juridique, les mobilisations associatives peuvent néanmoins produire des inflexions substantielles en matière d'action publique<sup>419</sup>. Geneviève Decrop a notamment montré combien le temps du contentieux juridique permettait aux associations de prendre la mesure des défaillances ordinaires des pratiques routinières qui caractérisent les systèmes techniques complexes et l'action des acteurs au sein de ces institutions. Ceci étant connu et partagé, il devient alors possible pour elles d'interroger ces pratiques ordinaires. Pour que cela se concrétise, l'auteur souligne aussi le poids de l'aspect fédératif de l'association. Autrement dit, c'est de l'accumulation des contentieux, sur des objets distincts, que des similitudes globales dans ces défaillances ordinaires vont pouvoir être identifiées et devenir les leviers d'un investissement associatif à même d'infléchir plus transversalement et substantiellement l'action.

Informé par ces exemples de conflits, on perçoit bien que la systématisation de la juridicisation de la contestation est révélatrice de conflits circonscrits, partiels, sur des dispositifs et outils dépolitisés ou infra-politiques. On perçoit bien, aussi, que l'action publique, si elle se fait à partir d'alignements cognitifs intermédiaires à l'échelle de projets et de dispositifs techniques, ne se défait pas automatiquement à cette échelle, à moins, peut-être de contester une panoplie, une myriade de dispositifs tendant à faire système. Une fois encore, la portée des résistances s'en trouve posée. Il y aurait comme une asymétrie entre la force de l'attraction qui s'opère par l'alignement cognitif autour des instruments et le mécanisme inversé de désalignement.

Pour clore ce mémoire d'HDR, on aimerait défendre une hypothèse finale. Et si finalement, la variable la plus déterminante pour rendre compte des mécanismes d'agrégation des intérêts qui se jouent dans la production des politiques urbaines n'était-elle pas la variable spatiale, entendue comme l'espace d'action de référence des acteurs investis dans la gouvernance urbaine ?

### **5.3 Des coalitions d'intérêts structurées sur des bases socio-spatiales**

La question de l'agrégation des intérêts, grande question de la science politique et passage obligé pour comprendre qui gouverne, est classiquement saisie à travers trois prismes : la variable institutionnelle, la variable corporatiste, la variable partisane enfin. Ces trois grandes variables permettraient de rendre compte de la nature des intérêts, des points de vue, des référentiels, des idées portées par chacun ainsi que des mécanismes qui président à leur confrontation ou à leur agrégation.

Un apport de l'analyse des politiques publiques, et notamment de l'analyse des politiques publiques sensible à la mise en œuvre de l'action publique sur les territoires, à cette question a constitué à réévaluer le poids du territoire, de la territorialité, de la territorialisation... sans qu'on sache toujours bien d'ailleurs ce que recouvre précisément l'inflation de l'usage de cette notion de territoire, venue supplanter celle de « local ». Nous ne souhaitons pas, dans cette conclusion, revenir longuement sur cette littérature

---

419. Geneviève Decrop, 2004, *Victimes, associations de victimes et prévention des risques collectifs*, programme EPR 1, Ministère de l'écologie et du développement durable.

foisonnante<sup>420</sup>, qui a fait l'objet, en 2011, d'une tentative de synthèse dans un dictionnaire des politiques territoriales<sup>421</sup>. Ce sur quoi nous aimerions insister, c'est sur la concomitance de cette inflation de cette sémantique du territoire en France, du *place* et du *landscape* dans la géographie anglosaxonne, avec l'accent mis sur les transformations des politiques urbaines. Nous l'avons souligné en introduction, le contexte de compétition entre villes et l'impératif post-fordiste de qualité urbaine se traduisent par des stratégies de développement urbain visant davantage la place (*place, urban place*) que le territoire (*territory* entendu comme renvoyant davantage au territoire administratif et juridique). Autrement dit, la mutation entrepreneuriale de politiques urbaines s'accompagne d'un glissement de la notion de ville comme ensemble territorial vers la ville symbolique résumée par ses secteurs stratégiques<sup>422</sup>. Le développement de quartiers d'affaires, la concentration des opérations de requalification d'espaces publics dans les centres historiques, les espaces à valeur patrimoniale ou touristique, les quartiers commerçants, les quartiers de gare, et certains quartiers résidentiels, qu'il s'agisse d'espaces déjà favorisés ou d'espaces à « reconquérir », sont illustratifs de l'orientation des politiques d'attractivité, centrées sur un archipel de lieux stratégiques plutôt que sur le territoire urbain dans son ensemble. Cette sélectivité est largement implicite et/ou euphémisée à travers la notion d'effet de ruissellement qui sous-entend que ces actions stratégiques seront créatrices de richesses qui profiteront à tout le territoire. Elle se traduit également par le fait d'associer une ville entière à la réussite et au pouvoir d'une petite partie de la ville et de ses opérations et grands projets emblématiques<sup>423</sup>. Si ce glissement est observable dans les catégories de la pratique, il l'est aussi dans les travaux de recherche qui se focalisent sur ces politiques urbaines stratégiques pour qualifier toute la gouvernance urbaine. Le retour des « villes » européennes ou la « ville » gouvernée par projets ne nous informent en réalité pas sur toute la gouvernance des territoires urbains, mais sur la gouvernance des seuls espaces considérés comme stratégiques conformément aux canons contemporains de l'attractivité métropolitaine. Ils nous décrivent les mécanismes d'agrégation des intérêts et les acteurs impliqués pour construire ces places, ces archipels stratégiques. Dès lors que l'on déplace le regard, comme nous l'avait fait, en direction des territoires sans atout pour jouer ce jeu (les territoires périphériques du renouvellement urbain d'Argenteuil) ou que l'on élargit la focale (pour observer l'organisation de la circulation à l'échelle métropolitaine), ces mécanismes d'agrégation des intérêts se dérobent.

C'est pourquoi, on aimerait défendre, en conclusion, l'idée du poids de la variable socio-spatiale dans la structure des coalitions. L'espace d'action de référence et les caractéristiques socio-économiques de ces espaces de références semblent en effet être un puissant attracteur d'intérêts. Ceux qui gouvernent les places stratégiques gagnantes ne sont pas ceux qui gouvernent les espaces délaissés et non stratégiques. Ces clivages spatiaux sont plus déterminants que les variables institutionnelle, partisane et corporatiste pour comprendre et expliquer les mécanismes d'agrégation des intérêts « en ville ».

---

420. Littérature dont on trouvera un état des lieux et une mise en perspective claire dans : Alain Faure, 2002, *La question territoriale. Pouvoirs locaux, action publique et politique(s)*, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Grenoble, Cerat, Université Pierre-Mendès France.

421. Romain Pasquier, Sébastien Guigner, Alistair Cole, 2011, *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po.

422. David Harvey, 1989, "From managerialism to entrepreneurialism : the transformation in urban governance in late capitalism", *Geografiska Annaler*, 71, B, p. 3-17.

423. Jennifer Robinson, 2002, "Global and world cities : a view from off the map", *International Journal of Urban and Regional Research*, 26, 3, p. 531-554.

Nous avons montré dans le chapitre quatre que le mot d'ordre de renouvellement urbain renvoyait à deux réalités bien distinctes selon qu'il concernait les territoires périphériques de grands ensembles considérés comme sans potentiel et les territoires dotés des attributs de la centralité historique ou de l'imagerie du faubourg. Ainsi, à l'échelle de la ville d'Argenteuil, le renouvellement urbain ne s'appuie pas sur les mêmes réseaux d'acteurs selon qu'il concerne le centre-ville ou la périphérie, ce qui nous a fait dire qu'il n'y avait pas une, mais deux gouvernances du renouvellement urbain<sup>424</sup>. Nous pensons qu'il est possible d'étendre la portée de ce résultat de recherche. À l'échelle intercommunale, il est possible d'identifier des processus similaires de spécialisation spatiale des coalitions selon les profils socioéconomiques des communes dans les *deals* relatifs à la solidarité intercommunale. De même, le débat sur le retrait ou le retour de l'Etat mérite d'être investi sous l'angle des espaces de référence de l'Etat et de ses fonctionnaires. En creux, on bouclera le propos par un détour marseillais où le centre-ville, toujours populaire, est convoité pour accueillir les attributs du rayonnement métropolitain : ici, pas (encore) de différenciation spatiale des coalitions mais des conflits de coalitions sur l'usage des espaces centraux autour de l'enjeu « un centre-ville pour tous ».

#### *Une lecture socio-spatiale de la solidarité intercommunale*

Nous avons déjà eu l'occasion, dans l'introduction, de souligner que les travaux français portant sur l'intercommunalité sont globalement unanimes pour dénoncer le déficit démocratique des gouvernements intercommunaux et d'une machine communautaire réglée pour fabriquer du compromis et du consensus partisan. Cette situation serait imputable aux maires et à leurs mobilisations corporatistes pour neutraliser et domestiquer l'intercommunalité<sup>425</sup>. Cette position est déterminée par un cadre analytique centré sur le seul personnel politique au sein duquel les maires sont considérés comme une catégorie homogène partageant un même intérêt corporatiste stable dans le temps.

Ce constat du faible poids de la variable partisane dans l'agrégation des intérêts communaux qui composent les gouvernements urbains ne fait aucun doute. En revanche, l'interpréter comme la conséquence d'une mobilisation corporatiste des maires qui confisqueraient, ce faisant la démocratie intercommunale pour préserver leurs trophées et pré-carré nous semble être une grille de lecture erronée. Certes, la variable partisane ne donne pas lieu à la structuration d'une majorité et d'une opposition au sein du conseil communautaire qui serait assortie d'une discipline de vote. L'appartenance à une commune

---

424. On retrouve cette idée de différenciation territoriale des coalitions d'acteurs dans les travaux de Rémi Dormois. Rémi Dormois, 2008, « Les coalitions dans l'analyse des politiques urbaines post-keynésiennes. Discussion à partir de la comparaison des politiques de régénération urbaine menées dans trois villes européennes en reconversion », *Métropoles*, n°4.

425. Pour rappel, Daniel Gaxie, 1997, « Stratégies et institutions de l'intercommunalité. Remarques sur le développement contradictoire de l'intercommunalité », in CURAPP, 1997, *L'intercommunalité. Bilan et perspectives*, Paris, Puf, p. 25-49 ; Patrick Le Lidec, 1997, « L'Etat, les associations d'élus et la réforme des structures communales sous la Ve République : rapports de force et compromis », in Le Saout R. (dir.), *L'intercommunalité - Logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes ; Rémy Le Saout, 2000, « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue française de science politique*, 50, 3, p. 439-461. Paul Boino, Xavier Desjardins, 2009, *Intercommunalité : politique et territoire*, Paris, La documentation française ; Fabien Desage, 2006, « La vocation redistributive contrariée d'une institution fédérative infranationale. Les faux-semblants du « consensus » partisan à la communauté urbaine de Lille », *Lien social et politiques*, 56, p. 149-163 ; Fabien Desage, David Géranger, 2011, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Editions du Croquant.

prime souvent, c'est vrai, sur l'appartenance partisane. Mais n'est-ce là que la conséquence des stratégies corporatistes et égoïstes des élus communaux ? N'y a-t-il pas une autre interprétation possible ? Ne peut-on pas y voir le poids des variables socioéconomiques et spatiales qui forment la spécialisation communale et structurent les débats autant que les alliances entre le « maire de la ville-centre », le « maire d'une petite commune pauvre en Taxe Professionnelle », le « maire d'une commune fiscalement riche mais devant faire face à de fortes charges compte tenu des caractéristiques de sa population », le « maire d'une commune de l'ancien bassin minier »... Si l'on accorde un tant soit peu de crédit à cette autre lecture de ce qu'est l'intérêt d'un représentant d'une commune élu au suffrage universel à cette échelle, alors l'intercommunalité est bien politique. La variable partisane, secondaire mais pas accessoire, peut même retrouver tout son sens dès lors que l'appartenance politique des élus reflète l'histoire socioéconomique de la commune et la sociologie de ses habitants. Autrement dit, le déclin de la pertinence de la variable partisane pour rendre compte de l'agrégation des intérêts n'est pas le signe, selon nous, d'une dépolitisation mais témoigne plutôt d'un desserrement des liens entre la couleur politique du maire et les caractéristiques socio-économiques des territoires — l'exemple le plus net étant probablement celui des banlieues rouges —. Dès lors que la couleur politique cesse d'être un bon prédicteur du profil socio-économique des communes, quel pourrait être la variable de substitution qui permettrait de rendre compte de la mise en ordre des intérêts ? On fait l'hypothèse que la variable spatiale est désormais plus pertinente que la variable partisane pour accéder aux profils socio-économiques des communes<sup>426</sup>.

Dans le cadre du projet SOLITER, nous avons mis à jour le fait que l'agrégation des intérêts communaux pour négocier les critères intercommunaux du partage de la Dotation de Solidarité Communautaire est d'abord structurée par des clivages socio-économiques spatialisés. Nous avons alors cherché à identifier les profils de communes, proches du point de vue des problématiques territoriales qu'elles ont à résoudre, sur lesquels se nouent les alliances pour défendre leur cause et leurs intérêts auprès des intercommunalités, vis-à-vis de communes dont le profil est différent. Autrement dit, nous avons montré combien pesaient les variables socio-économiques qui caractérisent les espaces communaux pour comprendre l'agrégation (et la non agrégation) des intérêts de leurs représentants, les maires. Alors, nous avons identifié pour chaque profil de communes, le registre de justification mobilisé au nom de la solidarité intercommunale<sup>427</sup>.

---

426. Mentionnons que des travaux de géographie sociale et électorale tentent de lier directement situation spatiale (à travers la notion de gradient d'urbanité) et vote. La piste est intéressante, elle mérite d'être maniée avec précaution. Voir notamment les controverses autour des travaux de Jacques Lévy qui tendent à montrer un lien entre le gradient d'urbanité (la distance à un centre) et le vote front national. Jacques Lévy, 2003, « Vote et gradient d'urbanité », *EspacesTemps.net*, Mensuelles, 05.06.2003 ; Jean Rivière, 2009, *Le pavillon et l'isoloir. Géographie sociale et électorale des espaces périurbains français (1968-2008)*, Thèse de doctorat, Université de Basse-Normandie ; Fabrice Ripoll, Jean Rivière, 2007, « La ville dense comme seul espace légitime. Analyse critique d'un discours dominant sur le vote et l'urbain », *Annales de la recherche urbaine*, n° 102, p. 121-130.

427. Hélène Reigner, Thomas Frinault, Catherine Guy, 2010, « Construire la solidarité intercommunale. Les ressorts de l'intégration au prisme du partage de la Dotation de Solidarité Communautaire », *Politiques et Management Public*, vol 27, n°3, p. 3-30.

## *Enquête et méthodes*

### *La Dotation de Solidarité Communautaire : un objet « tête d'épingle »*

Un consensus existe pour considérer que la réussite de l'intercommunalité en France est inséparable d'un ménagement des intérêts communaux. Cette nature de l'intercommunalité française, maintes fois observée à partir des règles politiques et institutionnelles, trouve également une expression en matière de fiscalité locale. À la date du passage en Taxe Professionnelle Unique, il faut ainsi organiser un « juste retour » de la fiscalité qui vient compenser la perte, pour les budgets communaux, de la Taxe Professionnelle et surtout du dynamisme de ses bases. La Taxe Professionnelle est en effet une ressource fortement évolutive. Le principal enjeu du transfert de la Taxe Professionnelle, c'est donc avant tout la question du partage entre les communes et la communauté de l'augmentation, supposée mais incertaine, du produit futur de la Taxe Professionnelle, et ce d'autant que cet accroissement des recettes peut être le fruit d'investissements communaux antérieurs au passage en TPU (ZAC communale notamment).

Ce « juste retour » s'effectue selon deux modalités. La première, de nature obligatoire, correspond à l'Attribution de Compensation (AC) que les groupements reversent aux communes membres. La date du passage en TPU sert de point de référence pour établir un équilibre des comptes entre la communauté et les communes. A partir de cette date, la communauté reverse, tous les ans, à chaque commune, une Attribution de Compensation. Cette dernière représente le produit de la Taxe Professionnelle précédemment perçu à l'échelle communale duquel est déduit les charges communales désormais transférées à l'EPCI. Une fois calculée, cette AC est fixe<sup>428</sup>. De manière statique, elle neutralise le passage en TPU pour les budgets communaux à la date du passage en TPU. Si l'AC permet une neutralisation financière du passage en TPU, ce mécanisme ignore, par définition, le dynamisme des bases de taxe professionnelle futures. C'est pour effectuer le « juste retour » sur cette dynamique à venir qu'est instituée, de manière facultative, une seconde modalité de reversement aux communes à travers la dotation de solidarité communautaire (DSC). Autrement dit, la DSC peut être l'instrument d'un retour aux communes de la dynamique du produit de TP désormais encaissé par l'EPCI.

### *La Dotation de Solidarité Communautaire : un objet significatif des logiques d'agrégation des intérêts communaux et des échanges intercommunaux*

En quoi la DSC est-elle un objet pertinent pour mettre à jour les ressorts de l'intégration intercommunale ? Certes, la DSC n'est pas l'unique levier d'action des intercommunalités pour mettre en œuvre une réduction des inégalités de richesse et de charges. Les politiques communautaires, la localisation des équipements et le choix du régime fiscal sont également de puissants facteurs de redistribution entre communes. Pour autant, l'analyse rétrospective des modalités de la distribution de cette ressource communautaire entre communes membres a un intérêt historique : a été inauguré à cette occasion un processus inédit de négociation, ont été scellés au cours de cette phase des modes opératoires qui ont marqué le déploiement des gouvernements intercommunaux. En outre, avec le projet en cours de

---

428. Sauf en cas de prise de nouvelles compétences par l'EPCI. Commune par commune, le coût de la nouvelle compétence transférée à l'EPCI est alors évalué (par la Commission d'Evaluation de Transfert des Charges –la CLET-) et déduit de l'AC versée à chaque commune.

réforme des collectivités territoriales<sup>429</sup> et l'annonce de la suppression de la Taxe Professionnelle (TP), principale ressource des intercommunalités, les arbitrages de redistribution de la DSC vont être réinterrogés. Ils vont occuper une place d'autant plus centrale que les ressources à se partager vont tendre à être plus contraintes et moins dynamiques. Enfin, le partage de cette DSC peut être appréhendé comme un laboratoire, au sein duquel a été expérimenté et testé un processus de distribution de ressources que l'actuel projet de réforme n'exclut pas d'amplifier. En effet, le projet de « DGF territoriale »<sup>430</sup>, versée par l'Etat aux EPCI, envisage d'agréger la dotation d'intercommunalité du groupement avec les dotations de fonctionnement jusqu'alors versées aux communes. À charge alors pour le conseil communautaire, comme c'est déjà le cas pour la DSC, de restituer aux communes leur dotation en définissant une conception locale de la péréquation financière<sup>431</sup>. Certains conseils généraux (CG22 et CG35 par exemple) envisagent également d'affecter directement aux EPCI les sommes jusqu'alors allouées aux communes dans le cadre des contrats de territoire. Les modalités du partage des ressources au sein des EPCI et les enjeux qu'elles soulèvent pourraient donc, à l'avenir, être d'autant plus cruciales qu'elles vont concerner des sommes bien supérieures à celles de la seule enveloppe de DSC.

#### *Une enquête collective sur une variété de situations territoriales*

L'enquête a été menée de l'hiver 2008 au printemps 2009 au sein de sept groupements intercommunaux. Elle s'est attachée à retracer rétrospectivement les choix effectués en matière de DSC, choix concomitants au passage en régime fiscal de Taxe Professionnelle Unique, instauré en 1992 par la loi ATR et relancé par la loi Chevènement de 1999<sup>432</sup>. Deux types de matériau ont été collectés : les documents relatifs à la DSC produits par les services financiers des groupements intercommunaux ; les discours des acteurs par le biais d'entretiens semi-directifs conduits auprès de maires, de représentants intercommunaux (président, vice-présidents) et de fonctionnaires territoriaux communaux et intercommunaux (le plus souvent Directeur Général des Services).

Alors que la plupart des travaux portant sur l'intercommunalité s'intéressent aux grosses agglomérations, notre échantillon recouvre une diversité de situation socio-économiques et spatiales avec : deux Communautés d'Agglomération (CA du Pays d'Aix, Vitré Communauté), deux groupements intercommunaux périurbains (la CCEG jouxte la Communauté Urbaine de Nantes, la CC du Pays de Chateaugiron jouxte la CA de Rennes Métropole), un groupement organisé autour d'une ville moyenne (Lamballe communauté) et deux groupements à dominante rurale (ACSOR, CCMV).

---

429. Edouard Balladur, 2009, *Il est temps de décider*, Comité pour la réforme des collectivités locales, Rapport au Président de la République, Paris, La documentation française.

430. La possibilité donnée aux communes et communautés d'instaurer une DGF « territoriale » est précisée dans l'article 66 de l'avant projet de loi relatif aux collectivités territoriales, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre mer et des collectivités territoriales.

431. Précisons que les critères de répartition de la DSC sont votés à la majorité des deux tiers tandis que l'enveloppe globale de DSC à se partager est votée à la majorité simple. Voir l'article 86 de la loi du 12 juillet 1999.

432. Dès 1992, la loi relative à l'Administration Territoriale de la République définit le dispositif de coopération intercommunale à Taxe Professionnelle Unique. Pour autant, c'est avec l'adoption de la loi Chevènement en 1999 que le régime fiscal de la Taxe Professionnelle Unique devient suffisamment incitatif (notamment grâce à la bonification de la Dotation Globale de Fonctionnement attribuée par l'Etat aux communautés à TPU) pour connaître un succès quantitatif.

Nom du groupement	Département	Ville centre	Nombre de communes	Nombre d'habitants
CA du Pays d'Aix (CPA)	13	Aix-en-Provence	34	333 000
CA de Vitré Communauté	35	Vitré	37	62 300
CC du Pays de Chateaugiron	35	Chateaugiron	6	20 000
Lamballe communauté	22	Lamballe	17	28 800
CC Erdres et Gesvres (CCEG)	44	Pas de ville-centre	12	50 000
CC de Moyenne Vilaine (CCMV)	35	Bain de Bretagne	17	26 000
CC des Communes du Sud Ouest de Rennes (ACSOR)	35	Guichen	8	26 000

Figure 16. Les groupements intercommunaux étudiés dans le cadre du projet SOLITER : une diversité de situations socio-économiques et spatiales

Cette recherche s'est inscrite dans un projet de recherche intitulé « Négocier la solidarité territoriale dans les intercommunalités » (projet SOLITER 2009-2012) dirigé par Hélène REIGNER et Matthieu LEPRINCE. Il a été financé par le programme « Gouverner et Administrer » de l'ANR et a été également soutenu par la Maison des Sciences de l'Homme de Bretagne (MSHB).

Cette opération de recherche sur la DSC a donné lieu à un travail coopératif associant Rémi Le Saout, Catherine Guy, Thomas Frinault, Sébastien Segas, Matthieu Leprince et Hélène Reigner.

