

CHAPITRE 5

DES AUTEURS DE PROJETS

Que cherches-tu encore ? *Pourquoi* ? –
Voilà précisément ce que je cherche –
des raisons et des raisons de le faire !

Nietzsche *

Comme il a été évoqué à plusieurs reprises, le développement de la télématique routière est présenté par ses acteurs comme une réponse à un besoin croissant de confort et de sécurité des usagers de la route, d'une part, et d'outils de gestion des flux routiers destinés à optimiser l'usage des infrastructures et des modes de transport, d'autre part. En d'autres termes, l'information routière revêt le statut de solution nécessaire, souhaitable et praticable à des dysfonctionnements nés des évolutions contemporaines de la mobilité, et plus particulièrement de la circulation routière. C'est là la teneur de la promesse télématique.

Après avoir présenté les objets, les catégories et les supports médiatiques par lesquels cette promesse s'incarne et examiné les formes revêtues par le problème de la circulation, sans doute le lecteur s'attend-il à ce que nous répondions enfin à la question : qui sont les acteurs du développement de la télématique routière ? Qu'est-ce qui les motive à prétendre tenir cette promesse télématique, c'est-à-dire à participer à la mise en place de la « route intelligente » ? Dans ce chapitre, nous envisagerons effectivement cette question et, pour y répondre, nous nous limiterons au cadre européen. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 2, une série de programmes et de projets de R&D ont été menés en Europe depuis la fin des années 80 dans le but de mettre au point des dispositifs télématiques spécifiquement adaptés aux problèmes routiers. C'est à travers leur analyse approfondie que nous devrions être en mesure de dégager les logiques qui président au développement de la télématique routière et ainsi d'identifier qui en sont les acteurs.

Il semble bien, en effet, que dans le cadre de la discipline sociologique l'identification des acteurs est synonyme d'identification des raisons qui les poussent à agir. On sait que Max Weber, par exemple, définit l'activité sociale comme une *activité qui, d'après son sens visé par l'agent ou les agents, se rapporte au comportement d'autrui, par rapport auquel s'oriente son*

* *Le gai savoir*, Paris, Flammarion, 1997 [1887], p.53.

déroulement¹. Dans cette définition, la notion de « sens subjectivement visé » est centrale : elle caractérise l'agent. Plus près de nous, les tenants du paradigme de l'action rationnelle défendent la thèse selon laquelle l'action est un agir qui possède les qualités de l'intentionnalité ; l'agir qui ne possède pas de projet ne relève pas ici du concept d'action.

📖 Le *comportement* est une démarche ou une conduite prévue pour une circonstance donnée. Il ne nécessite pas de projet. Il se coule dans une matrice formée à l'avance par la société (ou la nature). [...] L'*action* est précédée, dans la circonstance donnée, d'une estimation du pour et du contre. Elle découle d'une décision, elle est sous-tendue par un projet plus ou moins explicite. Des possibilités ont été envisagées et soupesées.²

Pour le dire encore autrement, cette posture théorique consiste à définir l'action à partir de la relation qui unit trois attributs de l'acteur : ses préférences, ses croyances et son espérance d'utilité³. comme le mot l'indique, l'acteur est l'attributaire de ces traits ; ceux-ci lui sont propres. On notera cependant que même dans les sociologies les plus prétendument éloignées d'une vision rationalisante de l'action, on retrouve également une notion qui désigne ce qui appartient en propre aux acteurs, ce qui les caractérise, leur donne leur identité, à savoir leur logique d'action. Ainsi, Dominique Vinck se défend-il de définir a priori les acteurs engagés dans un processus d'innovation technique :

📖 Nous nous écartons des approches sociologiques classiques qui identifient les acteurs, qu'ils soient individuels ou collectifs, par l'intérêt, le projet, la conception du monde, la culture, les valeurs, etc. Ces notions ont pour inconvénient d'empêcher une caractérisation suffisamment fine des acteurs.⁴

Mais il s'empresse de préciser ce qui pourrait fournir une caractérisation plus « fine » des acteurs : il s'agit selon lui des « logiques d'action ».

📖 Les prises de position des acteurs forment des ensembles qui apparaissent être, pour chacun des membres pris séparément, relativement stables et cohérents au cours du temps. Ces ensembles, que nous appelons « logique d'action », présentent le double avantage de restituer la diversité des choix opérés par les acteurs [...] et de présenter dans le même mouvement les principes qui guident l'action et l'action elle-même.⁵

Ainsi, comme on le voit, les « principes qui guident l'action » sont bien propres à chaque acteur ; ils sont même encore plus propres que ceux désignés comme « classiques » puisqu'ils sont plus finement caractérisés et donc plus authentiquement rapportés à chacun des protagonistes de l'action. Donc, dans chacun de ces cas, aucune compréhension, aucune intelligibilité, aucune lisibilité de la réalité ne seraient possibles sans passer par cette identification des motifs ou raisons de l'action, laquelle permet d'analyser correctement les

¹ Max Weber, *Economie et société. T1. Les catégories de la sociologie*, Paris, Pocket, 1995, p.28.