De fait, le partage de la DSC révèle l'importance des dimensions socio-économiques du territoire dans la fabrique du consensus. L'analyse fine des critères de partage de la DSC donne en effet à voir un certain nombre de priorités relatives à l'organisation du territoire intercommunal. L'analyse spatiale peut être utilement convoquée pour expliquer que les arbitrages relatifs à la DSC sont fonction de l'organisation du territoire et de la spécialisation fonctionnelle des communes. Autrement dit, le consensus obtenu en matière de solidarité autour du partage de la DSC révèle un consensus plus large relatif à l'organisation du territoire intercommunal — qui imprègne également les politiques communautaires —. Quatre registres émergent fortement.

De manière très explicite, on assiste, autour du partage de la DSC, à une déclinaison intercommunale de débats récurrents au sein de l'Union européenne sur le « juste retour » attendu par chaque pays en termes de dépenses communautaires localisées sur le territoire de chacun dans une logique intergouvernementaliste. Mais, à la différence de ce qui se passe à l'échelle européenne, la ressource intercommunale mise en commun est dynamique et incertaine. La logique de reversement, via la DSC, de cet accroissement potentiel des ressources n'est considérée comme illégitime ni par les élus ni même par les services communautaires. Elle traduit « un retour sur investissement » attendu de la part des communes qui ont fait l'effort d'investir dans le développement économique notamment via l'aménagement communal de Zones d'Activités devenues communautaires. Cet intéressement sur l'accroissement futur et potentiel de la TP profite aux communes qui connaissent un développement économique et ce quelles que soient les caractéristiques socio-économiques des habitants de la commune. Elle est présentée comme une nécessaire incitation au développement économique. Précisons également que les petites communes

(très) riches en Taxe Professionnelle, accueillant des établissements exceptionnels sur leur territoire<sup>433</sup>, ne peuvent prétendre conserver l'intégralité de la croissance des recettes fiscales issues du développement économique dans une intercommunalité à Taxe Professionnelle Unique. D'ailleurs, les groupements intercommunaux ne font que poursuivre une politique de plafonnement et d'écrêtement antérieurement prise en charge par le biais des Fonds Départementaux de Péréquation de la Taxe Professionnelle (FDPTP)<sup>434</sup>. Cette catégorie de commune réclame logiquement un déplafonnement de la DSC afin de récupérer une partie du dynamisme de leur Taxe Professionnelle. Souvent isolées au regard de leur profil socio-économique, ces communes n'obtiennent pas gain de cause. Il est considéré comme « juste » qu'elles financent la solidarité territoriale en partageant les bénéfices de la croissance économique localisés sur leur territoire.

En second lieu, au nom de « l'équilibre du territoire », la DSC se doit d'organiser une redistribution des richesses en direction des communes fiscalement pauvres en Taxe Professionnelle et ce quelles que soient les caractéristiques socio-économiques des habitants de la commune. De fait, les petites communes font l'objet d'une attention particulière sur la plupart des terrains observés. Au sein de l'ACSOR, une part équivalente à 40% de la DSC est accordée aux communes dont la TP par habitant est inférieure à la moyenne communautaire. À la CA du Pays d'Aix, les communes ayant une DSC inférieure à 50 000 euros voient leur DSC doubler. Si la DSC doublée reste inférieure à 50 000 euros, il est automatiquement attribué à ces communes une DSC minimale de 50 000 euros, localement dénommée « DSC Smic ». Au sein de la CC de Moyenne Vilaine, une partie de la DSC est distribuée également à hauteur de 1% par commune, quelles que soient les caractéristiques de la commune. Ces choix sont peu coûteux pour l'EPCI mais peuvent être décisifs à l'échelle du budget des petites communes. L'effet pervers peut être une désincitation au développement économique, source de richesse pour la communauté mais potentiellement source de nuisances à l'échelle de la commune. Globalement, ce partage de la DSC favorable aux petites communes peu pourvues en Taxe Professionnelle permet de soutenir les territoires ruraux et/ou classés d'autant que ces derniers peuvent avoir à supporter des charges liées au développement d'un tourisme rural prisé de citadins souhaitant se « mettre au vert ».

En troisième lieu, la DSC se doit de participer à l'organisation d'une redistribution des richesses en direction des communes qui connaissent un dynamisme de peuplement nettement supérieur à leur dynamisme économique. Cette configuration est un élément fort de structuration de l'intérêt communautaire sur le territoire de coopération. Qu'elles soient dites « intermédiaires » à la CA de Vitré, « moyennes » au sein de l'ACSOR, partout, il y a consensus pour mettre en place une solidarité à l'attention des communes périurbaines qui connaissent une croissance démographique forte appelant des équipements publics (crèches, écoles, équipements sportifs, ...) sans disposer des ressources correspondantes en activité économique. Cette solidarité peut être déployée à travers le partage de la DSC par le biais des critères de population, du nombre de logements sociaux, de la population scolarisée et des dispositions diverses visant à doter les communes en fonction des charges

---

433. Un établissement est considéré comme exceptionnel lorsque ses bases de taxe professionnelle, rapportées à la population de la commune d'implantation, sont supérieures à deux fois la moyenne des bases de taxe professionnelle par habitant au niveau national.

434. « Alimentées par une part de taxe professionnelle, les ressources de ces fonds sont ensuite réparties par les conseils généraux, dans l'objectif de réduire des écarts de richesses ou de charges entre collectivités territoriales ou leurs groupements. ». Source : <http://www.dgcl.interieur.gouv.fr>

auxquelles elles font face. Ainsi, au sein de la CCEG, intercommunalité périurbaine jouxtant la Communauté Urbaine de Nantes, la DSC vient rétribuer les efforts des communes en matière de politique de la petite-enfance/Jeunesse. Au-delà de la DSC, ce décalage entre dynamisme économique et dynamisme du peuplement appelle le développement de politiques communautaires. Ainsi, les communes périurbaines de la CA du Pays d'Aix ont bénéficié d'un fort développement de la desserte en transport public communautaire ; les communes « moyennes » de l'ACSOR sont dans l'attente d'une meilleure intégration communautaire qui répondra à leurs besoins en services publics.

Enfin, il est considéré comme légitime que la DSC participe à une redistribution des richesses afin de compenser les charges de centralité supportées par les villes-centres. L'éventail des solutions est plus restreint. Le plus souvent, le critère « population » est pondéré d'un coefficient qui augmente avec la taille de la commune. Comme pour les communes dites intermédiaires, la DSC donne à voir une priorité consensuelle dont la prise en charge est fortement relayée par l'exercice des compétences communautaires et la localisation des équipements publics qui en découle.

Ainsi, le consensus obtenu en matière de solidarité autour du partage de la DSC révèle un consensus plus large relatif à l'organisation du territoire intercommunal, en tant que territoire fonctionnel. Ce résultat n'aurait pas été aussi saillant si notre échantillon de terrains avait été moins vaste et moins varié. De plus, les quatre registres légitimes de la solidarité territoriale qui émergent des pratiques et des discours des groupements intercommunaux font consensus à la condition qu'ils soient plus ou moins combinés. Les petites communes n'acceptent, par exemple, l'argument des charges de centralité de la ville centre que si, dans le même temps, elles obtiennent la reconnaissance de leur pauvreté en Taxe Professionnelle. Soulignons que les arbitrages vont tendre à devenir de plus en plus contraints sous les effets conjugués attendus du ralentissement de la croissance économique (et donc des ressources des communautés) et de l'accroissement des charges liées au développement des politiques communautaires.

Type de communes	Registre de justification	Effets sur critères
Communes « riches en TP »	Logique du « juste retour »	Récupération d'une partie de la TP versée au nom de l'incitation économique
Petites Communes « pauvres en TP »	L'équilibre du territoire	Mécanismes garantissant une DSC minimum ou une part réservée de DSC
Communes à forte évolution démographique	Besoins d'équipement	Critères de population, nombre de logements sociaux, nombre d'enfants scolarisés, etc.
Villes centre	Mise en avant des charges de centralité	Critère population pondéré d'un coefficient qui augmente avec la taille de la commune

Figure 17 : Les registres de justification de la solidarité intercommunale fondés sur des variables socio-économiques spatialisées

Forts de ces résultats, nous souhaitons poursuivre l'exploration de cette voie en cherchant à la systématiser. L'idée est de tester, pour d'autres objets (la répartition des équipements communautaires, la dette) la pertinence d'une entrée par les profils socio-économiques des communes. Pour ce faire, nous avons d'ores et déjà, testé, pour quatre communautés d'agglomérations, la construction de classes et leur projection dans l'espace communautaire. Une typologie de communes a été construite sur la base de deux critères : la richesse économique de la commune et celle de sa population. Ces deux critères sont respectivement appréhendés à travers deux variables : le montant potentiel de taxe professionnelle rapporté au nombre d'habitants et le revenu moyen par habitant. Cette typologie de richesse communale est déterminée par le rapport à la médiane intercommunale et calculée pour chaque terrain. On obtient donc une typologie en quatre classes qui renvoient à quatre profils socioéconomiques de communes.

Une première classe, en rose sur les cartes, rassemble les communes riches économiquement mais dont la population est globalement pauvre : c'est le profil classique des villes industrielles. Une seconde, en bleu clair, regroupe des communes pauvres économiquement et accueillant des populations plus riches que la médiane communautaire. C'est le profil « commune résidentielle ». Certaines d'entre elles connaissent un accroissement de population bien plus rapide que la dynamique de leurs ressources et peuvent rencontrer des difficultés à satisfaire les besoins en matière d'équipements publics, c'est la problématique de certaines communes périurbaines. La troisième, en rouge, nous permet de repérer les communes pauvres en TP qui accueillent des populations plus pauvres que la médiane communautaire : c'est le profil « communes périphériques ». Il peut rassembler des communes encore rurales, des communes accueillant une périurbanisation lointaine mais aussi des communes concentrant massivement le parc de logement social. Enfin, en bleu foncé, sont représentées les communes riches économiquement et riches du point de la vue de la population qu'elles accueillent. Ce profil rassemble assez typiquement des communes de première couronne qui accueillent de l'économie tertiaire.

Ce travail de construction de profils socio-économiques et cette attention à leur distribution spatiale nous semble donc être une piste féconde pour renseigner les mécanismes d'agrégation des intérêts et de constitution d'alliances et de coalitions au sein de la démocratie urbaine. Une telle grille de lecture peut, à nos yeux, également être mobilisée pour étudier les transformations du rôle de l'Etat.

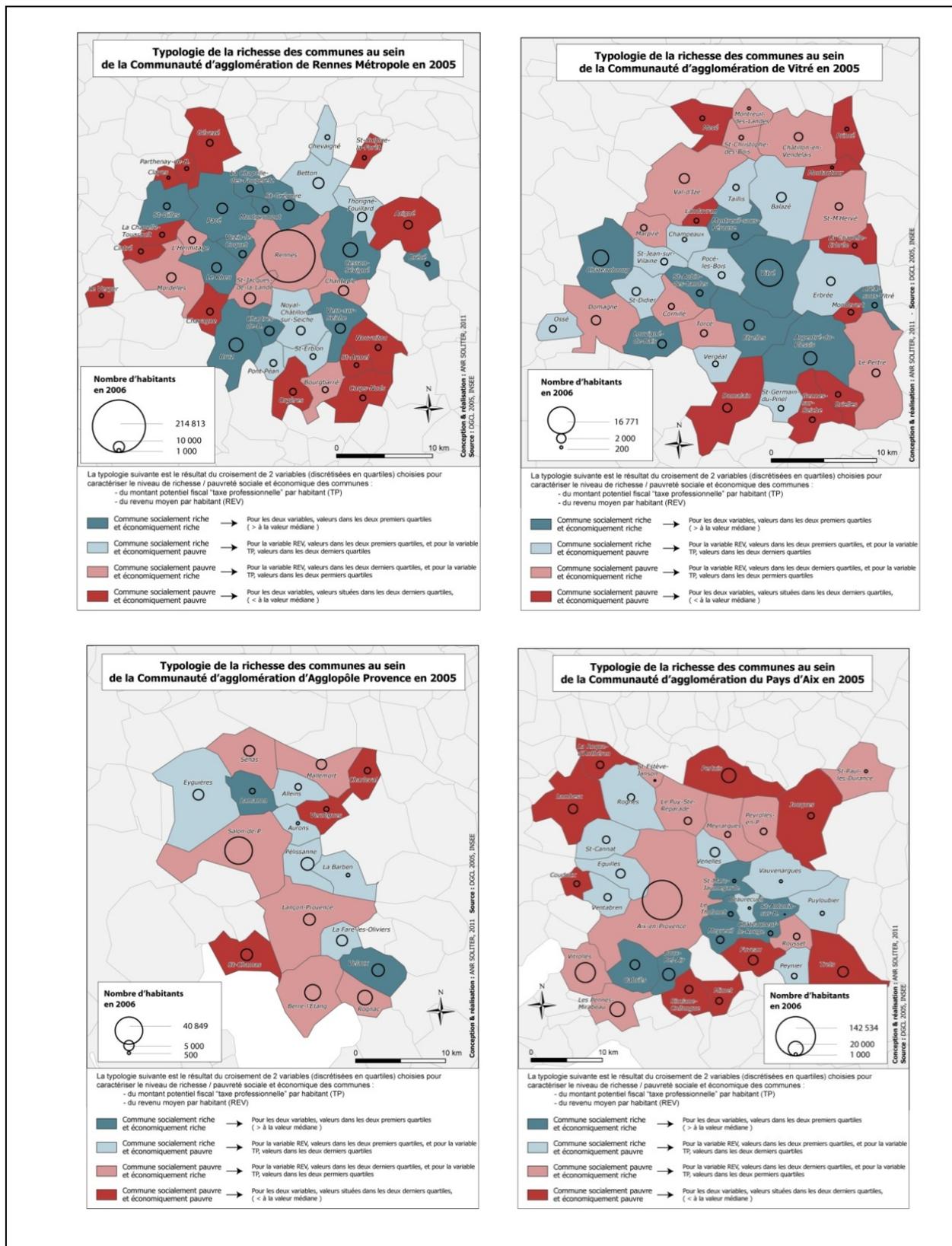


Figure 18. Se doter d'outils pour intégrer les variables socio-économiques et leur distribution spatiale dans l'analyse des politiques urbaines : un test méthodologique

### *La main gauche et la main droite de l'Etat : une spécialisation spatiale ?*

Nous mobilisons cette expression empruntée à Pierre Bourdieu<sup>435</sup> parce qu'elle nous permet de dépasser une réflexion très institutionnaliste sur l'Etat en terme de retour et de retrait au profit d'une analyse qui donne le primat à l'évolution des finalités et des contenus de l'action de l'Etat.

On a montré dans notre thèse combien, à la fin des années 1990, l'Etat territorial, en l'occurrence les Directions Départementales de l'Equipement, était présent et jouait un rôle actif dans la construction de l'action publique territoriale<sup>436</sup>. Ce résultat de recherche apparaissait largement contradictoire avec les travaux menés à peu près à la même époque. Rappelons-en quelques grandes caractéristiques. Les années 1990 sont marquées par une nette désétatisation des objets de recherche et leur décentrement en direction des collectivités locales, des interactions que ces dernières entretiennent avec les intérêts sociaux et économiques et, plus largement, des modalités d'agrégation des intérêts à un niveau infra-national. Le renouvellement des objets de recherche bénéficie aux nouveaux acteurs et aux nouveaux échelons de gouvernements. Il s'agit d'appréhender les changements d'échelle de l'action publique pour comprendre dans quelle mesure émergent de nouveaux espaces d'agrégation des intérêts ou de fabrique de l'action collective. La décennie est riche de travaux qui scrutent et qualifient l'émergence d'un pouvoir régional dans une Europe des régions et son degré d'autonomie vis-à-vis de l'Etat<sup>437</sup>. La ville est considérée comme un espace révélateur de modalités renouvelées de production de l'action publique dans des économies européennes post-industrielles globalisées<sup>438</sup>. Les métropoles et les institutions intercommunales font l'objet de nombreux travaux<sup>439</sup> tandis que les gouvernements municipaux sont étudiés, non plus tant dans leur relation et dépendance à l'Etat, mais au prisme des liens qu'ils tissent avec les groupes qui composent la société locale<sup>440</sup>. Cette désétatisation des objets de recherche s'accompagne d'un renouvellement non moins fort des cadres d'analyse qui mettent l'accent sur la différenciation de l'Etat. Ce qu'ont en commun ces travaux, c'est d'acter le « desserrement du verrou de l'Etat »<sup>441</sup> dans les territoires, d'une part, et d'aller puiser des cadres analytiques dans d'autres

---

435. L'expression est empruntée à Pierre Bourdieu. Pierre Bourdieu, 1998, *Contre-feux. Propos pour servir à la résistance contre l'invasion néolibérale*, Paris, Liber, Raisons d'Agir.

436. Hélène Reigner, 2002, *Les DDE et le politique. Quelle co-administration des territoires ?*, Paris, L'Harmattan.

437. Richard Balme, (dir.), 1996, *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*, Paris, Economica ; Emmanuel Négrier, Bernard Jouve, (dir.), 1998, *Que gouvernent les régions d'Europe ? Echanges politiques et mobilisations régionales*, Paris, L'Harmattan ; Patrick Le Galès, Christian Lequesne, 1997, *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte ; Romain Pasquier, 2002, « L'eupéanisation par le bas. Les régions et le développement territorial en France et en Espagne », in Patrick Hassenteuffel, Joseph Fontaine, (dir.), 2002, *To Change or not to Change. Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 171-188.

438. Patrick Le Galès, 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science Politique*, vol 45, n°1, p. 57-95.

439. Bernard Jouve, Christian Lefèvre, (dir.), 1999, *Villes, métropoles. Les nouveaux territoires du politique*, Paris, Antropos ; François Baraize, Emmanuel Négrier, (dir.), 2001, *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan ; Daniel Gaxie, (dir.), 1997, *Luttes d'institutions*, Paris, L'Harmattan.

440. Olivier Borraz, 1998, *Gouverner une ville : Besançon, 1959-1989*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

441. Patrick Le Galès, 1999, « Le desserrement du verrou de l'Etat », *Revue Internationale de politique comparée*, vol 6, n°3, p. 627-652.

contextes nationaux, notamment dans des pays où les pouvoirs locaux disposent historiquement d'une plus grande autonomie vis-à-vis de l'Etat, d'autre part. Il en résulte une remise en cause d'un cadre méthodologique stato-centré et, de manière concomitante, un foisonnement et une fragmentation des approches mobilisées par les chercheurs français pour analyser les transformations de l'action publique. Au milieu des années 1990, de nombreux concepts et notions sont importés et débattus dans le champ académique français pour penser les nouvelles conditions de production de l'action publique : réseaux d'action publique pour saisir les interactions entre l'Etat et les groupes sociaux<sup>442</sup>, gouvernance urbaine pour conceptualiser le basculement en direction de nouvelles formes d'exercice du pouvoir<sup>443</sup>, échange politique territorialisé pour étudier les nouvelles formes d'interactions territoriales<sup>444</sup> ou encore régimes urbains afin d'analyser les nouvelles conditions du *policy-making* dans les villes françaises<sup>445</sup>. C'est souvent autour de la discussion de ces notions, formalisées dans d'autres contextes intellectuels, que le débat académique s'organise tout au long des années 1990<sup>446</sup>. Les travaux menés sur la contractualisation de l'action publique insistent sur le maintien d'une forme de domination étatique sur le local, appuyé sur des ressources d'autorité<sup>447</sup>. Dans un contexte d'épuisement d'un modèle sectorisé<sup>448</sup>, d'autres se penchent sur les processus de modernisation administrative associés au mouvement de déconcentration de l'Etat<sup>449</sup> pour montrer comment ce dernier peut parvenir à se maintenir dans le jeu local en se repositionnant sur une double fonction de territorialisation des politiques nationales et d'institutionnalisation de l'action collective<sup>450</sup>. La thèse d'une dédifférenciation de l'Etat fait l'objet de discussions parfois vives, certaines analyses contestant le reflux de l'Etat et interprétant les recompositions en cours comme le signe de la restructuration de ses capacités d'action<sup>451</sup>. Si nos travaux de thèse s'inscrivent dans cette seconde perspective, il est délicat, à la fin des années 1990, de discerner ce qui relève d'une présence résiduelle de l'Etat, reliquat de la « grande époque » du ministère de l'équipement et de la force de son maillage du territoire et ce qui relève d'une restructuration de ses capacités d'action. Les deux logiques sont probablement à l'œuvre et articulées.

Au cours de la décennie 2000, on observe un regain d'intérêt pour l'Etat qui s'inscrit dans un contexte d'intense recomposition néo-managériale des Etats occidentaux, alimentée par

---

442. Patrick Le Galès, Mark Thatcher, (dir.), 1995, *Les réseaux de politiques publiques, débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan.

443. Patrick Le Galès, 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science Politique*, vol 45, n°1, p. 57-95.

444. Emmanuel Négrier, 1995, « Intégration européenne et échanges politiques territorialisés », *Pôle sud*, vol 3, n°3, p. 38-54.

445. Rémi Dormois, 2006, « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001) », *Revue Française de science politique*, vol 56, 5, p 837-867.

446. Bernard Jouve, Christian Lefèvre, 1999, « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe », *Revue française de science politique*, n° 6, p. 835-854.

447. Jean-Pierre Gaudin, 1999, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po.

448. Pierre Muller, 1990, « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et management public*, vol 8, n°3, p. 19-33.

449. Hélène Reigner, 2001, "Multi-level governance or co-administration ? Transformation and continuity in French Local Government", *Policy & Politics*, April, p. 181-192.

450. Patrice Duran, Jean-Claude Thoenig, 1996, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, vol. 46, n° 4, p. 580-623.

451. Vincent Wright, Sabino Cassese, (dir.), 1996, *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La Découverte.

la circulation internationale de référentiels, d'instruments d'action publique, de formats organisationnels et de « bonnes pratiques », qui affecte tout autant l'action publique que les recherches sur cette dernière. Les processus qui affectent les villes et les politiques urbaines ne sont plus perçus comme le signe d'un évidement de l'Etat mais comme le résultat de stratégies néolibérales de ce dernier qui jouerait un rôle clé dans la mise en place d'un régime de concurrence inter-régionale et inter-urbaine, en organisant le rééchelonnement des institutions de gouvernement à l'échelle métropolitaine<sup>452</sup> et en donnant la priorité aux politiques d'attractivité et de compétitivité conduites à cette échelle<sup>453</sup>. Ces recompositions sont appréhendées à travers des nouveaux instruments de l'intervention étatique dans les territoires, plus incitatifs que coercitifs : fixation de standards et d'objectifs, monitoring, benchmarking, qui constituent autant de techniques de pilotage à distance. Qu'en est-il du cas français ? Au fil de la première décennie du XXI<sup>e</sup> siècle, les réformes de l'Etat se sont multipliées, marquées de façon croissante par les préceptes et les instruments du *New Public Management*<sup>454</sup>. Les travaux scientifiques sur ces réformes ont, dans un premier temps du moins, laissé de côté la question de leurs effets sur les relations verticales, entre Etat et territoires, pour privilégier l'analyse des processus d'élaboration de ces réformes à l'échelon national. La question de leurs effets infranationaux arrive sur l'agenda de recherche à mesure du déploiement de ces réformes et du déplacement de leurs cibles, des administrations centrales vers les services déconcentrés de l'Etat, visés par une vaste opération de réforme de l'administration territoriale de l'Etat (REATE) dans le cadre de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP). Vu sous cet angle, l'Etat est perçu comme gouvernant à distance, sans en passer par l'intermédiaire de services déconcentrés en voie de résidualisation<sup>455</sup>. Le transfert aux collectivités et à leurs partenaires territoriaux de l'entière responsabilité de la mise en œuvre et de la mise en cohérence d'un nombre croissant de programmes étatiques s'est opéré en contrepartie de nouvelles formes de cadrage et de contrôle de leur action via des dispositifs d'encadrement financier<sup>456</sup>, de mise en concurrence pour l'accès aux ressources nationales<sup>457</sup>, de fixation de standards et d'attribution de labels, de la promotion des « bonnes pratiques » notamment. Comme le soulignent les promoteurs de la gouvernance urbaine, qui avaient théorisé sa perte de centralité, l'Etat n'a plus le monopole de l'exercice de l'autorité politique, mais il continue d'administrer l'autorité légitime et garde un rôle central de légitimation au sein de la constellation d'acteurs qui fabriquent et mettent en œuvre l'action publique dans les territoires<sup>458</sup>.