² Rudolf Rezsöházy, *Pour comprendre l'action et le changement politiques*, Louvain-la-Neuve, Duculot, 1996, pp.190-191.

³ Jean De Munck, *L'institution sociale de l'esprit. Nouvelles approches de la raison*, Paris, PUF, 1999, p.18.

⁴ Dominique Vinck, « Gestion stratégique et rôle des Comités de programme », in M. Callon, Ph. Larédo, Ph. Mustar (dir.), *La gestion stratégique de la recherche et de la technologie*, Paris, Economica, 1995, p.260.

⁵ Ibidem.

décisions, les projets ainsi que, *in fine*, l'identités des acteurs. Autrement dit, l'identification de ces derniers serait bien synonyme de description de leur logique d'action.

Par conséquent, nous allons commencer par nous demander quelles pourraient être les logiques qui président au développement de la télématique routière, espérant par là identifier des types d'acteurs engagés dans ce développement. Dans un deuxième temps, nous étudierons en détail le déroulement d'un projet européen en matière de télématique routière, le projet « CITIES ». Nous tenterons de voir comment ses auteurs mobilisent et font valoir les raisons de leurs actions et dans quelle mesure ces pratiques sont concordantes avec les axiomatiques typiques que nous aurons précédemment décrites. En conclusion, nous nous interrogerons sur le statut respectif des notions de projet, de raison et d'acteur.

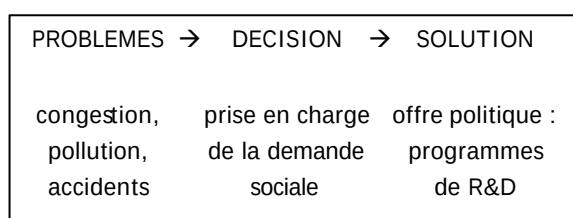
1| PROGRAMMES DE RECHERCHE ET LOGIQUES D'ACTEURS

Bien que la télématique routière ait des racines relativement anciennes, son développement systématique a débuté dans la seconde moitié des années 1980 en Europe, au début des années 1990 aux Etats-Unis et au Japon. En effet, alors que le développement de la télématique routière antérieur aux années 80 est le fruit de l'addition d'une multitude de projets locaux de développement technologique, un nombre important d'entre eux sont depuis une quinzaine d'années entrepris dans le cadre de grands programmes publics spécifiquement consacrés à cette matière. En Europe, cette intensification de la recherche passe notamment par l'organisation de programmes dans le cadre des structures internationales de coopération technologique. Il s'agit en l'occurrence des projets EUREKA ainsi que des programmes successifs menés dans le cadre des programmes-cadres pluriannuels de R&D financés par l'Union européenne.

En termes sociologiques, qu'est-ce qu'un programme public de R&D ? Succinctement, on peut dire qu'il s'agit d'un dispositif institutionnel d'allocation de ressources publiques fonctionnant selon une série de principes formels et informels. Dans cette optique, on peut distinguer trois rôles différents que peuvent endosser les acteurs : celui de fournisseur de ressources, c'est-à-dire de décideur ; celui d'allocataire de ces ressources ; celui d'exécutant de la commande ou de la décision publique. A chacun de ces trois rôles est associé, dans le cadre de chaque programme de recherche, un certain nombre de raisons motivant l'action des protagonistes et liées au contexte ou au domaine concerné. Nous allons maintenant détailler le contenu de ces motivations et les regrouper sous forme d'axiomatiques typiques.

1.1. Décideurs et logiques de décision : l'axiomatique de l'instrumentalité

Tous les programmes de recherche en matière de télématique routière justifient leur existence en présentant le développement de la route intelligente comme une tentative de solution aux problèmes endémiques des villes et des axes routiers importants : congestion, accidents et pollution. Ainsi, W. Maes, membre du DRIVE Central Office à la Commission européenne, se demande : *What conditions have stimulated ATT in Europe ? First of all, there is the pressing need to reduce the huge problems created by road transport in Europe* ⁶. Même discours à propos du programme PROMETHEUS : *Ce projet cherche, par une révolution technologique, à apporter une réponse européenne aux trois grands problèmes qui sont aujourd'hui posés par l'automobile : la sécurité, les atteintes à l'environnement et la saturation du trafic* ⁷. Dans cette optique, ces programmes constitueraient un outil élaboré suite à une décision consécutive à l'examen de la nature des problèmes rencontrés. On aurait ainsi un schéma de cette sorte :



Dans ce cadre, les programmes, ainsi que les dispositifs techniques qu'ils ont pour objectif de développer, revêtent le statut de purs instruments au service d'un processus rationnel de connaissance et d'action, d'un objectif politique qu'est la lutte contre les « problèmes » de la route. Ici, l'action collective que représentent la mise en place et l'exécution des programmes communautaires de télématique routière est doublement transparente :

- elle est *techno-scientifiquement transparente* : les causes et les remèdes des problèmes sont scientifiquement connus et mesurables ; les solutions techniques sont clairement identifiées et leur développement peut être planifié ;
- elle est *politiquement transparente* : le développement de la télématique routière résulte de l'intention politique de lutter contre les externalités négatives de la circulation routière ; les décisions politiques sont prises suite à un processus d'optimisation par examen comparé des solutions technologiques alternatives.