---

452. Neil Brenner, 2004, *New state spaces : Urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford, Oxford University Press.

453. Colin Crouch, Patrick Le Galès, 2011, « Cities as national champions ? », *Journal of European Public Policy*, p. 1-15.

454. Philippe Bezes, 2008, « Le tournant néomanagérial de l'administration française » in Olivier Borraz, Virginie Guiraudon, (dir.), *Politiques publiques. 1, La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, p.215-254.

455. Renaud Epstein, 2008, « L'éphémère retour des villes. L'autonomie locale à l'épreuve des recompositions de l'Etat », *Esprit*, 342, p. 136-149.

456. Patrick Le Lidec, 2011, « La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France », in Philippe Bezes, Alexandre Siné, (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p.149-192.

457. Renaud Epstein, 2005, « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires », *Esprit*, no 319, p. 96-111.

458. Desmond King, Patrick Le Galès, 2011, « Sociologie de l'État en recomposition », *Revue française de sociologie*, n° 3, p. 453-480.

Retrait dans la décennie 1990, retour dans la décennie 2000, on retient surtout des travaux qui précèdent l'idée d'un glissement d'un Etat keynésien (la main gauche) vers un Etat schumpetérien (la main droite) tel que théorisé par Bob Jessop<sup>459</sup>. Revenons dès lors sur ce résultat de notre thèse, d'un Etat local très présent dans la co-construction de l'action publique territoriale. Cette présence peut, selon nous, être analysée selon deux cadres interprétatifs.

La première interprétation consisterait à affirmer que ce que l'on a observé était une présence de l'Etat entendue comme un résidu du keynésianisme spatial des trente glorieuses. Ce concept désigne des politiques de redistribution spatiale de la richesse qui vise à la fois à réduire les tensions dans les régions surinvesties par le développement capitaliste et à réorienter les investissements vers celles qu'il a désertées. Plus qu'aucun autre en charge de la mise en œuvre de ce projet politique, le ministère de l'équipement (et son administration territoriale) est le grand organisateur de ce projet politique légitimé, dans et par le droit public, à travers les concepts de service public, d'intérêt général et d'égalité. Cette visée redistributive se traduit par la production d'une offre standardisée d'infrastructures et de services à la population sur tout le territoire national qu'il s'agit d'« équiper ». L'aménagement des territoires porté par le keynésianisme spatial repose donc sur une politique d'investissement dans la production de biens matériels : grands projets d'infrastructures, équipements collectifs, dans les secteurs du logement et des transports notamment. À travers l'analyse du ministère de l'équipement à la fin des années 1990, on aurait donc observé une main gauche résiduelle de l'Etat. Pourtant, des travaux postérieurs aux miens ont confirmé, comme je l'avais déjà souligné dans ma thèse, que cette représentation du rôle de l'Etat et de la fonction du service public imprègne toujours fortement l'identité collective des agents territoriaux du ministère de l'équipement, aux avant-postes de l'opérationnalisation de ce keynésianisme spatial<sup>460</sup>. Le résiduel serait tenace.

La seconde interprétation serait que cette présence n'est pas seulement résiduelle mais qu'elle témoigne de formes de résistance de la main gauche de l'Etat face aux réformes impulsées par la main droite. Si l'on considère que les années 1980 ont amorcé un mouvement de retrait de l'Etat keynésien (la main gauche) tandis que les années 2000 marquent un retour de l'Etat comme soutien aux mécanismes de marché (la main droite), ces grands équilibres dans la « latéralisation » de l'Etat sont souvent appréhendés par des travaux de recherche conduits à l'échelle des grandes réformes nationales. Ils gagnent, à nos yeux, à être complétés et enrichis par des travaux sensibles à la mise en œuvre des réformes, dans la mesure où cette dernière, répétons-le, est loin d'être une phase subalterne. De fait, les effets infranationaux des politiques de réforme de l'Etat, qui se sont accélérées et radicalisées depuis le début des années 2000, demeurent assez largement méconnus<sup>461</sup>. Notre hypothèse est double. D'une part, les services territorialisés de l'Etat

---

459. Bob Jessop, 1993, « Towards a Schumpeterian workfare state ? Preliminary remarks on Post-fordist political economy », *Studies in Political Economy*, n° 40, p. 7-39.

460. Voir notamment : Julien Langumier, 2005, « Des ouvriers de la fonction publique d'Etat face aux réformes de modernisation. Enquête auprès des agents d'exploitation de la DDE », *Sociétés contemporaines*, n°58, p. 65-84 ; Danièle Linhart, (dir.), 2006, *Les différents visages de la modernisation du service public. Enquête sociologique sur les valeurs des agents de la fonction publique du nord*, Paris, La documentation française.

461. Philippe Bezes, 2008, « Le tournant néomanagérial de l'administration française », in Borraz O., Guiraudon V. (dir.), *Politiques publiques. 1, La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 215-253.

résistent aux réformes néo-managériales impulsées par le centre. D'autre part, ces résistances ne s'observent pas partout : main gauche et main droite de l'Etat coexistent sur les territoires selon une spécialisation spatiale. Ainsi, si l'on cherche à identifier les coalitions d'acteurs qui portent l'action publique urbaine sur des territoires centraux et/ou considérés comme stratégiques, c'est-à-dire sur des territoires ayant des potentialités identifiées, alors, il est bien possible que l'Etat ne soit pas (ne soit plus) un acteur central et décisif de ces coalitions (comme l'ont montré les travaux relevant de la gouvernance urbaine) et que, cependant, son influence s'exerce à distance *via* des instruments de mise en compétition de ces espaces urbains stratégiques, confirmant ainsi la thèse de Renaud Epstein. En revanche, si l'on élargit la focale, que l'on regarde moins le territoire sous l'angle d'un archipel de lieux stratégiques accueillant les figures imposées de l'attractivité métropolitaine, et plus les espaces urbains ordinaires – ce qui était le cas dans notre thèse –, alors, force est de constater que l'Etat territorial est toujours très présent et que cette présence peut être teintée, chez les cadres territoriaux de l'Etat, d'une forme de militantisme et de résistance pour contrecarrer les effets des réformes menées par la main droite de l'Etat.

L'Etat territorial, en première ligne dans la prise en charge des « surnuméraires » du post-fordisme et des quartiers sans potentiel identifié serait donc porteur de réfraction des grandes réformes néo-managériales ; cette notion de réfraction rassemblant des mécanismes de traduction, de changement de direction et de résistance. La force des cadres cognitifs empruntés de keynésianisme spatial associés aux ressources héritées dont peuvent disposer certains segments de l'Etat local, notamment les services de l'équipement, peuvent être des éléments constitutifs d'une capacité de résistance aux injonctions néo-managériales du centre et ce d'autant plus que ces fonctionnaires territoriaux ont largement essaimé dans les institutions locales « voisines »<sup>462</sup>, facilitant peut-être ainsi la possibilité de constituer des alliances locales pour contourner, une fois de plus, les projets du centre<sup>463</sup>.

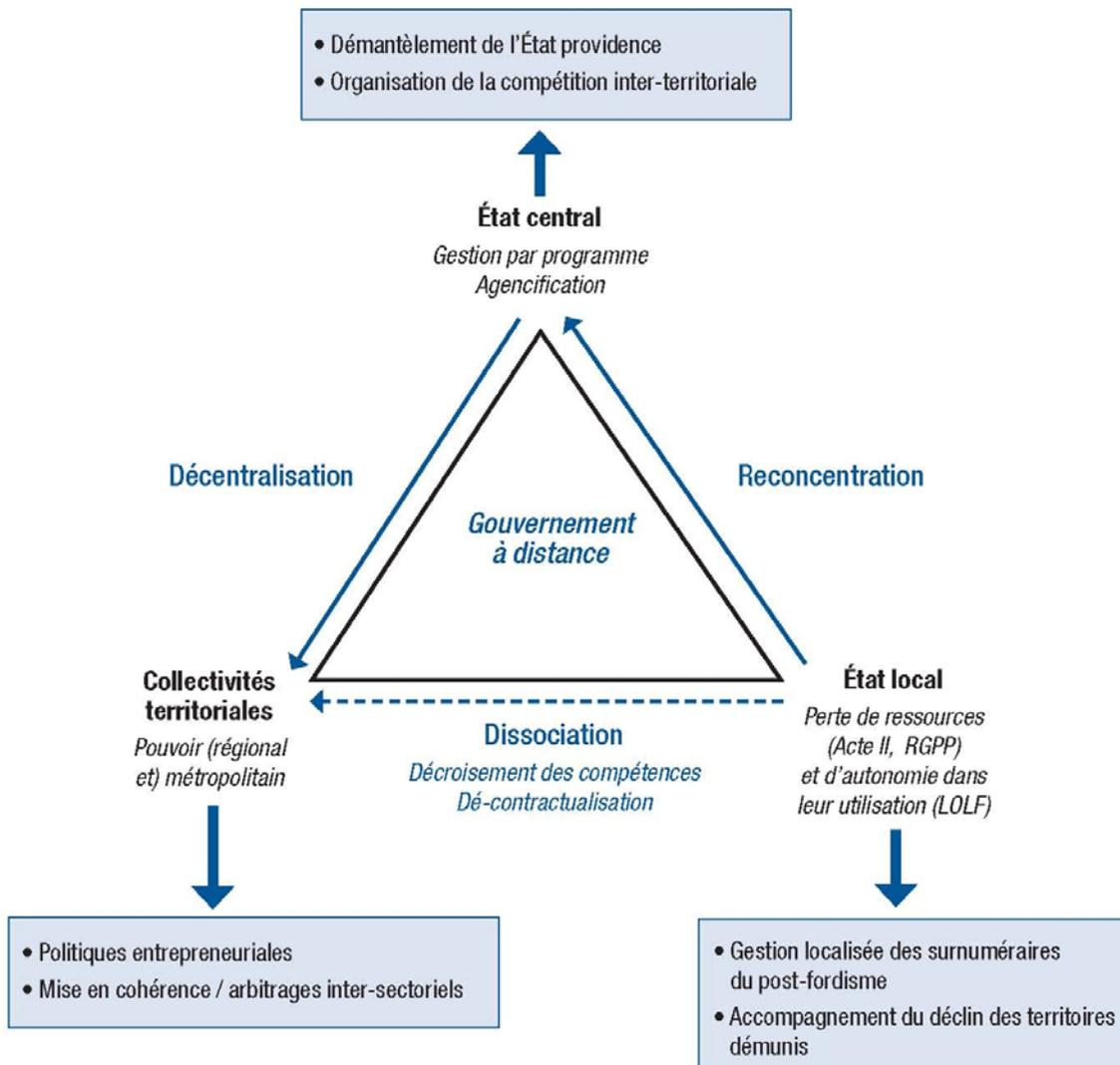
Ces réfractions territoriales opérées par la main gauche territorialisée de l'Etat peuvent emprunter à plusieurs registres d'action : la ruse en maintenant une loyauté de façade vis-à-vis du centre, le désaccord affiché et exprimé (*voiced*) des travers des politiques impulsées par le centre notamment. Ces hypothèses appellent des opérations de recherche complémentaires pour être affinées, validées ou infirmées<sup>464</sup>.

---

462. Hélène Reigner, 2002, « Le pluralisme limité de l'action publique territoriale : le ministère de l'équipement entre adaptations et continuité », in Hassenteufel P., Fontaine J. (dir.), *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 189-209 ; Hélène Reigner, 2001, « Multi-level governance or co-administration ? Transformation and continuity in French Local Government », *Policy & Politics*, April, p. 181-192.

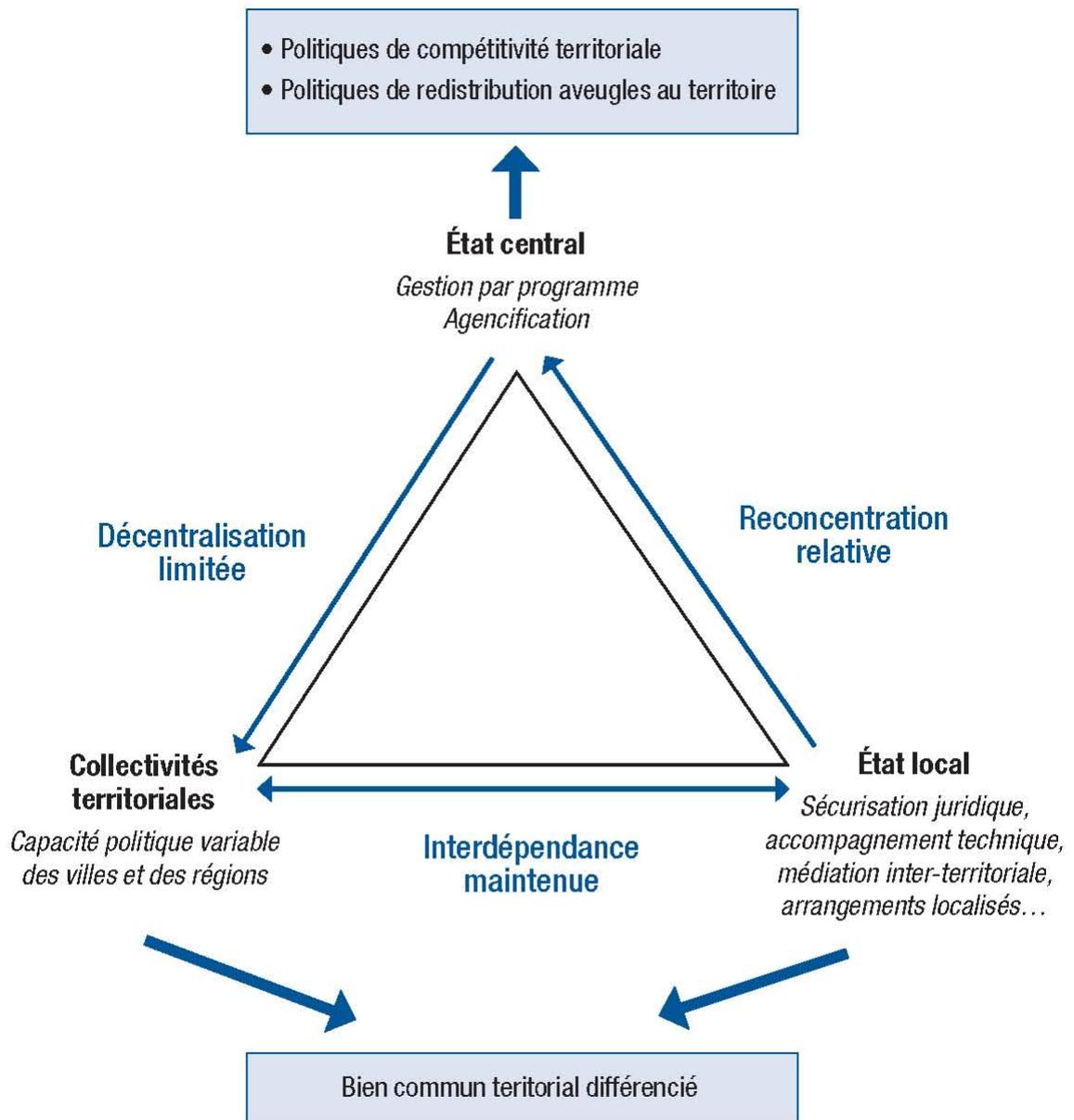
463. C'est cette controverse que nous avons souhaité activer lors du congrès AFSP de Strasbourg en 2011. Hélène Reigner, Renaud Epstein, 2011, « Retour sur l'Etat local. Introduction à la ST14 », Congrès de l'Association Française de Science Politique, Strasbourg, 31 août-2 septembre ; Renaud Epstein, Hélène Reigner, 2011, « Controverses autour de l'Etat territorial », *Pouvoirs locaux*, n°91, décembre, p. 89-93.

464. Ces hypothèses sont testées par des chercheurs du projet ANR-MUTORG, qui nous ont par ailleurs convié à un de leur séminaire de recherche. Hélène Reigner, 2010, « Ressources et résistances des services territoriaux du ministère de l'équipement face aux réformes néolibérales », Atelier de recherche du Projet ANR MUTORG-ADMI, Sciences Po, Paris, 2 décembre 2010 ; Jean-Pierre Le Bourhis et Pierre Lascombes, 2011, « Résistance aux instruments et résistance des instruments », communication au colloque international « Les instruments d'action publique : mise en discussion théorique », 6-8 janvier 2011, Paris, Sciences Po.



Source : Hélène Reigner, Renaud Epstein, 2011, « Controverses autour de l'Etat territorial », *Pouvoirs locaux*, n°91, décembre, p. 89-93, p. 91.

**Figure 19. Un Etat local en charge des territoires et des populations considérés comme non stratégiques.**



Source : Hélène Reigner, Renaud Epstein, 2011, « Controverses autour de l'Etat territorial », *Pouvoirs locaux*, n°91, décembre, p. 89-93, p. 92.

Figure 20. Un Etat local qui résiste.

Cette hypothèse d'une spécialisation des espaces d'intervention de l'Etat entre sa main gauche et sa main droite est validée, en creux, à Marseille où des conflits opposent différents segments de l'Etat faute de spécialisation spatiale. En effet, à Marseille, le centre ville populaire est à la fois un territoire stratégique pour l'Etat et pour la ville dans le cadre du projet Euroméditerranée mais c'est aussi un espace d'intervention privilégié des acteurs en charge de l'habitat et de la politique de la ville.

« *Un centre-ville pour tous* » : *conflits de coalitions sur les fonctions de l'espace*

Nous avons montré, dans les chapitres précédents, que les instruments de la politique de transport et de déplacements étaient mis au service de projets urbains qui prennent appui sur les centralités historiques des ville-centres des agglomérations, mais dont la visée est le rayonnement métropolitain, son attractivité commerciale, immobilière et touristique. Ces politiques urbaines de circulation et de déplacements ne sont que marginalement perturbé par les conflits et controverses qui peuvent surgir entre les divers métiers et disciplines des praticiens opérant dans le champ des politiques urbaines et de mobilité (ingénieurs, architectes, urbanistes). Tout se passe comme si une sorte de *modus vivendi* permettait à chacun de conserver ses références et son espace de liberté, le mot espace s'entendant ici au sens figuré d'un champ d'intervention, ou au sens propre d'un segment de l'espace urbain.

Marseille offre en creux la possibilité d'observer des conflits sur les fonctions d'espaces urbains, conflits liés à une singularité marseillaise de moindre spécialisation du centre-ville sur des usages métropolitains. Les projets des politiques urbaines de renouvellement urbain et de transport et déplacements viennent en effet souvent exacerber les tensions entre la fonction métropolitaine et la fonction de proximité des espaces concernés par ces projets, souvent le centre-ville, ses anciens faubourgs et ses friches industrielles. Les projets mis en œuvre pour concrétiser la première bousculent les efforts entrepris pour maintenir la seconde. Cette gestion de la fonction de proximité du centre-ville se pose dans des termes particulièrement aigus à Marseille. Le centre-ville se caractérise en effet par une forte pauvreté de sa population résidante avec près de la moitié des ménages fiscaux ayant des revenus inférieurs au seuil de pauvreté théorique et de fortes inégalités comme l'exprime un indice de Gini supérieur à 0,50<sup>465</sup>. Les instruments de la politique de la ville, généralement déployés dans les quartiers périphériques, sont à Marseille également présents dans le centre et l'hypercentre. Les acteurs de la politique de la ville y interviennent à travers cinq projets ANRU et deux contrats urbains de cohésion sociale. De plus, le centre-ville accuse un manque important en équipements de proximité. Cela est d'autant plus problématique qu'une partie de la population habitante du secteur, la plus précaire, est peu mobile. Le centre-ville est en cours de transformation urbaine et de nouveaux équipements prestigieux s'y construisent à destination d'un public métropolitain, national et international (Musée des civilisations, Cité de la méditerranée, centre commercial les Terrasses du port,...), alors même que les équipements de proximité peinent à se développer et l'offre commerciale de proximité à se maintenir. Les projets immobiliers impulsés par l'Etablissement Public d'Aménagement Euroméditerranée génèrent une mutation du foncier et par conséquent du profil socio-économique des usagers du centre-ville. Le déséquilibre entre les fonctions de

---

465. Source : AGAM/GIP, 2009, *Observatoire des quartiers*, mai.

proximité et les fonctions métropolitaines se traduit par un déséquilibre spatial et social : le renforcement du morcellement des tissus urbains et des populations à l'intérieur même du centre.

Pour les acteurs chargés de la gestion des fonctions de proximité, ce déséquilibre est un enjeu majeur et appelle une résistance. Les thématiques qui amènent ces acteurs à résister, souvent des cadres et ingénieurs de la fonction publique territoriale et de la fonction publique d'Etat, sont l'habitat dans les quartiers dégradés, la rénovation urbaine, la cohésion sociale, l'insertion sociale des populations et leur accompagnement vers l'emploi. Dans leur travail quotidien, ils sont les premiers à percevoir les effets socio-spatiaux induits par les mesures à l'œuvre dans le centre, et notamment ceux générés par la régulation de la circulation et à la restriction de l'accès en automobile. Ainsi, par exemple, la politique de stationnement est un sujet d'intérêt et de préoccupation pour les acteurs chargés de l'habitat, qui tentent de maintenir dans le centre les populations pauvres actuellement résidentes. La politique de stationnement à l'œuvre cible justement le stationnement des résidents (à travers la lutte contre les « voitures-ventouses »), mais semble avoir été définie sans véritable diagnostic préalable des besoins et des caractéristiques de la population en place. En effet, les modalités du « stationnement résident » s'adresse à un habitant mobile et actif qui a besoin de stationner uniquement en fin de journée et la nuit : une vignette lui permet de se garer sur la chaussée à un coût dit raisonnable. Les autres résidents, non actifs, non mobiles, sont encouragés à utiliser leur garage privé ou, à défaut, à souscrire un abonnement dans un parking. Or, dans ce secteur le poids des « sans activité professionnelle » et des demandeurs d'emploi est nettement supérieur au reste de la commune<sup>466</sup>. Ainsi, les regards critiques à l'encontre des effets de la politique de transport et de déplacements durables développée à Marseille émanent d'acteurs extérieurs à la sphère des déplacements. Ces derniers, non spécialistes de la mobilité et des transports cherchent à s'appuyer sur des ressources extérieures (chercheurs, associations<sup>467</sup>) pour s'armer au moment des arbitrages dans les scènes décisionnelles. A titre d'exemple, la Communauté Urbaine Marseille Provence Métropole participe au financement d'un projet de recherche du PUCA sur le thème des « Fragilités urbaines » dans le périmètre du centre-ville de Marseille. Pilotée par la directrice de l'Habitat et de la cohésion sociale à la Communauté urbaine, cette thématique donne une large place aux impacts du tramway et de la politique de stationnement sur la vie quotidienne des résidents du centre.