Nous pourrions également parler de « rationalité substantive », d'« action logique » ou encore d'action « instrumentale » pour désigner le type d'axiomatique que caractérise cette

⁶ Willy Maes, "DRIVE and the ATT Program", dans Ian Catling (ed.), *Advanced Technology for Road Transport : IVHS and ATT*, Boston, Artech House, 1994, p.79.

⁷ Ph. Braillard et A. Demant, *EUREKA et l'Europe technologique*, Bruxelles, Bruylant, 1991, p.66.

double transparence. La première expression signifie que l'on considère que la rationalité du décideur le conduit à choisir parmi les alternatives présentes ou anticipées en fonction de ses préférences définies a priori et d'un calcul, même probabiliste, des gains ou des pertes estimés, de sa décision⁸ ; la seconde s'applique, selon l'acception de Raymond Boudon, lorsque l'acteur utilise les moyens objectivement les meilleurs - vu l'état du savoir – pour parvenir à un objectif⁹ ; la troisième, enfin, désigne une action qui se présente comme une suite coordonnée de mouvements visant à obtenir une transformation du monde. Elle a un but, une visée, un objectif : un état du monde à réaliser. Elle a un agent : l'individu. Un groupe peut certes agir collectivement, mais il n'est que l'agrégation des actions individuelles¹⁰.

La décision qui résulte d'une telle rationalité peut cependant donner lieu à deux formes d'intervention différentes dans le champ scientifique et technique, à savoir la redistribution et la régulation, lesquelles ont été abondamment décrites dans les travaux des *policy sciences*. Les politiques de redistribution visent à financer ou mener des recherches qui n'existeraient pas sans la présence de fonds publics. Au niveau européen, le financement de centres de recherche comme le CERN (Centre Européen pour la Recherche Nucléaire), l'ESO (European Southern Observatory), le JET (Joint European Torus) ou celui des activités spatiales participent pleinement de cette logique (re)distributive, qui s'applique le plus généralement de manière sectorielle. Les politiques de régulation, quant à elles, s'intéressent aux efforts de recherche scientifique et technique qui se développent indépendamment des fonds publics, dans le but de les orienter, de les élargir, d'accélérer leur réalisation, etc. Autrement dit, elles tentent d'apporter des corrections aux diverses formes de « déficience du marché », ou, plus généralement, aux insatisfactions nées d'un fonctionnement « naturel » du champ considéré, c'est-à-dire vierge de toute intervention politique, comme par exemple une fourniture insuffisante de biens collectifs, un manque d'informations, une duplication d'actions identiques, une contradiction entre des exigences incontournables ou encore l'existence d'externalités négatives¹¹. Ainsi, la mise en place de la structure EUREKA se justifiait notamment par la constatation de la faiblesse des relations entre les entreprises industrielles, alors que les défis américains et japonais imposaient à l'Europe de se ressaisir et de se regrouper de manière urgente¹², tandis qu'au fondement normatif des différents programmes-cadres des Communautés européennes, on trouve notamment la volonté d'une meilleure coordination et d'une rationalisation des efforts de recherche en Europe¹³.

Mais au sein de ces deux types de structures, soit redistributives, soit régulatrices, on observe encore une distinction relative à la symbolique entourant la justification de l'organisation, donc de la collaboration ou, au moins, de la coexistence d'acteurs politiques et d'acteurs scientifiques ou techniques. Cette symbolique peut être plutôt opératoire ou au

⁸ Norbert Alter, *L'innovation ordinaire*, Paris, PUF, 2000, p.25.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Jean De Munck, *L'institution sociale de l'esprit*, op. cit., p.17.

¹¹ Klaus-Gerd Giesen, « L'Europe, l'évaluation et la régulation fractale mondiale », *Etudes internationales*, XXVI, 3, pp.479-502 ; Giandomenico Majone, *La Communauté européenne : un Etat régulateur*, Paris, Montchrestien, 1996.

¹² Ph. Brillard & A. Demant, *EUREKA et l'Europe technologique*, Bruxelles, Bruylant, 1991, p.17.

¹³ Christophe Degryse, *Dictionnaire de l'Union européenne*, Bruxelles, De Boeck, 1995, p.410.

contraire plutôt *ostentatoire*. La symbolique ostentatoire caractérise un « échange de légitimation » tel que *la politique scientifique donne des ressources aux scientifiques (organisations, moyens financiers, etc.) en échange d'une légitimation de l'Etat modernisateur*¹⁴. L'institution est présentée comme un *bien* appartenant en propre à toute la communauté, se réclamant d'une véritable politique *pour* la science. La symbolique opératoire, par contre, présente l'institution comme produisant des résultats directement opérationnels ou destinés à l'être rapidement, sans détour temporel, économique, voire même éthique. L'institution est un *outil* au service d'une communauté politique, économique et/ou culturelle (dans notre cas, il s'agit bien sûr de l'Europe), autrement dit il s'agit plus d'une politique *par* la science que *pour* la science. Dans cette catégorie, c'est *l'Etat qui fournit les scientifiques en légitimité, alors que ces derniers offrent des ressources technologiques au pouvoir*¹⁵. Certains observateurs ont par exemple souligné que l'agence EUREKA visait à conférer un support politique à des projets qui étaient déjà sous-tendus par une logique commerciale (*Eureka is designed to attract political support to projects which already are underpinned by commercial logic*)¹⁶.

En bref, la logique du décideur politique consiste à rapporter sa décision à une utilité publique dans les termes d'une légitimité technique et sociale du projet visé par cette décision. Ce faisant, il peut être considéré comme accomplissant une action transparente car parfaitement instrumentale, relevant d'une rationalité substantive ou logique.

1.2. Destinataires et logiques d'appropriation : l'axiomatique de l'intérêt

Envisagée comme résultant d'un processus décisionnel rationnel, la prise en charge institutionnelle du problème routier après le milieu des années 1980 peut être interprétée comme une tentative de solution à une série de problèmes spécifiques au trafic routier : congestion, accidents, pollution. La promesse télématique n'a pas d'autre contenu. Cependant, partant d'un point de vue critique, certains auraient tendance à l'interpréter plutôt comme une réponse offerte par les responsables politiques à une préoccupation émanant d'un certain nombre d'acteurs, soucieux de défendre leurs intérêts. La question qui intéresse alors le sociologue ou le politologue est d'identifier ces acteurs, et d'analyser leurs stratégies d'action, dans un environnement spécifique. Il s'agit donc de se tourner vers la période antérieure à la naissance des grands programmes de R&D en matière de télématique routière pour comprendre quelle est la nature de ces préoccupations et intérêts. Or, si l'on étudie cette période, on remarque que l'industrie automobile figure au premier rang des promoteurs de la télématique routière. Le besoin de sortir l'industrie automobile de l'ornière dans laquelle elle se trouve au tournant des années 80 se fait de plus en plus

¹⁴ Luc Rouban, « La politique technologique comme objet de science politique », *Réseaux*, 58-59-60, 1990, p.32.

¹⁵ Ibidem, p.33.

¹⁶ John Peterson, *High Technology and the Competition State. An Analysis of the Eureka initiative*, Londres, Routledge, 1993, p.9.

sentir, et le développement technologique apparaît comme la principale porte de sortie¹⁷. Toute une série d'événements viennent confirmer cette impression. Nous en évoquerons trois, dont deux concernent tout particulièrement l'Europe.

Le rapport MIT (1984)

En 1984, le MIT (Massachusetts Institute of Technology) publie un ouvrage intitulé « Quel avenir pour l'automobile ? » qui reprend les conclusions d'un programme de recherche international, le Programme Automobile International, lancé en 1980 suite au second choc pétrolier¹⁸. Ce programme visait à établir « un rapport sur l'état de l'industrie automobile et de son produit, et sur leurs perspectives d'avenir ». De nombreuses questions pèsent en effet sur le développement futur de l'industrie automobile, dont le marché atteint progressivement des seuils de saturation et dont les deux chocs pétroliers ont montré la dépendance par rapport au problème de l'énergie. Face à ces défis, le rapport identifie la source principale des adaptations nécessaires du système automobile : il s'agit de la technologie. On peut lire en effet : « En fait, le progrès technique est le meilleur moyen de résoudre les problèmes de coût de l'énergie, de qualité de l'air et de sécurité routière, ainsi que le dilemme, à long terme, de la mobilité de ceux qui ne sont pas en mesure d'utiliser les automobiles actuelles » (p.91). Le rapport passe alors en revue les domaines probables de ces futures innovations. Parmi eux, on trouve « la navigation, la programmation du trajet, les communications et la conduite du véhicule » (p.117). Bref, on a ici l'embryon d'un programme de recherche en matière de télématique routière. Cet ouvrage connaîtra une diffusion importante dans les milieux industriels, scientifiques et politiques du monde occidental, comme l'indique la liste des participants aux forums qui ont été organisés pour discuter des résultats du Programme Automobile International.

Les rapports sur l'industrie automobile européenne

Tous les observateurs de l'industrie automobile s'accordent pour dire que les années 80 constituent une période de mutation du secteur. Une certitude s'impose à ce moment : il n'y aura plus de croissance soutenue et continue du marché. De plus, les préoccupations liées à l'environnement imposent de nouvelles contraintes qui forcent les constructeurs automobiles à repenser leur produit. Dans ce contexte de contraintes fortes et de concurrence accrue (par exemple, la balance commerciale de la CEE pour les ventes automobiles est en baisse entre 1985 et 1988), l'industrie automobile européenne fait appel aux autorités communautaires afin qu'elles s'engagent à prendre une série de mesures favorables aux constructeurs européens¹⁹.