À Marseille, contrairement à d'autres agglomérations, les PDU successifs ont été adoptés sans difficulté particulière. Leur présentation dans les phases d'Enquête publique n'a jamais soulevé de contestations fortes de la part des milieux associatifs portant les préoccupations environnementales, la défense des transports en commun et le développement des modes doux. Si la mise en place opérationnelle des premières mesures a été spectaculaire et douloureuse, avec notamment l'arrachage des horodateurs par la population, ces résistances ont été présentées comme une manifestation supplémentaire de l'incivisme d'une population trop longtemps habituée à l'automobile. Aujourd'hui, progressivement, chez les acteurs chargés, ou soucieux, de la gestion urbaine des fonctions de proximité du centre un regard critique se développe sur les instruments stratégiques de la politique de

---

466. Source : AGAM/GIP, 2009, *Observatoire des quartiers*, mai.

467. Nous faisons référence à l'association « Un centre-ville pour tous », créée en 2000 pour « faire respecter par les pouvoirs publics le droit à vivre en centre ville de Marseille ; faire respecter le droit à un logement décent, des services et espaces publics de qualité ; obtenir la transparence dans les opérations de réhabilitation du point de vue de l'habitant. ». Source : <http://www.centrevillepourtous.asso.fr>

déplacements. Au fur et à mesure de leur déploiement, un sentiment monte : les aménagements de l'espace public qui accompagnent l'apaisement du centre, les lignes de transport collectif en site propre risquent de ne pas profiter aux actuels résidents, mais à ceux qui vont venir les remplacer.

Ailleurs, Marseille étant une exception, les pauvres ne sont déjà plus résidents des centres-villes, ils ont été relayés dans des espaces périphériques. Il n'y a donc pas de conflits entre coalitions pour imposer ses vues sur le bon usage de l'espace mais une différenciation spatiale des coalitions.

## **Conclusion générale : Vers une gouvernance néohygiéniste des conduites**

Nous avons, dans ce mémoire d'HDR, dressé le constat de la force des logiques de spécialisation des espaces activées par et dans les politiques urbaines relevant du cadre de vie et de la qualité urbaine, objectivé leurs effets socio-spatiaux et cherché à renseigner les mécanismes par lesquels ces politiques s'imposaient. Nettement, le cadrage et la mise en œuvre des politiques urbaines contemporaines témoignent d'une mise en ordre des territoires et des conduites, d'un tri des usages et des usagers dans la ville. Les canons contemporains de l'attractivité urbaine façonnent le gouvernement des territoires, un idéal de ville projeté fait de hauts lieux à mettre en valeur comme autant d'avantages comparatifs et en creux, d'espaces sous-gouvernés. La qualité urbaine et la durabilité, convoquées pour justifier ces politiques urbaines, agissent comme de puissants mots d'ordre qui viennent dissoudre les prises de la contestation. Sans nul doute, la mise en scène de la qualité de vie dans les centres villes historiques patrimoniaux et pittoresques répond en grande partie à l'impératif de valorisation d'une identité urbaine qui est aussi un avantage comparatif dont usent et abusent les villes européennes, contre-modèle parfait de la métropole XXL américaine ou du monde émergent.

Au-delà de ce constat, l'apport original de nos travaux, a consisté à identifier les mécanismes concrets par lesquels cet ordre urbain se déploie. Une des questions centrales que nous avons eu à résoudre a été d'identifier les mécanismes par lesquels un ordre urbain si cohérent pouvait advenir alors même qu'aucune coalition d'intérêts ne semble s'activer pour l'opérationnaliser, pas plus que d'autres se mobilisent pour le contrer d'ailleurs. Aussi, l'entrée par les dispositifs techniques et la matérialité de l'action publique que nous avons privilégiée nous permet d'affirmer que de nombreux acteurs agissent par conformisme logique plus que « par intérêt ». L'ordre se déploie par consentement, par l'alignement consenti sur les représentations dominantes et diffuses qui imposent des normes comportementales aux bons citoyens. On aurait là affaire à la force de l'efficacité symbolique des visions et des divisions communes, des systèmes de classement, des principes de classification et de catégorisation. Notre « détour » foucauldien et bourdieusien par le gouvernement des conduites par consentement et l'alignement cognitif par les instruments est donc une voie qui permet de renseigner les mécanismes contemporains d'une gouvernance néohygiéniste des conduites. Gouvernance pluraliste certes, gouvernance sans finalité clairement énoncée et laissant une place à l'incrémentalisme certes aussi, mais gouvernance qui s'appuie sur une intense normalisation des représentations et des comportements et qui réduit à son strict minimum l'espace des litiges et d'expression des contradictions. Gouvernance néohygiéniste car ces politiques urbaines sont empruntes d'une moralité qui s'inscrit dans l'espace et dans les corps, où hygiène et salubrité publique, ordre et police sont étroitement entremêlés pour concrétiser une urbanité fantasmée, dans laquelle se reconnaissent les classes moyennes supérieures urbaines et diplômées.

Ainsi, l'examen des politiques de production de l'espace témoigne de mécanismes renouvelés, subtils et diffus de domination dans la ville néohygiéniste. À la différence de travaux s'appuyant sur l'observation des politiques urbaines dans les villes anglo-saxonnes, qui font appel à des techniques sécuritaires plus classiques mêlant contrôle policier et technologies de la surveillance, la construction post-classiste des problèmes publics constitue, dans les villes françaises, le point de départ d'un enchaînement de mécanismes (dépolitisation, catégorisation, moralisation, tri) facilitant la libre-conformation et le consentement. Gramsci y voyait une forme subtile mais aussi ultime de domination.

## Bibliographie

- Ademe, cycle d'urbanisme de Sciences Po, 2004, *Vers une pratique quotidienne du vélo en ville. Au-delà de la piste cyclable, comment favoriser le choix individuel pour le vélo*, Juillet, [www2.ademe.fr](http://www2.ademe.fr)
- Aguiléra A., Madre J.L., Mignot D., 2004, « Métropolisation, forme urbaine et mobilité », *Les cahiers scientifiques du transport*, n° 45, p. 5-14.
- Ajzenberg A., Lethierry H., Bazinek L., 2011, *Maintenant Henri Lefebvre. Renaissance de la pensée critique*, Paris, L'Harmattan.
- Altshuler A., 2010, "Equity, pricing, and surface transportation politics", *Urban Affairs Review*, 46, 2, p. 155-179.
- Amalberti R., 2001, *La conduite de systèmes à risques*, Paris, Puf.
- Annales de géographie*, 2009, « Justice spatiale », n°665-666.
- Ascher F., 2008, *Les nouveaux compromis urbains — Lexique de la ville plurielle*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.
- Atelier Parisien d'Urbanisme, *Étude de localisation des stations de vélos en libre service*, décembre 2006.
- AUDIAR, 2009, *Les mobilités dans l'agglomération et « l'aire urbaine » de Rennes*, Mobilités urbaines, enquête Ménages déplacements, Observatoire des déplacements, septembre.
- Bacqué M.H., Fol S., 2007, « L'inégalité face à la mobilité : du constat à l'injonction », *Revue suisse de sociologie*, vol 33, 1, p. 89-104.
- Balladur E., 2009, *Il est temps de décider*, Comité pour la réforme des collectivités locales, Rapport au Président de la République, Paris, La documentation française.
- Balme R., Faure A., Mabileau A., (dir.), 1999, *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Presses de Sciences Po.
- Balme R., (dir.), 1996, *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*, Paris, Economica.
- Balme R., Faure A., 1999, « Les politiques locales changent-elles la politique ? », in R. Balme, A. Faure, A. Mabileau, (dir.), 1999, *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Presses de Sciences Po, p. 15-35.
- Banister D., 2003, « Pragmatisme critique et tarification de l'encombrement à Londres », *Revue internationale des Sciences Sociales*, 2, 176, p. 277-295.
- Baraize F., Négrier E., (dir.), 2001, *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan.
- Barjonnet P.E., Cauzard J.P., Faure A., 1991, « Du traitement politique et social de la sécurité routière », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°40, p. 91-96.

- Barraqué B., Theys J., (dir.), 1998, *Les politiques d'environnement. Évaluation de la première génération : 1971-1995*, Paris, Éditions Recherches.
- Barthes R., 1994, *Mythologies*, Paris, Le Seuil.
- Baviskar A., 2011, "Cows, cars and the cycle-rickshaws :bourgeois environmentalists and the battle for Delhi's streets », in Amita Baviskar, Raka Ray, (eds.), *Elite and Everyman. The cultural politics of the Indian middle classes*, New Delhi, Routledge, p. 391-430.
- Béal V., 2009, « Politiques urbaines et développement durable : vers un traitement entrepreneurial des problèmes environnementaux ? », *Environnement Urbain/Urban Environment*, n°3, p. 64-82.
- Béal V., 2011, *Les politiques du développement durable. Gouverner l'environnement dans les villes françaises et britanniques (1970-2010)*, thèse de science politique, Université Jean Monnet, Saint Etienne.
- Béal V., Gauthier M., Pinson G., (dir.), 2011, *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Publications de l'Université de Saint-Étienne.
- Beauregard R., Body-Gendrot S. (dir.), 1999, *The Urban Moment: Cosmopolitan Essays on the Late-20th-Century City*, Thousand Oaks: Sage Publications.
- Bezes P., 2008, « Le tournant néomanagérial de l'administration française », in Borraz O., Guiraudon V. (dir.), *Politiques publiques. 1, La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 215-253.
- Bezes P., Le Lidec P., 2010, « L'hybridation du modèle territorial français. La réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat et la Révision générale des politiques publiques », *Revue française d'administration publique*, 4, p. 881-904.
- Bezes P., Siné A., (dir.), 2011, *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p.149-192.
- Biarez S. et al., 1973, *Institution communale et pouvoir politique : le cas de Roanne*, Paris, Mouton.
- Biarez S., 1977, « Les incertitudes d'un pouvoir local : l'amorce critique d'une démarche marxiste structuraliste », in Sfez L., (dir.), *L'objet local*, 10/18, p. 110-119.
- Biarez S., 1989, *Le pouvoir local*, Économica.
- Bidaux S., 2010, « Développement durable et archétypes de l'automobilité dans les discours institutionnels. Aix en Provence et Lausanne », in Muriel Maillefert, Olivier Petit, Sandrine Rousseau (dir.), *Ressources, patrimoine, territoires et développement durable*, Bruxelles, Peter Lang, p. 133-155.
- Bidou C. (dir.), 2003, *Retours en ville. Des processus de « gentrification » urbaine aux politiques de « revitalisation » des centres*, Paris, Descartes.
- Birnbaum P., 1973, « Le pouvoir local : de la décision au système », *Revue Française de Sociologie*, 14-3, p. 336-351.
- Birnbaum P., 1974, « Le petit chaperon rouge et le pouvoir local », *Revue Française de Sociologie*, 15-2, p. 257-262.
- Boino P., Desjardins X., 2009, *Intercommunalité : politique et territoire*, Paris, La documentation française.
- Bonnet F., 2009, "Managing Marginality in railway stations : beyond the welfare and social control debate", *International Journal of Urban and Regional Research*, 33, 4, p. 1029-1044.
- Borraz O., 1998, *Gouverner une ville. Besançon 1959-1989*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

- Borraz O., Guiraudon V. (dir.), 2008, *Politiques publiques. 1, La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Borraz O., Le Galès P., 2010, "Urban Governance in Europe : the Government of What ?", *Pôle Sud*, 32, p. 137-151.
- Bourdieu P., 1998, *Contre-feux. Propos pour servir à la résistance contre l'invasion néolibérale*, Paris, Liber, Raisons d'Agir
- Bourdieu P., 2012, *Sur l'Etat. Cours au collège de France (1989-1992)*, Paris, Le Seuil, Raisons d'agir, p. 265.
- Bouzigues J.B., 2001, *Evaluation de l'action des DDE dans le domaine de la Sécurité routière*, Rapport remis à la Délégue Interministérielle à la Sécurité Routière, Mme Isabelle Massin, mai.
- Bouzouina L., 2008, *Ségrégation spatiale et dynamiques métropolitaines*, Thèse pour le doctorat de sciences économiques, Université Lumière, Lyon 2.
- Brawley L., 2009, « The Practice of Spatial Justice in Crisis », [«La Pratique de la Justice Spatiale en Crise», traduction : N. Vinsonneau, B. Bret] *Justice spatiale | spatial justice*, n°1.
- Brenac T., 1992, (coord.), *Sécurité des routes et des rues*, Setra, Cetur.
- Brenac T., 2004, « Insécurité routière : un point de vue critique sur les stratégies de prévention », *Espaces et Société*, n°118, p. 113-132.
- Brenner N., Theodore N., (eds.), 2002, *Spaces of Neoliberalism. Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Oxford, Blackwell.
- Brenner N., 2004, *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press.
- Briquet J.L., Garraud P., (dir.), 2001, *Juger la politique, Entreprises et entrepreneurs critiques de la politique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Brochier H., 1977, « La dialectique de l'objectif et du subjectif dans la détermination des besoins locaux », in Sfez L., (dir.), *L'objet local*, 10/18, p. 288-296.
- Brunet R., Ferras R., Théry H., 2005, *Les mots de la géographie*, Paris, La Documentation française.
- Bureau B., 2004, *Tarifcation de la circulation en zone urbaine : le cas du péage urbain de Londres*, CPVS-DRAST, avril.
- Bureau B., Glachant M., 2009, *Évaluation de l'impact des politiques « quartiers verts » et « quartiers tranquilles » sur les prix de l'immobilier à Paris*, Rapport au Prédit.
- Caillosse J., 1995, « La ville, le droit et la redistribution des territoires administratifs », *Politiques et management public*, vol. 13, n°3, p. 83-119.
- Caisse des Dépôts et Consignations, 2001, *Le renouvellement urbain, des financements pour réussir la ville*, CDC, septembre.
- Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil.
- Castel R., 1995, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard.
- Castells M., 1973, *La question urbaine*, Paris, Maspéro.
- Castells M., 1974, « Controverse sur le pouvoir local. Remarques sur l'article de Pierre Birnbaum », *Revue Française de Sociologie*, 15-2, p. 237-242.
- Castells M., 1983, *The city and the grassroots : a cross-cultural theory of urban social movements*, London, Edward Arnold.

- Caubel D., 2006, *Politique de transports et accès à la ville pour tous ? Une méthode d'évaluation appliquée à l'agglomération lyonnaise*, Thèse de doctorat en sciences économiques, Université de Lyon 2.
- Cauzard J.P., 1991, « La gestion socio-politique de la sécurité routière. Le cas des années 70 », in Dourlens C., Galland J.P., Theys J., Vidal-Naquet P.A., (dir.), *Conquête de la sécurité, gestion des risques*, L'Harmattan, p. 87-109.
- Cazalet A., Doligé E., 2002, *Rapport d'information du Sénat sur l'Établissement public d'Aménagement et de Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux (EPARECA)*, n°377, juillet.
- Cetur, 1990, *Ville plus sûre, quartiers sans accidents, Savoir-faire et techniques*, Ministère de l'équipement.
- Cetur, 1994, *Ville plus sûre, quartiers sans accidents, Réalisations, évaluations*, Ministère de l'équipement.
- Certu, 1996, *Plans de Déplacements Urbains : guide*, Lyon, CERTU.
- Certu, 2009, *Aire piétonne, zone de rencontre, zone 30 : quels domaines d'emploi ?*, Fiche n° 2, août.
- Certu, 2009, *Vingt ans de politiques de stationnement public dans les villes centres des agglomérations françaises. Quelles évolutions ? Quelles contributions aux politiques de déplacement ?*, Fiche Mobilités et transports, Le point sur, n°11, CERTU.
- CETE de Lyon, 2010, *Les parcs relais urbains, étude bibliographique*, Certu.
- Chalas Y., Dubois-Taine G., 1997, *La ville émergente*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.
- Chaline C., 1998, *Les politiques de la ville*, Paris, Puf.
- Charmes E., 2005, « Le retour à la rue comme support de la gentrification », *Espaces et Sociétés*, 3, n° 122, p. 115-135.
- Charmes E., 2007, « La résidentialisation et le retour à la rue », *Urbanisme*, n°353, p. 64-65.
- Charmes E., Léger J.M., 2009, « Retour sur la ville émergente », *Flux*, n°75, p.80-98.
- Charmes E., 2011, *La ville émiettée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, Paris, Puf.
- Charmes E., 2012, « La vie périurbaine favorise-t-elle le vote Front National ? », *Études foncières*, mars-avril, p. 8-10.
- Chateauraynaud F., Tornay D., 1999, *Les sombres précurseurs. Une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- Chevallier J., 1979, *Les fondements idéologiques du droit administratif français*, Paris, Puf.
- Claisse G. et coll., 2002, *Inégalités de déplacement et équité sociale : la donne*, Recherche pour le programme « déplacements et inégalités » du PREDIT et PUCA, LET/ENTPE.
- Clerval A., Fleury A., 2009, « Politiques urbaines et gentrification, une analyse critique à partir du cas de Paris », *L'espace politique*, 8.
- Cohen M., March J., Olsen J., 1972, "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, XVII, p. 1-25.
- Coleman R., 2004, "Reclaiming the streets : Closed circuit television, neoliberalism and the mystification of social divisions in Liverpool, UK", *Surveillance & Society*, vol. 2, p. 293-309.
- Coleman R., 2005, "Surveillance in the city : primary definition and urban spatial order", *Crime Media Culture*, vol. 1, n°2, p. 131-148.

- Collectif, 2010, *Vélos et transports publics, partage de la voirie*, fiche n° 9, Lyon, CERTU.
- Colomb C., 2006, « Le New labour et le discours de la « renaissance urbaine » au Royaume-Uni. Vers une revitalisation ou une gentrification accélérée des centres-villes britanniques », *Sociétés contemporaines*, n°63, p. 15-37.
- Commaille J., Dumoulin L., Robert C., (dir.), 2000, *La juridicisation du politique. Leçons scientifiques*, Paris, LGDJ.
- Commaille J., 2000, « La juridicisation du politique. Entre réalité et connaissance de la réalité », in Commaille J., Dumoulin L., Robert C., (dir.), 2000, *La juridicisation du politique. Leçons scientifiques*, Paris, LGDJ.
- Comité d'évaluation et de suivi de l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine, 2010, *La rénovation urbaine à l'épreuve des faits*, Rapport 2009 d'évaluation, Paris, La Documentation française.
- Cottingham D., Beresford A., Harle R., 2007, "Survey of technologies for the implementation of national-scale road user charging", *Transport Reviews*, vol. 27, n°4, p. 499-523.
- Coutard O., Dupuy G., Fol S., 2004, « Mobility of the poor in two European metropolises: Car Dependence versus Locality Dependence », *Built environment*, vol. 30, n° 2, p. 138-145.
- Crouch C., 2004, *Post-Democracy*, Cambridge, Polity Press.
- Crouch C., Le Galès P., 2011, « Cities as national champions ? », *Journal of European Public Policy*, p. 1-15.
- Crozet Y., Malot G., 2001, « Péage urbain et ville « soutenable » : figures de la tarification et avatars de la raison économique », *Les Cahiers Scientifiques du Transport*, 40, p. 79-113.
- Crozet Y., Mercier A., Ovtracht N., 2007, « Distance spatiale, distance sociale... L'accessibilité peut-elle se substituer à la mixité ? », *Territoires 2030*, n° 4, DIACT, Paris, La documentation française.
- Dagnaud M., 1977, *Le mythe de la qualité de la vie et la politique urbaine en France, enquête sur l'idéologie urbaine de l'élite technocratique et politique, 1945-1975*, Éditions Mouton, École des hautes études en sciences sociales.
- Dahl R., 1971, *Qui gouverne ?*, Paris, Armand Colin.
- D'Arcy F., Prats Y., 1985, « Les politiques du cadre de vie », in Grawitz M., Leca J., (dir.), *Traité de science politique*, tome IV, Paris, Puf, p. 261-299.
- Davis M., 1997, *City of Quartz. Los Angeles, capitale du future*, Paris, La Découverte.
- Decreton S., 1993, « Archéologie d'une politique publique, le cas de la sécurité routière », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n°11, p.225-245.
- Decrop G., 2004, *Victimes, associations de victimes et prévention des risques collectifs*, programme EPR 1, Ministère de l'écologie et du développement durable.
- Desage F., 2006, « La vocation redistributive contrariée d'une institution fédérative infranationale. Les faux-semblants du « consensus » partisan à la communauté urbaine de Lille », *Lien social et politiques*, 56, p. 149-163.
- Desage F., Guéranger D., 2010, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges, Editions du Croquant.
- Desjardins X., 2011, « Pour l'atténuation du changement climatique, quelle est la contribution possible de l'aménagement du territoire ? », *Cybergeo : European Journal of Geography*, article 523, mars.
- Dikeç M., 2007, *Badlands of the Republic. Space, politics and urban policy*, Oxford, Blackwell.

- Dion S., 1986, *La politisation des mairies*, Paris, Économica.
- Dobias G., 2003, *Vers la voiture automate, circulation et sécurité*, Paris, Odile Jacob.
- Dodier R. et coll., 2012, *Habiter les espaces périurbains*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Dormois R., 2006, « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001) », *Revue Française de science politique*, vol 56, 5, p 837-867.
- Dormois R., 2008, « Les coalitions dans l'analyse des politiques urbaines post-keynésiennes. Discussion à partir de la comparaison des politiques de régénération urbaine menées dans trois villes européennes en reconversion », *Métropoles*, n°4.
- Douillet A.C., Faure A., Halpern C., Leresche J.P., (dir.), 2012, *L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation* », Paris, L'Harmattan.
- Dubet F., 2010, *Les places et les chances. Repenser la justice sociale*, Paris, Le Seuil.
- Dupuy G., 2002, « 'Cities and Automobile Dependence' revisité : les contrariétés de la densité », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 1, p.141-156.
- Dupuy G. et coll., 2002, *La pauvreté entre assignation territoriale et dépendance automobile : comparaison France-Royaume-Uni*, Recherche pour le programme « déplacements et inégalités » du PREDIT et PUCA, Université de Paris X, LATTs/ENPC, Université de Manchester.
- Dupuy G., 2006, *La dépendance à l'égard de l'automobile*, Predit, Paris, La documentation française.
- Duran P., Thoenig J.C., 1996, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, vol. 46, n° 4, p. 580-623.
- Durkheim E., 2007, *De la division du travail social*, (1<sup>ère</sup> édition 1893), Paris, Puf.
- Elster J., 1983, *Sour Grapes : Studies in the Subversion of Rationality*, Cambridge University Press.
- Elvik R., Vaa T., (eds.), 2004, *The Handbook of road safety measures*, Amsterdam, Elsevier.
- Epstein R., 2005, « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires », *Esprit*, n° 319, p. 96-111.
- Epstein R., 2008, « L'éphémère retour des villes. L'autonomie locale à l'épreuve des recompositions de l'Etat », *Esprit*, 342, p. 136-149.
- Epstein R., Reigner H., 2011, « Controverses autour de l'État territorial », *Pouvoirs locaux*, n°91, décembre, p. 89-93.
- EspaceTemps.net*, 2007, « Mobilités, différenciations et inégalités : des questions actuelles ».
- Espaces et sociétés*, 2008, « La gentrification urbaine », 1-2, n°132-133.
- Esping-Andersen G., 2007, *Les Trois Mondes de l'Etat Providence*, Paris, Puf.
- Fainstein S., Gordon I., Harloe M., (dir.), 1992, *Divided Cities: New York & London in the Contemporary World*. Oxford, Blackwell.
- Fainstein S., 2010, *The Just City*, Ithaca, NY, Cornell University Press.
- Faucher-King F., Patrick Le Galès, 2007, *Tony Blair 1997-2007*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Faure A., 2002, *La question territoriale. Pouvoirs locaux, action publique et politique(s)*, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Grenoble, Cerat, Université Pierre-Mendès France.
- Faure A., Douillet A.C., (dir.), 2005, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.

- Faure A., Teillet P., 2011, « La durabilité urbaine au travers des conseils de développement : une démocratie d'agglomération recomposée ou réenchantée ? », in Béal V., Gauthier M., Pinson G., *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Publications de l'Université de Saint Etienne, p. 211-238.
- Favre P., 2003, « Qui gouverne quand personne ne gouverne ? » in Favre P., Hayward J., Schemeil Y., (dir.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po., p. 259-271.
- Favre P., Hayward J., Schemeil Y., (dir.), 2003, *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Féré C., 2012, « Agglomération lyonnaise : vers des services à la mobilité à plusieurs vitesses », *Urbanisme*, n°385, p. 53-55.
- Fleury D., 1998, *Sécurité et urbanisme, la prise en compte de la sécurité routière dans l'aménagement urbain*, Paris, Presses des Ponts et Chaussées.
- Fleury D., (dir.), 2002, *Gestion Urbaine, Sécurité Routière et Environnement. Actes des séminaires du projet SEGUR 2001-2002*, Actes Inrets, n° 86.
- Flonneau M., 2003, *L'automobile à la conquête de Paris*, Paris, Presses de l'école nationale des Ponts et Chaussées.
- Flonneau M., 2010, *L'autorefolement et ses limites*, Descartes & Cie.
- Fol S., 2005, *Mobilité des pauvres et rapports au territoire*, Mémoire pour l'habilitation à diriger des recherches, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.
- Fontaine J., Le Bart C., (dir.), 1994, *Le métier d'élu local*, Paris, L'Harmattan.
- Foucault M., 1975, *Surveiller et punir : naissance de la prison*, Paris, Gallimard.
- Foucault M., 1982 (réed. 2001), « Le sujet et le pouvoir » in *Dits et Ecrits, tome 2 : 1976-1988*, Paris, Gallimard.
- Foucault M., 1994, « "La gouvernementalité", cours du 01/02/1978 », in *Dits et écrits, tome 3*, Paris, Gallimard, p. 635-657.
- Fourquet F., Murard L., 1976, *Les équipements du pouvoir. Villes, territoires et équipements collectifs*, Paris, UGE.
- François B., Neveu E., 1999, « Pour une sociologie des espaces publics contemporains », in François B., Neveu E., (dir.), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Presses Universitaires de Rennes, p. 13-58.
- Frenay P., 2005, « Le tram, outil en faveur d'une ville durable ? Réflexions tirées d'une comparaison entre quelques villes moyennes française et alémaniques », *TEC*, n°185, p. 2-8.
- Frère S., 2011, « Développement urbain durable et démocratie participative dans l'agglomération lilloise : une transformation des rapports entre politique et société ? », in Béal V., Gauthier M., Pinson G. (dir.), *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Publications de l'Université de Saint Etienne, p. 105-121.
- Frinault T., 2010, « Le serpent de mer de la démocratie intercommunale », *Pouvoirs locaux*, 86, p. 17-23.
- Fuller C., Geddes M., 2008, "Urban Governance Under Neoliberalism: New Labour and the Restructuring of State-Space", *Antipode*, n°2, p. 252-282.
- Garland D., 2001, *The Culture of Control : Crime and Social Order in Contemporary Society*, Oxford, Oxford University Press.

- Garraud P., 1989, *Profession : homme politique. La carrière politique des maires urbains*, Paris, L'Harmattan.
- Garraud P., 2001, « La politique à l'épreuve du jugement judiciaire. La pénalisation croissante du politique comme « effet induit » du processus d'autonomisation de l'institution judiciaire », in Briquet J.L., Garraud P., (dir.), 2001, *Juger la politique, Entreprises et entrepreneurs critiques de la politique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 25-43.
- Gaudin J.P., 1999, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Gaxie D., 1978, *Le cens caché*, Le Seuil.
- Gaxie D., (dir.), 1997, *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan.
- Gaxie D., 1997, « Stratégies et institutions de l'intercommunalité. Remarques sur le développement contradictoire de l'intercommunalité », in CURAPP, 1997, *L'intercommunalité. Bilan et perspectives*, Paris, Puf, p. 25-49.
- Genestier P., 2000, « Ville mixée et compacte contre urbanisation diffuse et polarisée ? Les figures urbaines du débat idéologique », *Pouvoirs locaux*, n° 45, p. 104-108.
- Genestier P., 2001, « Concevoir l'espace comme une ressource et non un carcan », *Les Cahiers du DSU*, n° 31-32, p. 33-36.
- Gilbert G., Guengant A., 1996, « La prise en compte des retombées fiscales », in collectif, *L'aménageur urbain face à la crise de la ville*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, p. 93-105.
- Givoni M., 2012, "Re-assessing the results of the London congestion charging scheme", *Urban Studies*, vol. 49, n°5, p. 1089-1105.
- Gourdon J.L., 2003, « La rue, on partage. Il dépend comment... », *Urbanisme*, mars-avril, n° 329, p. 18-23.
- Gremion P., 1976, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil.
- Groupe de sociologie urbaine de Nanterre, 1970, « Paris 1970. Reconquête urbaine et rénovation-déportation », *Sociologie du travail*, 4, octobre-décembre, p. 488-514.
- Groupement des Autorités Responsables des Transports, 2010, *Je deviens acteur de la mobilité durable*, plaquette pédagogique, <http://www.gart.org>
- Guichard O., 1976, *Vivre ensemble*, Rapport de la commission Guichard au Président de la République, Paris, La Documentation française.
- Guilbot M., Ferrant V., 2004, « L'insécurité routière : quel(s) coupable(s) devant le juge pénal ? », *Espaces et Sociétés*, n°118, p. 149-167.
- Guilbot M. (dir.), 2006, *La mise en cause de la responsabilité des auteurs indirects. Un levier pour une meilleure prise en compte de la sécurité des déplacements par les décideurs publics ?*, Rapport final au Prédit, août.
- Guillaume M., 1977, « Les équipements collectifs, source et mise en scène de pouvoir », in Sfez L. (dir.), *L'objet local*, 10/18, p. 297-321.
- Gusfield J., 1981, *Drinking driving and the symbolic order, The culture of public problems*, Chicago, The University Press.
- Hackworth J., 2007, *The Neoliberal city. Governance, ideology and development in American Urbanism*, Ithaca, NY, Cornell University Press.
- Harvey D., 1973, *Social Justice and the City*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

- Harvey D., 1985, *The Urbanisation of Capital*, Oxford, Blackwell.
- Harvey D., 1989, "From managerialism to entrepreneurialism : the transformation of urban politics in late capitalism", *Geografiska Annaler*, 71, B, p. 3-18.
- Harvey D., 1992, "Social justice, postmodernism and the city", *International Journal of Urban and Regional Research*, 16, 4, p. 588-601.
- Harvey D., 2011, *Le capitalisme contre le droit à la ville. Néolibéralisme, urbanisation et résistances*. Paris, Editions d'Amsterdam.
- Harvey D., 2012, *Paris, capitale de la modernité*. Paris, Les prairies ordinaires.
- Hassenteuffel P., Fontaine J., (dir.), 2002, *To Change or not to Change. Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Helms G., Atkinson R., Mac Leod G., 2007, « Securing the city : urban renaissance, policing and social regulation », *European urban and regional studies*, 14, 4, p. 267-276.
- Henry E., 2003, « Intéresser les tribunaux à sa cause. Contournement de la difficile judiciarisation du problème de l'amiante », *Revue Société contemporaines*, n°52, p. 33-59.
- Henry E., 2004, « Quand l'action publique devient nécessaire. Qu'a signifié « résoudre » la crise de l'amiante ? », *Revue Française de Science politique*, vol 54, n°2, avril, p. 289-314.
- Héran F., 2012, *Vélo et politique globale de déplacements durables*, Rapport final au Prédit, janvier.
- Hernandez F., 2003, *Le processus de planification des déplacements urbains entre projets techniques et modèles de ville*, Thèse de doctorat en Aménagement de l'espace et urbanisme, Université d'Aix-Marseille III, décembre.
- Hernandez F., 2004, « Le tramway, Cheval de Troie du PDU : la construction d'un modèle de ville par les projets techniques », in Yerpez J., (dir.), 2004, *Le plan de déplacements urbains, un processus sous le regard des chercheurs*, Actes du colloque des 12 et 13 juin 2003 Aix-en-Provence, n°95, p. 37-52.
- Hernandez F., Reigner H., 2007, *Les actions de sécurité routière des PDU-SRU au prisme des politiques locales de transport et de déplacements*, rapport Inrets n°271.
- Huré M., 2012, « Une action publique hybride ? Retour sur l'institutionnalisation d'un partenariat public-privé, JCDecaux à Lyon (1965-2005) », *Sociologie du travail*, 54, p. 233-253.
- IAU Ile de France, 2008, *Le péage urbain de Stockholm. Bilan de l'expérimentation (du 3 janvier au 31 juillet 2006)*, février, (<http://www.iau-idf.fr/detail-dune-etude/etude/le-peage-urbain-de-stockholm.html>)
- IAU Ile de France, 2009, « *Ecopass : le péage urbain écologique de Milan* », octobre, (<http://www.iau-idf.fr/detail-dune-etude/etude/ecopass-le-peage-urbain-ecologique-de-milan.html>)
- Imbroscio D., 2011, « Beyond mobility : the limits of liberal urban policy », *Journal of Urban Affairs*, 34, 1, p. 1-20.
- Jacobs J., 1961, *The Death and Life of Great American Cities*, New York, Vintage.
- Jaffe R., Klafus C., Colombijn F., 2012, « Mobilities and mobilizations of the urban poor », *International Journal of Urban and Regional Research*, 36, 4, p. 643-654.
- Jemelin C., Kaufmann V., Barbey J., Pflieger G., 2007, « Inégalités sociales d'accès : quels impacts des politiques locales de transport ? », *EspacesTemps.net*, Textuel, 08.05.2007.
- Jenks M., Burton E., Williams K., (eds.), 1996, *The Compact City : a Sustainable Urban Form ?*, London, E&FN Spon.

- Jessop B., 1993, « Towards a Schumpeterian workfare state ? Preliminary remarks on Post-fordist political economy », *Studies in Political Economy*, n° 40, p. 7-39.
- Jobert B., 1994, « Introduction. Le retour du politique », in Jobert B., (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, p. 9-20.
- Jobert B., 2000, « Les nouveaux usages du droit dans la régulation politique », in Commaille J., Dumoulin L., Robert C., (dir.), 2000, *La juridicisation du politique. Leçons scientifiques*, Paris, LGDJ, p. 125-134.
- Jouve B., Lefèvre C., 1999, « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe », *Revue française de science politique*, n° 6, p. 835-854.
- Jouve B., Lefèvre C., (dir.), 1999, *Villes, métropoles. Les nouveaux territoires du politique*, Paris, Antropos.
- Jouve B., Lefèvre C., 2005, « Métropoles confisquées : élites économiques et grands élus aux commandes », in Da Cunha A., Knoepfel P., Leresche J.P., Nahrath S., (dir.), *Les enjeux du développement urbain durable. Transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne, p. 405-424.
- Jouve B., 2007, « Brenner Neil, *New States Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood* », *Métropoles*, n°1.
- Justice spatiale / Spatial Justice*, 2009, « Espace et justice », n°1.
- Kaufmann V., 2001, « La motilité : une notion-clé pour revisiter l'urbain ? » in Bassand M., Kaufmann V., Joye D., (dir.), *Enjeux de la sociologie urbaine*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, p. 87-102.
- Kazepov Y., (dir.), 2005, *Cities of Europe. Changing Contexts, Local Arrangements, and the Challenge to Urban Cohesion*, Oxford, Blackwell.
- King D., Le Galès P., 2011, « Sociologie de l'État en recomposition », *Revue française de sociologie*, n° 3, p. 453-480.
- Kirszbaum T., 2010, *Articuler l'urbain et le social. Enquête sur onze sites historiques en rénovation urbaine*, Rapport final, Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, janvier.
- Koltzow K., 1993, "Road safety rhetoric versus road safety politics", *Accident analysis and prevention*, vol 25, n°6, p. 647-657.
- Lacoste Y., 1976, *La géographie, ça sert d'abord à faire la guerre*, Paris, Maspéro.
- Landauer P., 2009, *L'architecte, la ville et la sécurité*, Paris, Puf.
- Langumier J., 2005, « Des ouvriers de la fonction publique d'Etat face aux réformes de modernisation. Enquête auprès des agents d'exploitation de la DDE », *Sociétés contemporaines*, n°58, p. 65-84.
- Lannoy P., 2009, « Produire la voiture populaire et sauver le peuple. Les desseins du populisme automobile chez Ford, Hitler et Renault », *Articulo — Journal of Urban Research*, n°1.
- Lascoumes P., 1994, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte.
- Lascoumes P., 1996, « Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage ». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in Curapp, 1996, *La gouvernabilité*, Paris, Puf, p. 325-338.
- Lascoumes P., Le Bourhis J.P., 1998, « Le bien commun comme construit territorial. Identité d'action et procédures », *Politix*, 11, 42, p. 37-66.

- Lascombes P., Le Galès P., (dir.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Lascombes P., 2005, « Le développement durable, un vecteur d'innovations politiques ? » In Smouts M.C., (dir.), *Le développement durable : les termes du débat*, Paris, Armand Colin, p. 95-107.
- Lascombes P., Simard L., 2011, « L'action publique au prisme de ses instruments », *Revue française de science politique*, 61, 1, p. 5-22.
- Lassave P., 1987, *L'expérience des Plans de Déplacements Urbains (1983-1986)*, Cetur, Ministère de l'équipement.
- Latour B., 1992, *Aramis ou l'amour des techniques*, Paris, La Découverte.
- Le Breton E., 2001, « Le transport à la demande comme innovation institutionnelle », *Flux*, n°43, p. 58-69.
- Le Breton E., 2005, *Bouger pour s'en sortir, mobilité quotidienne et intégration sociale*, Paris, Armand Colin.
- Le Corbusier, 1957, *La charte d'Athènes. Urbanisme. Une injonction à penser droit*, Paris, Éditions de Minuit.
- Le Galès P., 1993, *Politiques urbaines et développement local. Une comparaison franco-britannique*, Paris, L'Harmattan.
- Le Galès P., Thatcher M., (dir.), 1995, *Les réseaux de politiques publiques, débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan.
- Le Galès P., 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science Politique*, vol 45, n°1, p. 57-95.
- Le Galès P., Lequesne C., 1997, *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte.
- Le Galès P., 1999, « Le desserrement du verrou de l'Etat », *Revue internationale de politique comparée*, 6, 3, p. 627-652.
- Le Galès P., 2001, « Est maître des lieux celui qui les organise. How Rules Change When National and European Policy Domains Collide", in A. Stone Sweet, W. Sandholtz, N. Fligstein (dir.), *The Institutionalization of Europe*, Oxford, Oxford University Press, p. 137-155.
- Le Galès P., 2003, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Le Galès P., Scott A., 2008, « La révolution bureaucratique britannique. Autonomie sans contrôle ou 'freer markets, more rules' », *Revue française de sociologie*, vol. 48, n° 2, p. 301-330.
- Le Lidec P., 1997, « L'Etat, les associations d'élus et la réforme des structures communales sous la Vème République : rapports de force et compromis », in Le Saout R., (dir.), *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Le Lidec P., 2008, « La réforme des institutions locales » in Olivier Borraz, Virginie Guiraudon, (dir.), 2008, *Politiques publiques. 1, La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 255-281.
- Le Lidec P., 2009, « Réformer sous contrainte d'injonctions contradictoires : l'exemple du comité Balladur sur la réforme des collectivités locales », *Revue française d'administration publique*, 3, n° 131, p. 477-496.
- Le Lidec P., 2010, « L'hybridation du modèle territorial français. RGPP et réorganisations de l'Etat territorial », *Revue française d'administration publique*, 4, n° 136, p. 919-942.

- Le Lidec P., 2011, « La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France », in Bezes P., Siné A., (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p.149-192.
- Le Saout R. (dir.), 1997, *L'intercommunalité - Logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Le Saout R., 2000, « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue Française de Science Politique*, vol. 50, n°3, p. 439-461.
- Lees L., 2003, "Vision of Urban Renaissance : the Urban Task Force Report and the Urban White Paper », in Imrie R., Raco M., (eds.), *Urban renaissance ? New labour, community and urban Policy*. Bristol, Policy press, p. 61-82.
- Lees L., Slater T., Wyly E., (dir.), 2010, *The Gentrification. Reader*, New York, Routledge, Taylor and Francis Group.
- Lefebvre H., 1970, *La révolution urbaine*, Paris, Gallimard.
- Lefebvre H., 1985, *La production de l'espace*, Paris, Anthropos.
- Lefebvre H., 1968, *La vie quotidienne dans le monde moderne*, Paris, Gallimard.
- Lefebvre H., 1972, *Le Droit à la ville, II - Espace et politique*, Paris, Anthropos.
- Lethierry H., (dir.), 2011, *Sauve qui peut la ville. Etudes lefebvriennes*, Paris, L'Harmattan.
- Lévy J., 2003, « Vote et gradient d'urbanité », *EspacesTemps.net*, Mensuelles, 05.06.2003.
- Lie A., Tingvall C., 2002, « La 'vision zéro' suédoise », *Annales des Ponts et Chaussées*, n°101, p. 24-30.
- Lindblom C., 1959, "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, XIX, p. 79-88.
- Linhart D., (dir.), 2006, *Les différents visages de la modernisation du service public. Enquête sociologique sur les valeurs des agents de la fonction publique du nord*, Paris, La documentation française.
- Loschak D., 1978, « Espace et contrôle social », in Chevallier J. et al., *Centre, périphérie, territoire*, Paris, Puf, p. 151-203.
- Lojkine J., 1972, *La politique urbaine dans la région parisienne, 1945-1971*, Paris, Mouton.
- Lojkine J., 1974, *La politique urbaine dans la région lyonnaise, 1945-1972*, Paris, Mouton.
- Lojkine J., 1980, « Le marxisme et les recherches urbaines », *Economie et humanisme*, mars-avril, p. 24-25.
- Lorrain D., 2003, « Gouverner « dur-mou » : neuf très grandes métropoles », *Revue française d'administration publique*, n°107, p. 447-454.
- Lorrain D., 2004, « Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique ? », in Lascoumes P., Le Galès P., (dir.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 163-197.
- Lorrain D., (dir.), 2011, *Métropoles XXL en pays émergents*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Lyon D., 2001, "Facing the future : seeking ethics for everyday surveillance", *Ethics and information technology*, vol 3, 3, p. 171-181.
- Lyon D., 2004, "Globalizing surveillance, comparative and sociological perspectives", *International Sociology*, vol. 19, n°2, p. 135-149.
- Mabileau A., Sorbets C., (dir.), 1989, *Gouverner les villes moyennes*, Paris, Pedone.
- Mabileau A., 1991, *Le système local en France*, Paris, Montchrestien.

- Matthey L., Walther O., 2005, « Un « nouvel hygiénisme » ? Le bruit, l'odeur et l'émergence d'une new middle class », *Articulo-Journal of Urban Research*, n°1.
- Mény Y., 1992, « La République des fiefs », *Pouvoirs*, n°60, p. 17-24.
- Merrifield A., Swyngedouw E., (dir.), 1997, *The Urbanization of Injustice*, New York : New York University Press.
- Newman P., Kenworthy J., 1989, *Cities and Automobile Dependence, a Sourcebook*, Gower, Adelshot and Brookfields, Victoria.
- Massot M.H., Orfeuil J.P., 2007, « La contrainte énergétique doit-elle réguler la ville ou les véhicules ? Mobilités urbaines et réalisme écologique », *Annales de la recherche urbaine*, n° 103, p. 18-29.
- Mayntz R., 1979, « Les bureaucraties publiques et la mise en œuvre des politiques », *Revue internationale des Sciences Sociales*, vol 31, 4, p. 677-690.
- Mignot D., Rosales-Montano S., 2006, *Vers un droit à la mobilité pour tous, inégalités, territoires et vie quotidienne*, PUCA, Paris, La documentation française.
- Mignot D., 2008, « Infrastructures de transport : investir dans les banlieues et les espaces périphériques ? », *Pouvoirs Locaux*, p. 67-72.
- Miller P., Rose N., 1990, « Governing economic life », *Economy and Society*, n° 1, p. 1-31.
- Moulaert F., Rodriguez A., Swyngedouw E., 2003, *The globalized city : economic restructuring and social polarization in European cities*, Oxford, Oxford University Press.
- Morel-Journel C., Sala Pala V., 2011, « Le peuplement, catégorie montante des politiques urbaines néolibérales ? », *Métropoles*, n°10, <http://metropoles.revues.org/4536>
- Muller P., 1994, *Les politiques publiques*, QSJ, Paris, Puf.
- Muller P., 1990, « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et management public*, vol 8, n°3, p. 19-33.
- Négrier E., 1995, « Intégration européenne et échanges politiques territorialisés », *Pôle sud*, vol 3, n°3, p. 38-54.
- Négrier E., Jouve B., (dir.), 1998, *Que gouvernent les régions d'Europe ? Échanges politiques et mobilisations régionales*, Paris, L'Harmattan.
- Nessi H., 2010, « Formes urbaines et consommation d'énergie dans les transports », *Études foncières*, n°145, p. 30-32.
- Neuman M., 2005, "The compact city fallacy", *Journal of Planning and Education Research*, 25, 1, p. 11-26.
- Neveu E., 1994, *Une société de communication ?*, Paris, Monchrestien.
- Newman O., 1996, *Creating Defensible Space*, US Department of Housing and Urban Development.
- Newman A., 2012, "Gatekeepers of the urban commons ? Vigilant citizenship and neoliberal space in multiethnic Paris", *Antipode*, octobre, p. 1-19.
- Novarina G., 2001, « De la gestion des grandes voiries à la planification des déplacements urbains. Systèmes d'acteurs et politiques publiques dans l'agglomération grenobloise », *Flux*, n°46, p. 47-60.
- Oblet T., 2005, *Gouverner la ville. Les voies urbaines de la démocratie moderne*, Paris, Puf.
- Offner J.M., 1993, « Les effets structurants du transport : mythe politique, mystification scientifique », *L'Espace géographique*, n°3, p. 233-242.