¹⁷ F. Bricnet & P.A. Mangolte, *L'Europe automobile. Virages d'une industrie en mutation*, Paris, Nathan 1990.

¹⁸ A. Altshuler, M. Anderson, D. Jones, D. Roos, J. Womack, *Quel avenir pour l'automobile ?*, Paris, Atlas/Economica, 1985 (édition anglaise : *The Future of the Automobile*, Londres, Allen & Unwin, 1984).

¹⁹ F. Dassetto, « Mémoire de FIAT et FORD Europe à la Commission », op. cit.

Les années 80 voient ainsi la publication d'une série de rapports des institutions européennes sur l'industrie automobile.

Date	Documents	Références à la télématique
13.1.81	Rapport et résolution sur la situation de l'industrie automobile européenne	Néant
1981	Prise de position de la Commission sur l'industrie automobile européenne	Néant
10.6.83	Rapport et résolution sur la recherche technologique fondamentale dans le secteur automobile	- guidage de la circulation par des moyens électroniques - optimisation des flux de circulation
29.3.84	Rapport et résolution sur la situation de l'industrie automobile européenne	néant
23.1.87	Rapport et résolution sur l'industrie automobile de la Communauté européenne	- technologies de l'information (ESPRIT) - programme PROMETHEUS (EUREKA)
29.6.88	Décision du Conseil adoptant le programme DRIVE	Objet du programme

Fig. 37 – Documents communautaires relatifs à l'industrie automobile européenne

En 1981, la Commission européenne prend une série de positions et de résolutions. La même année, le Parlement européen adopte une résolution sur la base d'un rapport signé par M. Bonaccini, député communiste italien ; et en 1984, une autre résolution sur la base d'un second rapport du même Bonaccini. Entre-temps, il avait également adopté une résolution sur «la recherche technologique fondamentale dans le secteur automobile » ; c'est la première fois qu'un rapport européen sur l'industrie automobile mentionne le rôle potentiel des technologies de l'information. En 1986, le rapport Beazley (démocrate britannique) donne à nouveau lieu à l'adoption d'une résolution du Parlement (23 janvier 1987). Outre les classiques mesures relatives à l'organisation de la production, à la voiture propre, à la compétitivité européenne, ce dernier rapport identifie les besoins de l'industrie automobile en matière de développement technologique, parmi lesquels on trouve une référence aux technologies de l'information. Bien que cette référence soit particulièrement vague, le rapport précise :

Il conviendrait d'envisager la mise en place de programmes communautaires de recherches spécifiques, pour autant que ces programmes

- soient établis en étroite collaboration avec l'industrie,
- puissent être plus efficacement menés à l'échelon européen qu'au niveau national.

Des références explicites sont faites aux recherches déjà menées dans le cadre du programme communautaire ESPRIT mais également à l'existence du programme EUREKA, et plus précisément au projet PROMETHEUS. La question de la rivalité ou de la complémentarité des programmes communautaires et de la structure EUREKA est alors, comme nous l'avons vu, au centre des débats relatifs à la question de la politique technologique européenne. C'est dans ce cadre que le principe politique de la précompétitivité des programmes communautaires de R&D va acquérir une portée pleinement opératoire, par son opposition au caractère commercial marqué des projets

EUREKA²⁰. Cela signifie que la distinction entre les deux structures ne portera pas sur des objets ou des champs dont elles s'occuperaient en propre, mais bien à un type d'approche sur des objets ou des champs communs.

Quoi qu'il en soit, tous ces éléments pourraient laisser à penser que les réflexions sur l'avenir de l'industrie automobile européenne auraient érigé le développement de la télématique routière en thème de recherche, et donc de financement, privilégié.

Le groupe Gyllenhammar et la politique de recherche européenne

Un dernier élément accrédite la thèse du rôle prépondérant de l'industrie automobile dans la genèse des programmes de R&D en matière de télématique routière. Il s'agit de la présence, au sein d'un groupe influent d'industriels européens, de plusieurs patrons de grandes firmes automobiles. Ce groupe d'industriels est connu sous le nom de «Table Ronde des Industriels Européens» ou «groupe Gyllenhammar», du nom de son représentant, PDG de Volvo. Ce groupe va jouer un rôle très important dans la genèse non seulement du marché unique de 1992, mais aussi des programmes communautaires de R&D, les fameux programmes-cadres. C'est en effet sur la base des contacts entretenus avec lui que M. Davignon, vice-président de la Commission, mettra sur pied le programme ESPRIT²¹. Or, au sein de ce groupe, outre le PDG de Volvo (Suède), on trouve un certain nombre de représentants de l'industrie automobile et des secteurs connexes, tels le vice-président de FIAT, M. Agnelli (Italie), Bernard Hanon, PDG de Renault (France), Peter Baxendell, Président de Shell Transport and Trading (Grande-Bretagne), Adolphe Demeur De Lespaul, de Petrofina (Belgique). Certaines recherches ont pu montrer l'influence prépondérante des options du groupe dans la définition du grand marché de 1992 comme objectif mobilisateur pour l'Europe²², montrant par là l'importance d'acteurs non étatiques dans le jeu politique²³. Or, il n'y a pas de raison de penser que ce que ces acteurs ont réussi à faire au niveau de l'impulsion d'une politique globale, ils n'aient pas réussi à le faire au niveau d'une politique sectorielle. Ainsi, par toute une série de rapports, de contacts, d'influences réciproques, les représentants de l'industrie automobile auraient donc réussi à traduire leurs préoccupations en termes politiques, et à produire en leur faveur un instrument institutionnel, et donc à ouvrir une source de financement pour l'innovation technologique favorable à l'industrie automobile.