- Offner J.M., 1996, *L'élaboration des Plans de Déplacements Urbains de la loi sur l'air de 1996. Le nécessaire renouveau des politiques locales de transport*, LATTTS.
- Offner J.M., 2003, « Les leçons des PDU de la loi sur l'air », *Urbanisme*, n°329, p. 50-53.
- Offner J.M., 2006, *Les Plans de Déplacements Urbains*, Paris, La Documentation française.
- Offner J.M., 2006, « L'indécision des lieux. Le surcode sfézien et l'action publique territoriale », in Gras A., Musso P., (dir.), *Politiques, communication et technologies : mélanges en hommage à Lucien Sfez*, Paris, LGDJ.
- Offner J.M., 2012, « Réinventer l'expertise territoriale », *Revue Urbanisme*, n°386, p. 16-17.
- Orfeuill J.P., Soleyret D., 2002, « Quelles interactions entre les marchés de la mobilité à courte et longue distance ? », *Recherche, transports, sécurité*, n° 76, p. 208-221.
- Orfeuill J.P., 2004, (dir.), *Transport, pauvreté, exclusion — pouvoir bouger pour s'en sortir*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.
- Orfeuill J.P., 2008, *Une approche laïque de la mobilité*, Paris, Descartes & Cie.
- Orfeuill J.P., 2010, « La mobilité, nouvelle question sociale ? », *Sociologies*, <http://sociologies.revues.org/index3321.html>
- Pachiaudi G., 2001, *Les risques de l'utilisation du téléphone mobile en conduisant*, Synthèse Inrets, n°39.
- Papon F., de Solère R., 2009, « Les modes actifs : marche et vélo de retour en ville », *La Revue*, Commissariat général au développement durable, Service de l'observation des statistiques, mars.
- Pasquier R., 2002, « L'eupéanisation par le bas. Les régions et le développement territorial en France et en Espagne », in Hassenteuffel P., Fontaine J., (dir.), 2002, *To Change or not to Change. Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 171-188.
- Pasquier R., Guigner S., Cole A., 2011, *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Paté G., Argillet S., 2005, « 'Bancs publics'. Regard sociologique sur l'ordinaire des espaces urbains », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 4, 159, p. 117-118.
- Paulhiac-Scherrer F., 2011, « Les politiques de mobilité urbaine durable à la recherche de l'équité sociale : le rôle du débat public dans les PDU », in Béal V., Gauthier M., Pinson G. (dir.), *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Publications de l'Université de Saint Etienne, p. 277-297.
- Peck J., Tickell A., 2002, "Neoliberalizing Space", *Antipode*, 34, 3, p. 380-404.
- Péraldi M., 2001, « La métropole déchue (Belsunce breakdown) », in Donzel A., (dir.), *Métropolisation, gouvernance et citoyenneté dans la région urbaine marseillaise*, Maisonneuve et Larose, Paris, p. 37-59.
- Peters G., 1994 « Managing the hollow state », *International Journal of Public Administration*, 17, 3-4, p. 739-756.
- Peters G., Pierre J., 2001, « Developments in intergovernmental relations : towards multi-level governance », *Policy & Politics*, 29, 2, p. 131-135.
- Phlipponneau M., 1976, *Changer la vie, changer la ville : Rennes 1977*, La Baule, Éditions Breizh.
- Pinçon M., Pinçon-Charlot M., 2007, *Les ghettos du gotha. Comment la bourgeoisie défend ses espaces*, Paris, Seuil.

- Pinson G., 2004, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in Lascoumes P., Le Galès P., (dir.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po., p. 199-233.
- Pinson G., 2009, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Pinson G., 2010, « La gouvernance des villes françaises. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains », *Pôle Sud*, n°32, p. 73-92.
- Pinson G., Reigner H., 2012, « Différenciation et standardisation dans la(es) politique(s) urbaine(s) », in Douillet A.C., Faure A., Halpern C. et J.P. Leresche, *L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*, Paris, L'Harmattan, p. 163-177.
- Pissaloux J.L., Ducol F., 2012, « Réflexions sur le retour récent du tramway comme mode de transport urbain et périurbain », in *Transport et politiques locales de déplacement, Droit et Gestion des collectivités territoriales 2012*, GRALE-CNRS, Éditions du Moniteur, p. 183-196.
- Pôle Sud*, 2000, « Partenariats contre l'exclusion », n°12.
- Poupeau F.M., 2011, « (Con)fusion dans l'Etat départemental : la mise en place des directions départementales des territoires (et de la mer) », *Revue française d'administration publique*, n°3, p. 517-535.
- Pouyane G., 2006, « Étalement urbain et ségrégation socio-spatiale. Une revue de la littérature », *Les cahiers du GRES*, février, <http://www.gres-so.org>
- Prémartin M., 2002, « La sécurité routière au cœur des métiers de l'équipement », *Revue du comité de la sécurité routière*, n°128, juillet.
- Préteceille E., Briquet J.L., 1989, « Les marxistes et la question urbaine », *Politix*, vol 2, 7-8, p. 24-29.
- Préteceille E., 1999, « Inégalités urbaines, gouvernance, domination ? Réflexions sur l'agglomération parisienne », in Balme R., Faure A., Mabileau A., (dir.), 1999, *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Presses de Sciences Po., p. 57-76.
- Préteceille E., 2006, « La ségrégation sociale a-t-elle augmenté ? La métropole parisienne entre polarisation et mixité », *Sociétés contemporaines*, 2, p. 69-93.
- Préteceille E., 2009, « La ségrégation ethno-raciale a-t-elle augmenté dans la métropole parisienne ? », *Revue française de sociologie*, 50, 3, p. 489-519.
- Pucher J., Lefèvre C., 1996, *The urban transport crisis in Europe and North America*, Macmillan, London.
- Radaelli C., 2000, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue Française de Science Politique*, vol 50, n°2, p. 255-275.
- Raux C., Souché S., 2001, « Comment concilier efficacité et équité dans le cas de la politique tarifaire des transports ? Le Cas de TEO à Lyon », *Les cahiers scientifiques des transports*, 40, p. 27-52.
- Raux C., 2007, *Le péage urbain*, Prédit, Paris, La documentation française.
- Ravalet E., Bussière Y., 2012, « Les systèmes de vélos en libre-service expliquent-ils le retour du vélo en ville ? », *Recherche Transports Sécurité*, 28, 1, février, p. 15-24.
- Reigner H., 1998, « L'Etat et les Grands Projets Urbains de la politique de la ville », *Politiques et Management Public*, vol 16, n°1, p. 83-106.
- Reigner H., 2001, "Multi-level governance or co-administration ? Transformation and continuity in French Local Government", *Policy & Politics*, April, p. 181-192.
- Reigner H., 2002, « Le pluralisme limité de l'action publique territoriale : le ministère de l'équipement entre adaptations et continuité », in Hassenteufel P., Fontaine J. (dir.), *To change or not to change ?*

- Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 189-209.
- Reigner H., 2002, *Les DDE et le politique. Quelle co-administration des territoires ?*, Paris, L'harmattan.
- Reigner H., (dir.), 2003, « *Le renouvellement urbain : nouvelles pratiques de production urbaine et nouvelles articulations public/privé ?* », (avec R. Dormois, M. Leprince, R. Pasquier, G. Pinson), rapport final, avril, Caisse des Dépôts et Consignations.
- Reigner H., 2003, « Existe-t-il UNE politique de sécurité routière ? Que peut apporter l'analyse des politiques publiques à la question de la sous-mise en œuvre de la sécurité routière ? », in Fleury D., 2003, (dir.), *Gestion urbaine, sécurité routière et environnement, Actes des séminaires du projet SEGUR*, collection Actes INRETS, n°86, p. 199-215.
- Reigner H., 2005, « L'idéologie anonyme d'un objet dépolitisé : la sécurité routière », *Sciences de la Société*, n°63, p. 125-143.
- Reigner H., 2007, « Déconstruire les légitimations techniques de l'action publique », in Faure A., Négrier E., (dir.), « Critiques de la territorialisation. Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale », Paris, L'Harmattan, p. 114-119.
- Reigner H., Hernandez F., 2007, « Les projets des agglomérations en matière de transport : représentations, projets, conflits et stratégie de « détournement » des réseaux », *Flux*, n°69, p. 21-34.
- Reigner H., Hernandez F., Brenac T., 2009, « Circuler dans la ville sûre et durable : des politiques publiques contemporaines ambiguës, consensuelles et insoutenables », *Métropoles*, n°5.
- Reigner H., 2011, *Equipement*, in Cole A., Guigner S., Pasquier R. (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, p.224-230.
- Reigner H., Frinault T., Guy C., 2010, « Construire la solidarité intercommunale. Les ressorts de l'intégration au prisme du partage de la Dotation de Solidarité Communautaire », *Politiques et Management Public*, vol 27, n°3, p. 3-30.
- Reigner H., Brenac T., Hernandez F., 2013, *Nouvelles idéologie urbaines. Dictionnaire critique de la ville mobile, verte et sûre*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, à paraître.
- Revue française de sociologie*, 2009, « Espace et ségrégations », 50, 3.
- Ripoll F., Rivière J., 2007, « La ville dense comme seul espace légitime. Analyse critique d'un discours dominant sur le vote et l'urbain », *Annales de la recherche urbaine*, n° 102, p. 121-130.
- Rivière J., 2009, *Le pavillon et l'isoloir. Géographie sociale et électorale des espaces périurbains français (1968-2008) à travers le cas de trois aires urbaines françaises (Caen, Metz et Perpignan)*, Thèse de doctorat en géographie, Université de Basse-Normandie.
- Robinson J., 2002, "Global and world cities : a view from off the map", *International Journal of Urban and Regional Research*, 26, 3, p. 531-554.
- Rougé L., 2005, *Accession à la propriété et modes de vie en maisons individuelles des familles modestes installées en périurbain toulousain — Les « captifs » du périurbain*, Thèse de doctorat, Université de Toulouse 2.
- Rougé L., 2007, « Inégale mobilité et urbanité par défaut des périurbains modestes toulousains », *EspacesTemps.net*, Textuel, 25.04.2007.
- Rousseau M., 2010, « Gouverner la gentrification. Différentiel de loyer et coalitions de croissance dans la ville en déclin », *Pôle Sud*, 32, p. 57-72.

- Rousseau M., 2008, « La ville comme machine à mobilité, capitalisme, urbanisme et gouvernement des corps », *Métropoles*, n°3.
- Rousseau M., 2011, *Vendre la ville (post) industrielle. Capitalisme, pouvoir et politiques d'image à Roubaix et à Sheffield (1945-2010)*, Thèse de doctorat en science politique, Université Jean Monnet, Saint Etienne.
- Roussel V., 2001, « Les magistrats dans les scandales politiques en France. Logiques d'action et jeux judiciaires locaux », in Briquet J.L., Garraud P., (dir.), 2001, *Juger la politique, Entreprises et entrepreneurs critiques de la politique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 69-86.
- Roux E., Vanier M., 2008, *La périurbanisation : problématiques et perspectives*, Travaux, n° 8, DIACT, Paris, La documentation française.
- Rumpala Y., 2009, « La 'consommation durable' comme nouvelle phase d'une gouvernementalisation de la consommation », *Revue Française de Science Politique*, vol 59, n°5, 2009, p. 967-996.
- Salas D., 2005, *La volonté de punir, essai sur le populisme pénal*, Paris, Hachette.
- Santos G., 2005, "Urban congestion charging : a comparison between London and Singapore", *Transport Reviews*, vol. 25, n°5, p. 511-534.
- Sassen S., 2009, *La globalisation. Une sociologie*, Paris, Gallimard.
- Scharpf F., 2000, *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Sfez L., 1981, *Critique de la décision*, Paris, Presses de Science Po.
- Sfez L., (dir.), 1977, *L'objet local*, 10/18.
- Sfez L., 2002, *Technique et idéologie. Un enjeu de pouvoir*, Paris, Le Seuil.
- Sheller M., Urry J., 2006, "The new mobilities paradigm", *Environnement and planning A*, 38, p. 207-226.
- Simon H., 1955, "A Behavioral Model of Rational Choice", *Quarterly Journal of Economics*, LXIX, p. 99-118.
- Smith N., 1996, *The New Urban Frontier : Gentrification and the Revanchist City*, London, Routledge.
- Smith N., 2002, "New globalism, new urbanism : gentrification as global urban strategy", *Antipode*, 34, 3, p. 427-450.
- Sociétés contemporaines*, 2006, « Gentrification. Discours et politiques », 3, 63.
- Souché S., 2003, « Péage urbain et équité : une revue de la littérature », *Les Cahiers scientifiques du transport*, 43, p. 119-146.
- Stocker G., 2003, *Transforming local governance : from Thatcherism to New Labour*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Stone C., 1989, *Regime politics, Governing Atlanta, 1946-1988*, University press of Kansas.
- Stone C., 1993, "Urban Regimes and The Capacity to govern : a political Economy Approach", *Journal of Urban Affairs*, 15, 1, p. 1-28.
- Swyngedouw E., 2005, "The Antinomies of the Postpolitical City : in search of a democratic politics of environmental production", *International Journal of Urban and Regional Research*, 33, 3, p. 601-620.
- Swyngedouw E., 2011, « Les contradictions de la ville post-politique. À la recherche d'une politique démocratique de production environnementale », in Béal V., Gauthier M., Pinson G., (dir.), 2011, *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Publications de l'Université de Saint-Étienne, p. 129-158.

- Tironi M., 2011, « Comment décrire les infrastructures de vélo en libre-service ? La mise en œuvre controversée du dispositif Vélib' parisien », *CSI working papers series*, n° 022.
- Tissot S., Poupeau F., 2005, « La spatialisation des problèmes sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 4, 159, p. 4-9.
- Tissot S., 2011, *De bons voisins. Enquête dans un quartier de la bourgeoisie progressiste*, Paris, Raisons d'agir.
- Van Elslande P., Alberton L., 1997, *Scénarios-types de production de 'l'erreur humaine' dans l'accident de la route. Problématique et analyse qualitative*, Rapport Inrets, n°128.
- Vanier M., 2011, « La périurbanisation comme projet », *Métropolitiques*, 23 février.
- Wacquant L., 2008, "Ordering insecurity : Social polarization and the punitive upsurge", *Radical Philosophy Review*, vol. 2, p. 9-27.
- Weber M., 1982, *La Ville* (extrait du tome 2 d'Économie et société, 1<sup>ère</sup> édition 1921), Paris, Aubier.
- Wenglenski S., 2003, *Une mesure des disparités sociales d'accessibilité au marché de l'emploi en Ile-de-France*, Thèse de doctorat en urbanisme, aménagement et politiques urbaines, Université de Paris XII, Institut d'Urbanisme de Paris.
- Worms J.P., 1966, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, n°3, p. 249-276.
- Wright V., Cassese S., (dir.), 1996, *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La Découverte.
- Yerpez J., 2001, *La prise en compte de la sécurité routière dans les plans de déplacements urbains, les cas d'Aix-en-Provence et de Marseille*, Rapport de convention Inrets/DSCR, Etude n°13.
- Young I., 1990, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press.

## ANNEXES



## Annexe 1. Les outils du travail collectif : un traitement systématique des terrains dans le cas de la comparaison internationale sur le renouvellement urbain

### Caractéristiques et indicateurs du quartier Madeleine Champ de Mars à Nantes.

Généralités,  
historique et  
structure urbaine

Le quartier Madeleine Champ de Mars est un espace péricentral de Nantes en bordure nord du bras de la Madeleine (il constitue une ancienne île de Loire). Il présente actuellement une mixité de fonctions urbaines : habitat, emplois, équipements publics, espaces de loisirs.

#### Sous secteur Champ de Mars

Situé à l'ouest, ce secteur était à l'origine un faubourg occupé par d'importantes activités artisanales et commerciales (entrepôts du marché d'intérêt national, biscuiterie LU) en imbrication avec un tissu d'habitat de mauvaise qualité. A partir des années 70, ce quartier devient un nœud d'échange routier important avec la réalisation d'une voirie de type autoroutier (pénétrante sud). Dans les années 80 sont implantés deux grands équipements : le siège du crédit industriel de l'ouest (CIO), le palais des congrès. Ils sont construits de part et d'autre de la pénétrante. Pendant les années 90, Champ de Mars connaît des transformations importantes avec une requalification du patrimoine bâti, un réaménagement de la pénétrante en boulevard urbain, la réalisation de programmes de logements et de bureaux sur l'ancien site de la biscuiterie LU, la transformation d'une partie des bâtiments de la biscuiterie en espace culturel (espace LU).

#### Sous secteur Madeleine

Madeleine était lui aussi à son origine un faubourg comprenant des logements et des activités artisanales ou commerciales. Situé sur la première ligne de pont historiquement réalisée entre les rives sud et nord de la Loire, il a été toujours un lieu de passage. A la fin des années 60, le centre hospitalier est construit sur sa bordure Est. Pendant les années 90, le quartier Madeleine connaît lui aussi une mutation importante : requalification du patrimoine bâti, réalisation d'équipements collectifs (crèche, maison des associations,...), aménagement de la seconde ligne de tramway avec un traitement soigné de l'espace public.

Territoire,  
planification et  
enjeux  
d'aménagement

Différents enjeux sont identifiables :

- Maintenir la mixité des fonctions de ce quartier tout en intervenant sur un bâti dégradé.
- Réussir l'insertion urbaine de nouveaux projets (immeubles, grands équipements,...).
- Favoriser les liaisons Est/Ouest, retraiter la pénétrante.
- Maintenir la fonction d'accueil de populations défavorisées, une mixité sociale.

Economie,  
Fiscalité, emploi

Les grandes emprises industrielles ont quitté ce quartier de la ville de Nantes. Sa vocation tertiaire s'est en revanche affirmée : installation de banques, de services de la SNCF et de la Poste notamment.

Socio  
démographie et  
habitat.  
Logements social  
et politique de la  
ville

#### Démographie :

Le quartier Madeleine / Champ de Mars comprenait en 1999 environ 4800 habitants à ramener à la population totale de la ville de Nantes qui est de 270 340 habitants (INSEE-RP 99). Dans ce quartier, résident de nombreux étudiants. A l'inverse, les personnes âgées sont sous représentées par rapport au reste de la ville.

	Part des personnes de - 15 ans	Part des personnes de 15 à 24 ans	Part des 25 à 59 ans	Part des plus de 60 ans
MADELEINE - CHAMP DE MARS	6,40%	<b>38,60%</b>	47,10%	<b>7,90%</b>
Nantes	15,70%	19,00%	47,00%	18,30%

Source : INSEE / RP 1999

### Parc de logements

La structure du parc de logements reste marquée par une part importante des logements anciens c'est à dire construits avant 1948. Mais l'effet « renouvellement urbain » peut être observé au travers du dynamisme de la construction de logements entre 1990 et 1999 si on compare Madeleine Champ de Mars par rapport au reste de la ville de Nantes.

Un autre élément caractéristique du parc de logements de ce quartier est l'importance des petits logements (1 et 2 pièces). Cela rejoint l'observation faite précédemment quant à la présence importante de la population estudiantine.

La vacance est plus élevée dans ce quartier que dans le reste de la ville. Cela met en évidence un défaut d'attractivité de l'offre résidentielle dans le parc de logements existant : vétusté, caractéristiques des logements (taille, surface,...).

Le quartier Madeleine Champ de Mars se caractérise enfin par une faible présence du parc HLM. Les logements HLM ne représentent que 9,1% du parc de résidences principales contre près de 21% pour la ville de Nantes. D'où l'enjeu de mixité sociale évoqué précédemment.

	Taux de vacance dans le parc de résidences principales en 1999	Part des logements construits entre 1990 et 1999 dans le parc total de logements de 1999	Part des logements construits avant 1948 dans le parc total de logements de 1999	Part des logements 1 et 2 pièces dans le parc total de logements de 1999	Part de logements HLM en immeuble collectif
Nantes	6,90%	9,70%	28,60%	36,90%	20,90%
<b>MADELEINE - CHAMP DE MARS</b>	<b>10,30%</b>	<b>18,30%</b>	<b>36,30%</b>	<b>75,20%</b>	<b>9,04%</b>

### Scène politique locale et repérage des acteurs

La ville de Nantes a connu des changements de maire répétitifs (1977, 1983, 1989). Depuis 1989, Jean Marc AYRAULT a été réélu à deux reprises signifiant une stabilisation de leadership.

Les principaux acteurs en phase avec la ZAC Madeleine Champ de Mars :

- les adjoints à l'urbanisme successifs (D.ASSERAY, P.RIMBERT),
- la SEM Nantes Aménagement (direction, chargés d'opération),
- le service urbanisme de la ville de Nantes (N.LEPINE)
- Jean François REVERT (urbaniste libéral – mission de conseil).
- Des promoteurs étant intervenus sur la ZAC.

## Caractéristiques et indicateurs du territoire d'Argenteuil-Bezons. Val d'Oise.

### Généralités, historique et structure urbaine

La vocation industrielle prend le pas sur la vocation agricole dans les années 40.  
En 1936, avec 90 000 habitants, le secteur concentre les emplois industriels, industrie lourde métallurgie, mécanique notamment.  
En 1962, on compte 130 000 habitants sur Argenteuil-Bezons et 160 000 en 1982.

Le paysage urbain est marqué par les grands ensembles, développés sur les Zones d'Urbanisation Prioritaire (ZUP) et voulus comme des modèles de progrès et de salubrité. Exemple du Val d'Argent à Argenteuil, urbanisme de dalle couronné de prix en son temps.

### Territoire, planification et enjeux d'aménagement

Le territoire d'Argenteuil-Bezons (autrement dénommé Rives-de-Seine), au sens d'un ensemble cohérent au regard de sa constitution géomorphologique, de ses enjeux de développement et des caractéristiques socio-économiques comprend, outre les communes d'Argenteuil-Bezons, Corneilles-en-Parisis et la Frette-sur-Seine. Ce secteur est concerné par le schéma directeur de la région Ile-de-France. Son application dans le département du Val d'Oise est contrastée et profite plus à l'aménagement de zones d'activités qu'au développement de l'habitat.

Pôle urbain à la fois lieu d'emploi et d'habitat. Caractéristiques de la petite couronne nord d'Ile-de-France avec : taux de chômage élevé, faible revenu moyen des ménages, taux de logements sociaux important.

Enjeux : Augmenter l'attractivité par les opérations de RU (comprenant des démolitions), diversification du parc de logements. Création d'emplois et reconversion des friches d'activités : les zones industrielles de bord de fleuve souffrent de la difficulté de reconversion des locaux d'activités traditionnels face à des coûts fonciers et des coûts de réhabilitation importants dans un contexte de déficit d'image. Immobilier de bureau peu dynamique. Enjeux de valorisation et densification des quartiers gare Nord et centre. Reconquérir les bords de Seine.

La raréfaction des disponibilités foncières dans les Hauts-de-Seine (territoire d'accroche ?) et l'arrivée du tramway Val de Seine sont susceptibles d'aider à une certaine reprise.