²⁰ Laurence Jourdain, *Recherche scientifique et construction européenne. Enjeux et usages d'une politique communautaire*, Paris, L'Harmattan, 1995.

²¹ Pierre-Henri, Laurent, «The European Technology Community, the Meeting of the Elites, and the Completion of the Internal Market », *Il Politico*, LII, 2, 1987, pp.309-316; Cl. Sharp et M. Shearman, *European Technological Collaboration*, London, Routledge, 1987.

²² M.G. Cowles, « Setting the Agenda for a New Europe: The ERT and EC 1992 », *Journal of Common Market Studies*, 33, 4, 1995, pp.501-526.

²³ M.G. Cowles, « L'eupéanisation de l'action politique des multinationales », *Politique étrangère*, 2, 1997, pp.309-324.

Nous pourrions encore citer de nombreux autres documents témoignant de l'enjeu que constitue le développement de la télématique routière pour cette industrie. Mais contentons-nous de relever le fait que ceux qui prétendent que le développement de la télématique routière est poussé par la volonté de réaliser la promesse télématique pourraient trouver une série de détracteurs qui souligneraient le fait que les allocataires de ressources publiques ne servent pas vraiment ceux à qui elles devraient bénéficier, à savoir les citoyens. Dans cette perspective, la décision politique serait guidée par l'offre – intéressée – que présentent par avance les demandeurs des ressources, et non par l'intérêt général ou la rationalité substantive dont elle se réclame pourtant. L'axiomatique de l'intérêt s'articule donc autour de la distinction entre un intérêt général (qu'est censée viser la logique décisionnelle) et des intérêts particuliers ou partiels, jugés contradictoires par rapport au premier.

1.3. Exécutants et logiques de mobilisation : l'axiomatique de la légitimité

Nous voudrions montrer maintenant qu'à côté des axiomatiques de l'instrumentalité et de l'intérêt peut encore être distingué un troisième type de logique d'action. Il s'en différencie avant tout dans la mesure où les points de vue précédents considèrent qu'une fois saisis les processus de genèse d'une politique publique, notamment par l'analyse des jeux d'acteurs présidant à la prise de décision, l'intelligibilité du phénomène (en l'occurrence les programmes de R&D en matière de télématique routière) est acquise. La stabilité des intérêts des acteurs, postulat implicite de l'hypothèse appropriative, s'apparente, dans son univocité réductrice, à la linéarité de la décision que postule l'hypothèse de l'action transparente. Ainsi, pour les tenants de ces deux hypothèses, la genèse, et pour certains la décision, serait le seul lieu où le chercheur serait en mesure de dégager la logique de la réalité socio-institutionnelle de la télématique routière. Contrairement à ce point de vue, l'identification de la logique de la mobilisation (de la mise en mouvement) exige d'examiner l'évolution des programmes de R&D après qu'ils aient été définis et approuvés, puisque, par définition, leurs exécutants ne participent pas (ou pas directement) aux processus de décision.

1.3.1. Analyse des programmes communautaires de télématique routière ²⁴

On voudrait ici complexifier quelque peu le propos en analysant de manière détaillée les trois premiers programmes de R&D mis en place par les Communautés européennes en

²⁴ Cette section est une version remaniée de notre article « La 'communauté ITS' européenne. Une petite photo de famille après une décennie de recherche communautaire », *Transports Environnement Circulation*, 147, 1998, pp.18-22.

matière de télématique routière²⁵. L'intérêt portera donc sur la dynamique des programmes, et non plus sur leur genèse, c'est-à-dire, en termes de rôles, sur « le point de vue de ceux qui mettront en œuvre les systèmes »²⁶, autrement dit les exécutants de ces programmes. Cette analyse nous permettra de relativiser la thèse qui voit dans les constructeurs automobiles les plus importants promoteurs, et par une déduction logique - mais trop rapide - les principaux bénéficiaires, de la télématique routière²⁷. Quelques renseignements d'ordre généraux permettront déjà de situer le contexte de ces programmes.

	Programme-cadre 1987-1991	Programme-cadre 1990-1994	Programme-cadre 1994-1998
Montant global (MECU)	5396	5700	13161
Montant T.T. (MECU)	55	124	140
Nombre de projets T.T.	72	56	70 (42)

Fig. 38- Budgets et projets des programmes communautaires de télématique transport (T.T.)

Comme on le constate, l'évolution des dotations budgétaires pour la télématique appliquée aux transports est fluctuante. D'abord, en termes absolus, le budget qui lui est alloué fait plus que doubler entre le deuxième et le troisième programme-cadre, puis se stabilise avec le quatrième. Mais par contre, en pourcentage du montant total du programme-cadre, il constitue 1,02% pour le programme-cadre 87-91, 2,17% pour le programme 90-94 et 1,06% pour le programme 94-98, ce qui est beaucoup plus irrégulier. Si l'on s'intéresse à tous les projets confondus, leur nombre connaît quant à lui une évolution strictement inverse. Mais il faut savoir que, dans le cadre du programme TAT, certains projets ne concernaient nullement la route, mais bien d'autres moyens de transport. Les projets de télématique routière proprement dite sont alors au nombre de 42 dans le troisième programme. Si l'on considère cette donnée, le nombre de projets est en baisse continue. Consécutivement, un projet européen de télématique routière passe donc d'un budget moyen de 764 000 écus sous DRIVE 1 à 2 000 000 écus dans le programme TAT. Cependant, ce ne sont pas les questions budgétaires qui vont attirer notre attention, mais bien la composition des participants à ces programmes communautaires. Qui sont-ils ? De quels pays et de quels secteurs d'activité proviennent-ils en majorité ?

²⁵ Ces trois programmes sont : **DRIVE 1** (« Dedicated Road Infrastructure for Vehicle Safety in Europe »), mené sous le second programme-cadre de R&D des Communautés européennes (1987-1991) ; **DRIVE 2**, dit parfois aussi **ATT** (« Applied Telematics to Transport »), relevant du troisième programme-cadre (1990-1994) ; **TAT** (pour « Telematics Applications for Transport ») qui fait partie du quatrième programme-cadre (1994-1998).

²⁶ Vito Mauro, « Programmes de recherche en télématique avancée pour les transports », op. cit., p.153.

²⁷ Le présent travail n'aborde pas la question de la sélection des projets au sein des instances communautaires. Il s'agit pourtant d'une question particulièrement importante et potentiellement riche d'enseignements. Outre une difficulté d'accès aux sources nécessaires à un tel examen (dossiers rejetés, identités des évaluateurs, etc., sont des sujets tabous), c'est surtout le manque de temps qui nous a empêché d'aborder la question.

Les participants

Si l'on s'intéresse donc aux participants aux projets en matière de télématique routière uniquement²⁸, la première classification qui vient à l'esprit, en ce qui concerne des programmes européens, est celle de la nationalité des participants.

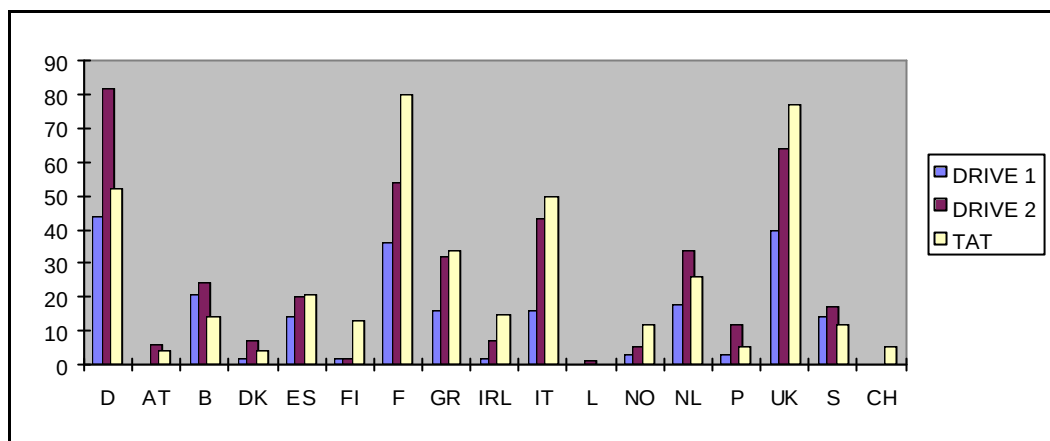


Fig. 39 – Nationalité des participants : fréquences

A la lecture de ce graphique, on constate principalement deux choses :

- on retrouve la hiérarchie des pays de l'Union européenne (en termes de population ou de PNB) en termes de nombre de participations. Les quatre « grands » sont ceux qui participent le plus aux programmes de R&D en matière de télématique routière (fig. 40). L'idée de « juste retour », dont les commissionnaires européens ont voulu se détacher, au moins au niveau des programmes de R&D, est donc toujours d'application, même si c'est de manière implicite²⁹.
- on constate également que le nombre de participants croît pour tous les pays entre le premier et le second programme. Cela n'est plus le cas entre le deuxième et le troisième programme : certains pays voient leur nombre de participants diminuer (Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Danemark), d'autres au contraire le voient encore augmenter (France, Italie, Royaume-Uni, Grèce, Irlande, Espagne).