### Economie, Fiscalité, emploi

Le pôle économique d'Argenteuil-Bezons (élargi à Montigny-les-cormeilles) compte plus de 41 000 salariés. Si les effectifs de ce secteur apparaissent globalement stable sur la période 1995-1998, les évolutions communales sont très contrastées voire préoccupantes : si Argenteuil (+1 700 emplois) a connu la 2<sup>ème</sup> plus forte croissance du département, Bezons a subi la perte la plus importante (-1 400). A Argenteuil, le recul du secteur industriel (-5,6%) est compensé par des gains dans le tertiaire, en particulier dans le secteur du service aux entreprises. A Bezons, les gains substantiels notamment dans les secteurs du commerce et des services aux entreprises n'ont pas compensé la perte de 44% de l'emploi industriel (-1 700 emplois, -16 établissements). La situation est également contrastée à Corneilles-en-Parisis (-270 emplois sur l'ensemble des secteurs d'activités) et à Montigny-les-Corbeilles (+400 emplois dans tous les secteurs d'activités) avec une nette prépondérance du commerce.

Le territoire d'Argenteuil-Bezons a un taux de chômage de 15% en 1999.

S'agissant de la typologie des emplois, le secteur d'Argenteuil-Bezons reste fortement marqué par la tradition industrielle. Le secteur tertiaire ne représente que 59,4% de l'emploi salarié, l'industrie 31% des effectifs et la construction 9,3%. Le dynamisme de ce territoire est donc pénalisé par les pertes d'emploi très importantes dans le secteur industriel.

Le pôle d'emploi Argenteuil-Bezons, en offrant 42 000 emplois, permet à seulement 1/3 des actifs résidant sur le secteur d'y trouver un emploi. Néanmoins, ce pôle a une influence limitée sur le département. Même s'il draine un nombre relativement important d'actifs de la vallée de Montmorency et de la Ville Nouvelle, l'aire dans laquelle les communes sont dépendantes de ce secteur s'arrête aux communes limitrophes.

#### Fiscalité :

« Pauvreté fiscale » sur le secteur d'Argenteuil, concerné par des mécanismes de péréquation financière et du fonds de solidarité de la région Ile-de-France. Souvent, la faiblesse du potentiel fiscal est compensée par une pression fiscale accrue sur les ménages ou sur les entreprises.

Pour Argenteuil, la pauvreté fiscale n'apparaît pas corrélée avec une faiblesse particulière des bases de taxe professionnelle, qui se situent dans une fourchette moyenne. Cette commune souffre d'abord de la faiblesse des autres sources d'imposition (taxe d'habitation et taxe foncière) plus directement liées aux caractéristiques sociales des habitants.

Le secteur d'Argenteuil accueille des activités mobilisant plutôt des emplois que du capital. On parle alors d'intensité capitalistique (rapport entre l'élément capital productif –matériel et outillage- et l'élément salaire de la base TP) de l'activité économique faible. Une telle structure productive est caractéristique d'activités telles que les services aux personnes.

C'est pourquoi, la réforme modifiant le poids respectif de la fiscalité locale et des subventions de l'Etat dans les ressources des collectivités locales (liée à la suppression des salaires dans la base de la taxe professionnelle) aura pour effet à Argenteuil une forte substitution de l'impôt local à la subvention de l'Etat

Socio  
démographie et  
habitat.  
Logements social  
et politique de la  
ville

Suite au dernier recensement, on constate, sur Argenteuil-Bezons, que la variation annuelle moyenne de la population entre 1990 et 1999 est comprise dans une fourchette de +0 à +0,58.

Le revenu annuel moyen par habitant en 1999 et en francs est compris entre 40 131 et 53 527 F (pour un revenu moyen dans le département de 60 395 F). Part des Rmistes dans la population au 31/12/98 : fourchette de taux maximal : entre 2,26 et 5,69.

Parc de logements :

Le territoire des Rives de Seine, malgré une relative diversité de l'habitat et un potentiel de développement, est marqué par une forte concentration du parc social sur Argenteuil et Bezons. Un parc privé vétuste important est également en voie de paupérisation.

Des besoins de logements importants sont recensés, non satisfaits par l'offre privée, notamment pour les jeunes décohabitants et les grandes familles. Ponctuellement, cette insuffisance de HLM peut fragiliser les marchés locaux de l'habitat, provoquant par exemple des tensions sur le parc privé ancien, ou dans des copropriétés dégradées jouant le rôle de parc social de fait. Dans le département, les territoires ont tendance à se spécialiser en matière d'habitat et les tentatives de diversification (tant vers le HLM que vers le privé) se heurtent souvent à de faibles rythmes de construction. La construction aidée a tendance à se concentrer sur des communes déjà bien dotées en HLM. En 1999, deux territoires concentrent les 2/3 de l'activité immobilière : la Vallée de Montmorency, territoire globalement valorisé, et le Ville Nouvelle, où l'offre foncière est importante.

Logement social :

Dans le Val d'Oise, le parc HLM représente le ¼ des logements avec 104 000 logements. 83% du parc est localisé sur 23 communes et 7 communes concentrent même 50% du parc HLM. La demande locative sociale est soutenue avec 20 000 ménages demandeurs. La vocation sociale des HLM est alors renforcée mais certains quartiers se fragilisent. Plus de la moitié du parc HLM est situé dans les périmètres de la politique de la ville, souvent d'autant moins attractifs qu'ils sont proches de territoires plus valorisés mais qui n'ont pas fait l'effort de construire des HLM.

Les besoins de réhabilitation demeurent importants. « Parfois une 2<sup>ème</sup> réhabilitation est nécessaire, mais doit être mise au service d'un véritable projet urbain. Des démarches de renouvellement urbain, s'appuyant sur un fort partenariat local doivent alors être engagées en vue de la requalification des quartiers. »

Sous l'appellation HLM, on trouve en fait un parc social marqué par deux époques : l'avant et l'après 1977 date de la réforme du financement du logement substituant à l'aide à la pierre, une aide à la personne (APL). Le parc construit avant 1977 était adapté à des catégories de ménage identifiées par leurs revenus. Ils sont à l'origine de pratiquement toutes les tours et les barres des grands ensembles. La seconde catégorie est de meilleures qualités techniques et architecturales et ouvertes à diverses catégories de ménages. Le loyer moyen départemental est de 27,06 F/m<sup>2</sup> habitable. La zone qui nous intéresse est à 26,5 f/m<sup>2</sup> habitable.

Politique de la ville et de l'habitat :

Dans le département, 15 communes ont des ZUS (1996 : Pacte de relance pour la ville instaure les Zones Urbaines Sensibles). 17 communes souvent proches, concernées par la LOV (Loi d'orientation sur la ville, 1991, oblige les communes ayant moins de 20% de logements sociaux à en construire et à se doter d'un Programme Local de l'Habitat –PLH-) ont rempli leurs engagements sans combler leur retard. Plus de 30 communes sont ainsi concernées par les dispositions de la loi SRU qui renforcent les dispositifs de mixité sociale (et renforcent l'obligation de construire des logements locatifs sociaux pour les communes en ayant moins de 20% sur leur territoire.)

23 communes sont engagées dans 5 contrats de ville intercommunaux, et parmi elles, trois (dont Argenteuil, ainsi que Garges-lès-Gonesse et Sarcelles) bénéficient de moyens exceptionnels grâce aux GPV.

Scène politique  
locale et  
repérage des  
acteurs

Globalement, ce territoire est un fief « rouge » qui s'émiette progressivement.

situation au 26-04-02

Robert Hue (PCF) est député d'Argenteuil-Bezons, maire de Montilly-les-Cormeilles depuis 1977.

Son beau-frère Jean-Christophe Solard (PCF) était maire-adjoint d'Argenteuil. Mais, les dernières municipales ont vu le maire sortant (PC) d'Argenteuil perdre son mandat au profit de Georges Mothron (Un D.). Même évolution à l'échelle du canton où le communiste Jeudy s'est fait devancé par Métézeau (Un D.)

Le Conseil général est présidé par François Scellier (UDF), maire de Saint-Gratien. Le canton PC d'Argenteuil bascule à droite. Dans les services du département : Alain Regnier est à la tête de la Direction Générale adjointe de la solidarité, Michèle Gaveriaux est directrice du développement économique et de l'aménagement. Coryse Vandecasteele est responsable de la mission développement urbain.

Bernard Weil, directeur du GIP du GPV de 1994 à octobre 2000, SCET.

M. Chovet est l'actuel directeur du GIP : 01 30 25 27 10

Du côté de l'Etat, Christian Gouyou à la DGUHC est chargé de mission auprès du DGUHC pour la mise en œuvre des GPV. A la DDE : B. Hourdel, Mme Talland, Melle Giry. A la sous-préfecture et Préfecture : D. Demondoux.

## Caractéristiques et indicateurs du territoire du quartier sud est de la ville de La Corogne

### Généralités, historique et structure urbaine

La Corogne est une ville de 254 231 habitants dans laquelle le port joue un rôle économique central. La ville connaît une croissance spectaculaire à partir de la seconde moitié du XXe siècle. Elle double sa population entre 1940 et 1980. Portée par un fort développement économique dans les années 60 et 70, la ville connaît un développement urbanistique avec en particulier, l'extension des installations portuaires (San Diego, port pétrolier) et la création de « polygones » résidentielles et industrielles. Durant cette période, un développement urbanistique spéculatif et anarchique s'intensifie provoquant l'accroissement de la taille des immeubles et la détérioration du centre historique. Au début des années 80, sous l'impulsion du jeune maire socialiste, Francisco Vazquez, la politique urbaine change avec la volonté d'ouvrir la ville sur la mer, l'installation de grandes zones commerciales, le développement des services publics, éducatifs et touristiques. Ainsi, le Plan général d'aménagement urbain voté en 1985 tente de corriger les effets de l'urbanisation trop rapide des décennies précédentes. Dans les années 90, la Ville se lance dans l'aménagement piétonnier et paysager (plages) de l'ensemble de la côte bordant la péninsule sur laquelle est bâtie la ville. Ce projet participe d'une transformation globale de l'image de la ville qui rompt avec un passé « industriels » et entend renforcer son attractivité en terme d'économie de services

### Territoire, planification et enjeux d'aménagement

Le territoire que nous étudions reste à la marge de cette transformation de l'espace urbain. Séparé du reste de la ville par les installations portuaires. Il a une assez forte identité à l'intérieur de la ville du fait de certaines caractéristiques socioéconomiques homogènes et au sentiment d'isolement que les habitants ressentent. Ce territoire comprend 46 000 hbts soit 18 % de la population de La Corogne. Ce territoire qui constitue la partie sud-est de l'agglomération urbaine de A Coruña est composé de plusieurs sous-ensembles (quartier de las Flores, Monelos, A Gaiteira, Los Castros, Castrillón, Santa Maria de Oza) mais qui présentent des caractéristiques socio-économiques et urbanistiques communes. Ce territoire se distingue très nettement d'une urbanisation maîtrisée des zones voisines de l'agglomération du fait de la conjonction dans ce territoire d'une urbanisation particulièrement désordonnée et de la détérioration de l'espace où la ville et l'espace rural se rencontrent. L'environnement est particulièrement dégradé (pollutions). A titre d'exemple, la bordure maritime de ce quartier est entièrement destinée à l'activité portuaire de pêche, commerciale et pétrolière. Les activités économiques générées par le port et la gare ferroviaire proche (mercantias) ont un impact résiduel sur ce territoire si ce n'est en terme de bruit, d'odeurs et de problèmes d'insécurité.

### Economie, emploi

La crise du secteur de la pêche, en provoquant la fermeture de petites et moyennes entreprises et mettant au chômage une force de travail dans des tâches spécifiques a particulièrement dégradé l'emploi sur ce territoire. Le taux de chômage sur cette zone atteint 23,6% contre 18,7 % en moyenne dans la ville de La Corogne. Ceci indique un fort déséquilibre entre l'offre et la demande sur le marché du travail. Les groupes les plus affectés sont les jeunes et les demandeurs d'emplois de longue durée.

### Socio démographie politique de la ville

Ce territoire comprend une population plutôt jeune, 14% ont entre 0 et 14 ans, 25,8% ont entre 15 et 29 ans, 21,6% de 30 à 44 ans, 20% de 45 à 59 ans et 17% ont plus de 60 ans. Le niveau d'études de la population de ce territoire est faible, 23% n'ont pas fait d'études, 25% ont le certificat d'études, 33% ont fait des études secondaires, 5% ont un diplôme universitaire. L'Etat et la Ville ont mis en place des dispositifs pour désenclaver et régénérer ce quartier :

- Modification des voies d'accès à la ville par ce territoire (Ministère de l'Équipement)
- Mesures antipollution pour les activités portuaires
- Construction de logements sociaux

### Scène politique locale et repérage des acteurs

Depuis la transition démocratique, la ville de La Corogne est un fief socialiste dans une Galice acquise à la droite espagnole. Depuis cette période elle n'a connu qu'un seul maire, Francisco Vazquez, longtemps membre de la direction nationale du parti socialiste espagnole, il occupe également un mandat de sénateur. Contrairement à d'autres villes galiciennes, la montée en puissance du vote nationaliste en milieu urbain n'a pas affecté le leadership de Francisco Vazquez. Jésus Salvador Fernandez Moreda est l'adjoint en charge de l'urbanisme et Juan carlos Martinez Muñoz, le responsable du projet de rénovation urbaine sur le territoire étudié. Si on élargit le spectre politique, La députation provinciale (l'équivalent du conseil général) de La Corogne est dirigée par le parti populaire ainsi que la Communauté autonome, présidée depuis 1993 par Manuel Fraga, figure historique de la droite espagnole.

## Caractéristiques et indicateurs du territoire des Programmes de Requalification Urbaine (*Programma di Recupero Urbano*) dans le cadre du Projet Spécial Périphéries de la Ville de Turin

Généralités,  
historique et  
structure urbaine

Turin a été historiquement marquée par l'industrie automobile et la croissance de l'entreprise italienne leader dans ce secteur, FIAT. La ville s'est développée au gré de l'évolution de l'entreprise. Au lendemain de la guerre, les besoins en main d'œuvre de la FIAT engendrent une arrivée massive d'immigrés de l'intérieur, ouvriers spécialisés venant du Mezzogiorno pour travailler dans les établissements gigantesques de Mirafiori. Le développement de l'industrie automobile n'a pas seulement marqué les fonctionnements économiques et sociaux de la ville mais aussi son évolution physique. De 1951 à 1974, la ville passe de 700 000 à 1 205 000 habitants. De grands ensembles d'habitat populaire couvrent la ville dans le cadre d'une urbanisation en tâche d'huile. En 2001, la ville ne compte plus que 901 473 habitants. La grave crise économique qui a touché la ville et notamment les secteurs de la construction automobile, de la mécanique et de la métallurgie a aussi engendré des transformations physiques. La crise de désindustrialisation que connaît Turin génère un nombre impressionnant de friches industrielles : près de 2 millions de m<sup>2</sup> sur la seule commune de Turin, dont plus de la moitié appartiennent au groupe FIAT. La dégradation de la qualité de vie dans la ville suscite un exode de certaines populations vers les communes périphériques. Les populations précarisées par la crise industrielles restent, elles, captives des quartiers populaires qui subissent un processus de dégradation. Les quartiers concernés par les programmes de réhabilitation urbaine (PRU) font partie de ces zones urbaines touchées par les effets sociaux et spatiaux de la désindustrialisation.

Territoire,  
planification et  
enjeux  
d'aménagement

Le système de planification italien a pour instrument central le Plan régulateur général (*Piano Regolatore Generale*), équivalent du POS français, défini par la loi sur l'urbanisme de 1942. Mais le processus d'élaboration et d'adoption du PRG a toujours été extrêmement complexe. Le PRG correspond au modèle du *piano comprensivo*, forme de plan accordant le même statut à toutes les composantes du territoire communal, fixant autant les grandes orientations en matière d'infrastructures que la destination et les règles de construction de toutes les parcelles. Traditionnellement, les temps d'élaboration des PRG étaient si longs que les plans adoptés étaient souvent obsolètes. Par ailleurs, les systèmes d'approbation par les instances ministérielles et les régions ont souvent allongé les délais d'approbation. Ainsi, le premier *Piano Regolatore Generale*, dont l'élaboration commence en 1946, n'est adopté en conseil municipal qu'en 1956 et approuvé par le Ministère des Travaux Publics en 1959. Les municipalités rouges (PSI, PCI) tentent entre 1975 et 1985 de réviser en vain le PRG mais se heurtent aux intérêts des petits propriétaires représentés par certains partis du centre-droit au conseil municipal. Entre 1985 et 1993, des juntes penta-partis dominées par les socialistes reprennent le dossier et révisent le PRG dans un sens très favorable aux grands intérêts fonciers et immobiliers dans un contexte de libération de friches industrielles. Le projet de PRG prévoit une densification forte sur ces terrains centraux objets de fortes pressions spéculatives mais tend à délaisser la question des quartiers périphériques. Ce projet est repris par la coalition de centre-gauche qui remporte les élections municipales de 1993 marquées par l'élection pour la première fois du maire, Valentino Castellani, au suffrage universel direct. Un nouveau PRG est approuvé en 1995 qui reprend le principe d'une reconquête des friches centrales en réduisant les densités prévues par les juntes précédentes. Mais la nouvelle municipalité innove en lançant en 1997 une ambitieuse politique en direction des quartiers périphériques : le projet spéciales périphéries.

Conduit par l'assesseur chargée de l'intégration urbaine et de la décentralisation administrative, Eleonora Artesio, le Projet Spécial Périphéries vise à remédier aux problèmes d'exclusion que vivent les habitants des quartiers périphériques de Turin tant à travers des initiatives de réhabilitation participative qu'à travers un travail portant sur les relations entre les institutions et les citoyens. Une cellule a été créée autour de l'assesseur réunissant sur des opérations concrètes, des segments de l'administration autour d'un travail interdisciplinaire, mené dans un dialogue permanent avec les habitants et leurs représentants. Les diverses initiatives du Projet Spécial Périphéries concernent actuellement 17 quartiers périphériques de la ville.

Socio  
démographie  
politique de la  
ville

Le projet que nous avons retenu pour notre étude est le programme de requalification urbaine (PRU) du quartier de Corso Grossetto situé au nord de la commune, en continuité du tissu urbain central de la ville. Les PRU sont des dispositifs de financement des projets de requalification mis en place par le Ministère des Travaux Publics. L'attribution des financements des PRU est conditionnée par la constitution d'un système partenarial associant administrations locales, acteurs privés, associations et habitants. La procédure des PRU mise sur la construction de cadres procéduraux favorables à la construction de réseaux de coopération et à la construction de consensus opératoires. Dans ces dispositifs de projet, l'objectif est d'assurer la faisabilité des interventions en faisant interagir les intérêts et groupes en présence dans la définition des problèmes et dans l'élaboration des lignes d'action. Le dispositif vise à contourner les systèmes de vétos croisés qui traditionnellement entravaient la mise en œuvre des projets urbains. Le budget total du PRU de Corso Grossetto s'élève à 320 milliards de lires (168 millions d'euros), ressources privés et publiques comprises.

## Scène politique locale et repérage des acteurs

Le PRU concerne deux quartiers distincts de logement social. Le premier, le quartier de Via Sospello, compte 1200 habitants répartis dans 630 logements construits dans les années 1920 aujourd'hui vétustes. Le deuxième est le quartier de Via Fiesole dit quartier des tours construits dans les années 1970. Le quartier compte 2800 habitants pour 875 logements. Le quartier est marqué par une forte dégradation du bâti et des phénomènes de marginalisation et de microcriminalité.

Au côté du programme de requalification du bâti mené conjointement par l'*Agenzia territoriale per la casa* (ATC), l'office HLM locale, et la mairie, un plan d'accompagnement social a été confié à *Avventura Urbana* une association de consultance en dispositifs participatifs. Différentes actions de "*progettazione partecipata*" ont été entreprises afin de faire apparaître des ressources non révélées. Des "promenades de quartier" ont été organisées afin de faire émerger des problèmes et des exigences.

L'approche se veut trans-sectorielle et participative. Il s'agit d'associer à la requalification du bâti un processus de développement de la communauté locale "en utilisant les interventions sur le bâti comme occasions pour activer différents types de ressources, économiques et financières mais aussi sociales, publiques comme privées". Il s'agit aussi d'initier un processus d'implantation d'activités économiques apte à initier des processus de valorisation foncière et immobilière. D'anciens studios de cinéma et d'anciennes tanneries ont été réinvestis afin d'y installer un centre de recherche et de production multimédia.

Le PRU de Corso Grossetto sera également accompagné d'une action en faveur du développement des petites entreprises bénéficiant des fonds structures européens (5.3 a, b ; 5.5 a ,b ,c), de financements régionaux et des financements prévus par le décret Bersani (225/1998) pour l'aide aux micro-entreprises. Les actions iront du financement à fond perdu à des entreprises naissantes à l'accompagnement à la création d'entreprises par de la formation professionnelle.

Le Projet Spécial Périphérie fait partie des innovations en matière de politique urbaine consécutives aux bouleversements politiques survenus à l'échelle nationale comme à l'échelle des villes au début des années 1990. En 1990-1992, les conséquences des enquêtes propres ont suscité un renouvellement extraordinaire de la classe politique au niveau local comme au niveau local. Au niveau de l'Etat, l'affaiblissement des partis qui ont gouverné le pays depuis l'après-guerre (la Démocratie Chrétienne et le PSI) ont permis l'émergence au sein des ministères d'une nouvelle élite administratif qui a pu mené une politique de réforme de l'administration publique et des dispositifs des politiques territoriales. C'est dans ce cadre que de nouvelles procédures de financement des politiques urbaines soumettant l'attribution de fonds à la construction de coalitions pérennes autour de projet ont pu voir le jour : PRU, Contrat de quartiers, pactes territoriaux, etc. Sur le plan local la réforme du système électoral municipal et le principe de l'élection directe du maire a profondément transformé la vie politique locale. La démission du maire provoque désormais la dissolution du conseil municipal, le maire obtient une compétence générale et le conseil municipal ne vote plus que sur les grandes orientations. Il nomme ses adjoints et doit les recruter en dehors du conseil municipal. Dans le contexte tourmenté des élections municipales de 1993, une nouvelle génération de maires, plus indépendant du système des partis, recrutant leurs soutiens au sein des sociétés civiles urbaines, a pu émerger. Valentino Castellani, maire de centre-gauche de Turin de 1993 à 2001 fait parti de cette génération. Il a conduit une municipalité composée de professionnels issus du monde de l'université, de l'urbanisme et de l'aménagement, de l'action sociale qui a largement relancé les politiques urbaines.

La junte Castellani a trouvé des soutiens pour ses politiques au sein du monde universitaire et des réseaux du volontariat et du tiers-secteur catholique et laïque extrêmement dense à Turin. Les politiques culturelles et d'action sociale ont pu être relancées. Par ailleurs, le nouveau maire a mis fin à un fonctionnement politique basé sur l'affrontement entre les syndicats et la FIAT en lançant l'élaboration d'un plan stratégique qui a permis de constituer un espace inédit de concertation entre représentants des intérêts économiques et le monde du travail.

En 2001, Sergio Chiamparino, Démocrate de Gauche (DS) , a succédé à Valentino Castellani à la mairie. La province de Turin (équivalent du département français) est détenue lui aussi par les DS avec à sa tête Mercedes Bresso. La Région Piémont est, elle, tenue par la droite avec un président issu des rangs de Forza Italia.

Les dernières années ont aussi été marquées par l'émergence sur la scène politique de figures issues du monde de l'entreprise comme Andrea Pininfarina, PDG de l'entreprise de design automobile et élu récemment président de l'Unione Industriale du Piémont.



## Annexe 2. La mise à l'agenda de la sécurité routière en 2002. La constitution d'un triple corpus.

### Les moments forts de la communication de l'action gouvernementale.

Date	événements	Priorités affichées, mesures adoptées	Extraits
14/07/2002	Allocution radio-télévisée de Jacques Chirac	Le Président de la République présente la lutte contre l'insécurité routière comme l'une des priorités du quinquennat	« Je voudrais marquer ce quinquennat par trois grands chantiers qui ne sont pas de pierre. C'est d'abord la lutte contre l'insécurité routière... »
16/09/2002	Communiqué de la Présidence de la République		« Le Président de la République a demandé que soit définie et mise en œuvre une nouvelle politique de sécurité routière englobant tous les aspects du problème : formation et responsabilisation des conducteurs, prévention des accidents et organisation des secours, renforcement des contrôles et de l'efficacité des sanctions pour assurer leur caractère dissuasif. »
17/09/2002	Les Etats généraux de la sécurité routière	Le Premier Ministre s'engage à mobiliser la puissance publique dans le cadre d'un programme pluriannuel. 3 Tables rondes Comment mieux faire respecter les règles ? Comment équiper les véhicules pour les rendre plus sûrs ? Comment mobiliser les acteurs ?	Discours de Gilles de Robien : « Nous voulons nous mobiliser pour lutter contre ce <i>fléau intolérable</i> » ; « L'image de <i>victimes innocentes</i> de la délinquance routière ont défilé sur nos écrans et sur nos ondes » Discours de Nicolas Sarkozy : « 60% des tués n'étaient pas responsables ; ce sont des victimes. Et <i>les accidents sont directement liés aux infractions aux règles de droit</i> . Vitesse, alcool, ceinture de sécurité et casque : quatre règles dont le seul respect aurait permis d'éviter plus de 4 000 morts. C'est une <i>évidence</i> , l'insécurité routière doit être combattue au même titre que les autres formes de <i>délinquance</i> . »
18/12/2002	Comité Interministériel de la Sécurité Routière (CISR) Compte-rendu, secrétariat général du gouvernement Communiqué de presse	Sous la direction du Premier Ministre, le CISR adopte de nouvelles mesures contre l'insécurité routière qualifiée de « pathologie nationale » : Multiplication des contrôles et automatisation des sanctions, Permis probatoire d'une durée de 3 ans pour les jeunes conducteurs, Examen médical tous les deux ans pour tout conducteur âgé de plus de 75 ans, Certificat médical d'aptitude à la conduite nécessaire pour l'obtention du permis	« Lutter contre ce <i>véritable fléau social</i> » « Le comportement dangereux de certains conducteurs relevant d'une véritable <i>pathologie sociale</i> , une rupture dans leur mode de conduite ne pourra être provoquée qu'à l'issue d'un travail de longue haleine. » « Il faut agir sur les comportements des conducteurs pour ne plus laisser place au sentiment d' <i>impunité</i> qui prévaut encore trop souvent. » « Un permis probatoire sera désormais la règle pour tous les conducteurs <i>novices</i> » « <i>Au-delà de 75 ans</i> , une visite obligatoire [...] sera mise en place tous les deux ans pour les seniors souhaitant conduire un véhicule » « Quant à l'usage <i>du portable</i> au volant, les études indiquent que sur une population de 34 millions disposant d'un téléphone portable, 50% des appels sont passés depuis un véhicule. » « <i>Les chiffres parlent d'eux-mêmes</i> »
31/03/2003	Comité Interministériel de Sécurité Routière	Le projet de loi renforçant la lutte contre la violence routière Le décret relatif à la sécurité routière L'aptitude médicale à la conduite L'éducation routière tout au long de la vie	« Au cours des 6 derniers mois, comparés à la même période de 2002, ce sont 813 vies qui ont été sauvées et 12 775 blessés en moins »
23/04/2003	Conseil National de la Sécurité Routière	Robert Namias, directeur de l'information à TF1 est nommé président du CNSR Bernadette Chirac, nommée en tant que représentante des associations et fondations oeuvrant dans le domaine de la santé	Discours de De Robien : « S'agissant du développement des moyens de communication, je crois pouvoir dire que depuis le mois de juillet, et la décision prise par le Président de la République de faire de la lutte contre l'insécurité routière l'un des trois chantiers de son quinquennat, nous avons pu, grâce à une implication et une mobilisation de tous, et en particulier des médias, assurer un <i>environnement médiatique</i> inconnu jusqu'à maintenant. » Discours de R. Namias : « La Sécurité routière est à la fois une affaire de règle et de code mais aussi de comportement. [...] Nous sommes là, <i>en France, les tristes champions d'attitudes</i> qui n'ont guère d'équivalents chez la plupart de nos voisins ou aux États-unis. Les propos sexistes, voire racistes, les insultes ou injures doublés de gestes qui se joignent à la parole, les bagarres qui finissent parfois tragiquement, autant de comportements malheureusement banals qui ne font <i>pas franchement honneur à notre pays</i> . Comment conduire sereinement et prudemment quand on est capable d'un instant à l'autre de basculer dans une sorte <i>d'hystérie dangereuse et irresponsable</i> [...]. Pour que la sécurité routière devienne plus encore aujourd'hui l'affaire de tous, il faut poursuivre la réflexion sur les formes <i>de communication, notamment à travers les médias</i> , presse écrite, radio, télévision. C'est pourquoi le Conseil National de Sécurité Routière s'est doté d'une mission information chargée de réfléchir et de proposer à la délégation interministérielle notamment, une approche de la communication qui lui permette d'être plus efficace encore. »
12/06/2003	Loi n°2003-945	Renforcer la lutte contre la violence routière	
09/07/2003	Comité Interministériel de	Des textes juridiques rapidement adoptés	« La loi prévoit l'aggravation de la répression des atteintes involontaires à la vie ou à l'intégrité de la personne commises à l'occasion de la conduite d'un

	Sécurité Routière	Des décisions concrètement mises en œuvre Des mesures nouvelles pour élargir la mobilisation Les mesures applicables très prochainement	véhicule. Ainsi, tout accident corporel devient un délit, son auteur est donc passible d'une peine de prison. En aggravant les sanctions pour des dommages causés même involontairement, le gouvernement entend faire prendre conscience aux usagers de la dangerosité intrinsèque de l'acte de conduite. [...] La jurisprudence assimile dans certains cas la dangerosité d'un véhicule à <i>une arme</i> , tout usager doit être <i>conscient qu'il peut tuer</i> ou causer des dommages corporels du simple fait de conduire un véhicule. »
13/01/2004	Comité Interministériel de Sécurité Routière	Résultats des actions déjà engagées Des catégories d'usagers à mobiliser spécifiquement Des efforts nécessaires dans de nouveaux domaines d'actions	« 2003, une baisse historique du nombre de tués et des changements de comportements encourageants »
01/04/2004	Conseil National de la Sécurité Routière Compte rendu		« Le CNSR a souhaité disposer d'un bilan de la perception globale, par les Français, de la politique menée en matière de sécurité routière au cours des deux dernières années et d'éléments sur <i>un seuil d'acceptation</i> concernant d'une part, un renforcement des dispositions actuelles et d'autre part, de nouvelles mesures.
07/07/2004	Comité Interministériel de Sécurité Routière	Vers un comportement plus responsable du conducteur Des partenariats pour mobiliser les acteurs Une démarche sur le long terme : sensibiliser les jeunes Une attention particulière aux accidentés et un soutien du milieu médical Des mesures spécifiques concernant les véhicules et l'infrastructure	« Le Président de la République, le 14 octobre dernier, a demandé que les <i>jeunes et les deux-roues motorisés</i> fassent l'objet d'une attention toute particulière dans la lutte contre l'insécurité routière. »

### Les relais médiatiques. Corpus émissions télévisées spéciales « sécurité routière »

Chaîne	Programme	date	Intitulé des reportages, présentation de l'émission
TF1	Le droit de savoir	10/2002	Enquête sur les Français au volant : zéro de conduite
M6	Zone interdite	01/2003	Accident de Vitry sur Seine : une maman et ses deux enfants fauchés par un chauffard Folies sur deux-roues : gymkhana à scooter le vendredi soir en région parisienne Zones d'accumulation d'accidents : pourquoi attendre pour agir ? Témoignages de chauffards auteurs d'accident mortel
TF1	Le droit de savoir	01/2003	Les Français au volant, comportement tout risque 2003
France2	Code de la route : le grand examen	02/2003	Emission interactive proposant aux téléspectateurs de passer ou repasser le véritable examen national du code de la route
France 3	Vie privée, vie publique	03/2003	Violences routières : ça n'arrive pas qu'aux autres. Abus d'alcool ou de stupéfiants et inconscience collective sont au cœur de cette émission qui analyse nos comportements au volant et leurs conséquences souvent mortelles.
M6	Zone interdite	05/2003	Peur sur la route : ce qui a changé. Procès de chauffards : 24h sur la route ; Etats-Unis : pas de pitié pour les chauffards.
TF1	Le droit de savoir	11/2003	Rouler sans permis

### Les relais médiatiques. Corpus presse écrite ; grands quotidiens nationaux.

Titre	Date	Page	Titre de l'article
Libération	17/09/2002	1-4	Sécurité routière, guerre à la vitesse
Le Figaro	17/09/2002	1, 8-9	Les pistes du gouvernement contre la violence routière Des Etats généraux contre l'hécatombe L'alcool au volant tue sept personnes par jour Les tribunaux alourdissent les peines
Libération	18/12/2002		La chasse aux chauffards
Le Monde	18/12/2002		Sécurité routière : plus de contrôles, plus de sanctions
AFP	31/12/2002		Les effets de l'alcool au volant
Le Monde	01/01/2003	7	La lutte contre la violence routière devient une priorité nationale
AFP	06/01/2003		Plan anti-chauffards : Raffarin prendra des mesures sévères si nécessaire
AFP	07/01/2003		Camions et motos sont de plus en plus nombreux à rouler trop vite
Le Monde	18/01/2003	10	A Fontainebleau, une conductrice comparait pour avoir provoqué la mort d'Audrey, 14 ans, en décrochant son téléphone portable.
AFP	21/01/2003		Cannabis au volant et accident : un tiers des moins de 27 ans dans l'Est
AFP	23/01/2003		La drogue au volant désormais passible de deux ans de prison
AFP	29/01/2003		La Fédération Nationale des Travaux Publics réclame une expertise périodique de l'ensemble du réseau routier Taxi 3 : le dépit des acteurs de la lutte contre l'insécurité routière
Le quotidien des médecins	30/01/2003	11 14	L'Homo automobilis, une espèce dominante. Les contre-indications médicales à la conduite : la liste des affections incompatibles
AFP	11/02/2003		La forte baisse des tués sur la route se confirme

Le Figaro	12/02/2003	9	Sécurité routière. Deux cents vies épargnées sur les routes de France en janvier. Pour le septième mois consécutif, la violence au volant a reculé.
Libération	12/02/2003	17	Le bord des routes porte le deuil. Les signes à la mémoire des accidentés se multiplient
Le Figaro	15/02/2003	9	Insécurité routière. La peur du gendarme semble porter ses fruits. Les chauffards sous très haute surveillance
Le Figaro	26/02/2003	1 8	Sécurité routière. Les nouvelles armes du gouvernement contre les chauffards. Dominique Perben et Gilles de Robien présentent un projet de loi ce matin en Conseil des ministres.
La Croix	27/02/2003	9	Les chauffards vont devoir se garer
Le Figaro	27/02/2003	11	Sécurité routière. Les premiers systèmes de contrôle automatique des infractions devraient être installés avant l'été. Les dispositions anti-chauffards entérinées en Conseil des ministres.
Le Monde	28/02/2003	10	Un magistrat nommé délégué à la sécurité routière
Le Monde	06/03/2003	31	Un mort par heure
Le Figaro	06/03/03	9	Les tribunaux encombrés par les cas de conduite en état d'ivresse
Le Figaro	10/03 :2003	23	Sécurité. Le flou de la législation mériterait d'être précisé. Téléphoner ou conduire, il faut choisir
Libération	12/03/2003	18	Sécurité routière : la matraque efficace. Le nombre de tués chute, avant même le vote de la loi
Le Figaro	13/03/2003	14	Sécurité routière pendant le carême. Quarante jours pour bien (se) conduire
France soir	14/03/2003	9	Route. Les septuagénaires pourraient subir un examen médical. 70 ans...Stop ou encore ?
AFP	20/03/2003		Vers un feu vert des députés à la guerre aux chauffards
Le Figaro	21/03/2003	13	Sécurité routière. Les chauffards seront plus durement punis dès l'été prochain
Le quotidien du médecin	25/03/2003	12	Les députés créent un délit d'interruption de grossesse par imprudence. Le statut de l'enfant à naître a fait une entrée inattendue dans la discussion à l'Assemblée du projet de loi contre la violence routière.
AFP	04/04/2003	1	Bernadette Chirac et Robert Namias (TF1) au Conseil National de la Sécurité Routière
France soir	05/04/2003	8	Namias va animer la sécurité routière
Le Figaro	08/04/2003	4	Les camions sont-ils de plus en plus dangereux ? Les constructeurs consacrent pourtant d'importants moyens à prévenir les accidents.
AFP	10/04/2003		Baisse de 28,5% du nombre de tués sur les routes en mars
AFP	24/04/2003		Geneviève Jurgensen, 20 ans de lutte d'une mère contre la violence routière
La Croix	24/04/2003	13	Un week-end de Pâques moins meurtrier sur les routes. Les contrôles, qui se sont multipliés durant le WE de Pâques ont permis de réduire le nombre de morts sur la route.
Le Figaro	24/04/2003	11	Sécurité routière. Bernadette Chirac prône la sagesse au volant.
AFP	15/05/2003	75	La Ligue contre la violence routière fête vendredi ses 20 ans en silence
L'Humanité	16/05/2003	10	« La sanction est plus crédible ». Pour Claude Got, chercheur en sécurité routière, la médiatisation du problème a favorisé la prise de conscience. Mais beaucoup reste à faire.
Le Figaro	16/05/2003	10	Sécurité routière. La mobilisation nationale contre la délinquance au volant produit ses effets. Moins de tués sur les routes depuis la mi-2002.
Le Monde	16/05/2003	11	2002 marque un changement de comportement des Français au volant.
Le Figaro	23/05/2003	10	Sécurité routière. Trop souvent auteurs d'excès de vitesse, les pilotes de deux-roues devront faire face à la détermination des pouvoirs publics. Les motards devront rouler moins vite.
AFP	05/06/2003		M. Mattéi plaide pour un certificat médical d'aptitude à la conduite
La Croix	06/06/2003	1	Sécurité routière : Français, encore un effort ! Les bons élèves ardennais de la sécurité routière. Une loi contre la honte. L'objectif « zéro mort » des associations. La prison de Douai attend les chauffards.
AFP	12/06/2003		France : baisse de 13,4% du nombre de tués sur les routes en mai
Le Monde	17/06/2003	10	Une centaine de radars automatisés sur les routes
Les Echos	18/06/2003	45 46	Sécurité routière : la France rattrape son retard Le contrôle sanction automatisé au cœur du nouveau dispositif Difficile cohabitation avec les camions Contrôle : les étrangers dans le collimateur
AFP	09/07/2003		Baisse historique des morts sur la route
Libération	10/07/2003	20	Volant de mesures contre la violence routière. Un certificat d'aptitude physique à la conduite est créé.
Le Figaro	10/07/2003	11	Baisse record du nombre de tués sur les routes. 1 405 morts de moins au cours des douze derniers mois
Le Monde	15/07/2003	5	La sécurité routière, premier succès des « trois chantiers » de Chirac
AFP	08/09/2003		Route : baisse de 17,2% du nombre de tués et blessés, l'été moins meurtrier
Le Monde	10/09/2003	11	Baisse de 17,2% des victimes de la route en août
AFP	02/10/2003		Robien : les motards doivent faire des efforts considérables
AFP	24/10/2003	1	La liste officielle des nouveaux radars diffusée par le gouvernement
Le Figaro	25/10/2003	8	De plus en plus de radars sur les routes. La lutte contre les excès de vitesse s'intensifie.
Libération	27/10/2003	29	Big radar is watching you. Sarkozy et Robien inaugurent les appareils de contrôle en région parisienne
Libération	28/10/2003	18	Feu vert pour les radars anti-chauffards. Le gouvernement a tenu compte des réticences émises par la CNIL
Le Monde	30/10/2003		La France, mauvaise élève de la classe européenne France : les raisons d'une hécatombe
AFP	31/10/2003	1	Les premiers radars automatiques ont commencé à « flasher »
Libération	03/11/2003	39	Avenir incertain sur les routes. Des mesures restent à prendre pour lutter durablement contre l'insécurité routière
Le Monde	03/11/2003	9	Les radars de la sécurité
AFP	12/11/2003	36	La conduite sans permis, un phénomène difficile à évaluer
La Croix	12/11/2003	8	Des accidents mettent en cause des chauffards sans permis
Le Monde	12/11/2003	10	Deux ministres piégés pour excès de vitesse en inaugurant un radar
Libération	20/11/2003	16	Sécurité routière : mieux vaut punir que laisser courir. Un rapport prône la multiplication des contrôles et des sanctions.
Le Figaro	19/12/2003	1-10	La France des radars automatiques
Les Echos	30/12/2003	9	Alcool au volant : pas de pitié pour les routiers
Le Monde	31/12/2003	1-6	Les conducteurs ont changé de comportements sur les routes

			La révolution des radars : la politique de sécurité routière porte ses fruits
Le Monde	18/02/2004	12	Sécurité routière : des experts dressent la liste des douze pathologies qui vont empêcher de conduire
Libération	11/06/2004	17	Fraudeurs et chauffards à la fois. Une étude prouve les liens entre passe-droits et mauvaise conduite
AFP	18/07/2004		Deux cars marocains immobilisés pour non-respect des règles

## Annexe 3. Le recours au Conseil d'Etat de l'Association Pour l'Interdiction des Véhicules Inutilement Rapides (APIVIR)

### APIVIR

Association Pour l'Interdiction des Véhicules Inutilement Rapides

**Communiqué de presse**

**10 octobre 2004**

**Recours au Conseil d'Etat**

**pour l'Interdiction des Véhicules Inutilement Rapides**

L'APIVIR (Association Pour l'Interdiction des Véhicules Inutilement Rapides) a été créée dans le but d'obtenir du gouvernement qu'il impose la limitation de la vitesse des voitures particulières dès la construction, comme cela se fait pour les poids lourds, les tracteurs et les cyclomoteurs. Après avoir, dans un premier temps, demandé au ministre d'interdire la mise en circulation de véhicules pouvant dépasser la vitesse maximale autorisée, l'APIVIR a déposé un recours au Conseil d'Etat visant à l'obliger à prendre cette mesure.

Le Gouvernement est conscient de la nécessité de limiter la vitesse des véhicules à la construction, puisqu'il a publié à la fin du premier Comité interministériel de sécurité routière tenu le 18 décembre 2002 un communiqué affirmant que : « *La France poursuivra au niveau communautaire ses démarches pour favoriser la prise en compte de la limitation de la vitesse sur l'ensemble des véhicules à la construction.* ». Cependant, lorsqu'il s'agit de passer à l'acte, il recule.

Le salon mondial de l'automobile vient de démontrer l'inertie de notre société face aux problèmes graves qu'elle est dans l'obligation de résoudre. L'action en faveur de la sécurité routière ne peut se limiter au développement indispensable du système de contrôle et de sanctions. La mise en circulation de véhicules pouvant dépasser la vitesse maximale autorisée est en totale contradiction avec l'objectif affiché d'améliorer le respect des limitations de vitesse et de réduire les émissions de dioxyde de carbone.

Comment peut-on autoriser la mise en circulation de véhicules pouvant rouler à plus de 200 km/h quand on sait que la vitesse maximale autorisée sur nos routes est de 130 km/h, que ces véhicules sont responsables de centaines de morts chaque année et que la limitation de la vitesse des véhicules à la construction est une mesure simple, d'un coût négligeable, sans contrepartie négative et déjà en vigueur pour certaines catégories de véhicules ?

En mars dernier, le Conseil d'Etat a confirmé les décisions de la Cour administrative d'appel de Marseille établissant que l'Etat avait commis une faute pour n'avoir pas su gérer de manière adéquate le risque lié à l'amiante. Il a considéré que l'existence d'une responsabilité des industriels utilisateurs de l'amiante n'exonérait pas l'Etat de son devoir de documenter le risque et de prendre des mesures réglementaires nécessaires pour le maîtriser.

La situation dans le domaine du risque routier est de même nature. L'Etat ne se donne pas les moyens de documenter le risque lié à la puissance, à la vitesse et au poids inutile des véhicules. Il délivre des cartes grises à des véhicules qui peuvent rouler à plus de 200 km/h alors qu'un article législatif du code de la route indique que « *Les véhicules doivent être construits, commercialisés, exploités, utilisés, entretenus et, le cas échéant, réparés de façon à assurer la sécurité de tous les usagers de la route.* ». L'Etat commet une faute caractérisée en ne prenant pas le décret d'application assurant le respect de cet article. L'accident de la route est la première cause de mortalité des jeunes adultes. Il est aussi la première cause de mort accidentelle au travail, et une

limitation de la vitesse maximale des voitures serait la simple application des principes généraux de prévention validés dans le domaine de la sécurité au travail, qui imposent de combattre le risque à la source et de remplacer ce qui est dangereux par ce qui est moins dangereux.

Dans un recours gracieux en date du 3 mai 2004, l'APIVIR avait demandé à Monsieur Gilles de Robien d'interdire la mise en circulation de véhicules pouvant dépasser la vitesse maximale autorisée. Dans sa réponse en date du 1<sup>er</sup> juillet, le ministre ne conteste pas la nécessité de cette mesure, mais prétend qu'elle ne peut être prise qu'au niveau européen, sans d'ailleurs prendre les initiatives nécessaires à cet effet. L'APIVIR a donc déposé le 3 septembre un recours au Conseil d'Etat lui demandant d'enjoindre au ministre d'interdire la mise en circulation de véhicules pouvant dépasser la vitesse maximale autorisée. Le recours, qui repose sur une analyse détaillée du sur-risque de dommage corporel engendré par les véhicules concernés, démontre que le ministre a obligation de prendre cette mesure et qu'il ne peut attendre une éventuelle décision européenne, les dispositions des traités communautaires lui permettant d'agir unilatéralement pour des raisons de sécurité sanitaire. L'ensemble des documents correspondant à cette procédure est disponible sur le site internet [www.apivir.org](http://www.apivir.org), ouvert le 10 octobre 2004.

Source : <http://www.apivir.org/editoriaux/com101004.htm>