²⁸ Pour constituer notre base de données, nous avons consulté les sources suivantes : Commission Européenne, *DRIVE '90. The DRIVE Programme in 1990*, DRI 201, Bruxelles, 1990 ; *DRIVE '92. Research and Technology Development in Advanced Road Transport Telematics in 1992*, DRI 203, Bruxelles, 1992 ; *Telematics Applications for Transport. Project Summaries*, Bruxelles, sans date (très probablement 1996). Nous n'y avons pas inclus les projets concernant les chemins de fer, l'aviation, la circulation maritime et l'intermodalité dans le transport de marchandises. Nous y avons par contre inclus les projets concernant l'intermodalité des usagers, lorsque le transport par route constituait une des modalités de la chaîne des déplacements. Dans la suite du chapitre, toutes les données mentionnées dans les tableaux proviennent de cette base.

²⁹ Pierre Lannoy, « Les trois dimensions de la collaboration technoscientifique européenne. Essai de typologie descriptive », *Annales de l'Institut d'Etudes Européennes de l'Université catholique de Louvain*, I, 1996, p.153.

POPULATION (1994)	PIB (1994)	PARTICIPATIONS
Allemagne	Allemagne	Royaume-Uni
Royaume-Uni	France	Allemagne
France	Italie	France
Italie	Royaume-Uni	Italie
Pays-Bas	Espagne	Grèce
Espagne	Pays-Bas	Pays-Bas
Grèce	Belgique	Belgique
Belgique	Autriche	Espagne
Portugal	Suède	Suède
Suède	Danemark	Irlande
Autriche	Finlande	Portugal
Danemark	Grèce	Finlande
Finlande	Portugal	Danemark
Irlande	Irlande	Autriche
Luxembourg	Luxembourg	Luxembourg

Fig. 40 – Tableau comparatif : population, PIB, participations aux programmes communautaires de T.T.

Les participations

Il est non seulement intéressant de connaître le nombre de participants de chaque pays aux différents programmes communautaires de R&D en matière de télématique routière, mais aussi d'examiner dans quelle mesure les différents participants s'impliquent dans plusieurs projets simultanément, ou dans quelle mesure ils sont des « abonnés » des programmes communautaires. Ainsi, il est possible de calculer la propension des participants à participer à plusieurs projets à la fois, dans le cadre d'un même programme. Ce « coefficient d'ubiquité ou de multiparticipation » est obtenu en divisant le nombre total de projets auxquels participent les ressortissants d'un pays par le nombre total de ces ressortissants (toujours dans le cadre d'un même programme). Un score de 1 signifie une propension nulle à la multiparticipation. On obtient la figure 41.

	DRIVE 1	DRIVE 2	TAT
Allemagne	2.52	1.51	1.44
Autriche	-	1	1
Belgique	1.09	1.12	1.14
Danemark	1.0	1.14	1
Espagne	1.5	1.55	1.14
Finlande	1	1	1.3
France	2.33	1.77	1.32
Grèce	2.18	1.46	1.67
Irlande	1.5	1	1.2
Italie	1.93	1.3	1.44
Luxembourg	-	1	-
Norvège	2	1.8	1.25
Pays-Bas	2.05	1.76	1.26
Portugal	1.33	1	1
Royaume-Uni	2.27	1.98	1.15
Suède	1.85	2.23	1.91
Suisse	-	-	1

Fig. 41 – Coefficients de multiparticipation par pays

Ce coefficient donne une mesure de la capacité des participants à participer à plusieurs projets simultanément, en fonction de leur nationalité. Par exemple, l'Allemagne vient en tête pour le programme DRIVE 1 avec un score de 2.52 ; ceci signifie que les participants allemands sont en moyenne impliqués dans 2,5 projets. La France se classe en deuxième position pour DRIVE 1, mais seulement en quatrième position pour DRIVE 2 et TAT. Ici, les quatre « grands » sont détrônés au profit de plus petites nations très actives comme la Grèce, la Suède, voire l'Espagne.

Le coefficient d'ubiquité constitue évidemment une moyenne pour l'ensemble des ressortissants d'un pays, certains participants ayant des taux de multiparticipation très élevés. Ainsi, on peut dresser un tableau reprenant les records de multiparticipation où l'on voit apparaître les « champions » nationaux.

#	DRIVE 1	DRIVE 2	TAT
15	INRETS (F)	-	-
14	-	-	-
13	-	INRETS (F), TRRL (GB)	-
12	TRRL (GB), Heusch Boes. (D)	Rijkswaterstaat (NL)	-
11	-	-	-
10	-	Bosch (D), Daimler (D) ³⁰	-
9	CETE (F), CSST (I), Techn. Univ. München (D)	-	INRETS (F), Mizar Automazione (I)
8	Renault (F), Wooton Jeffreys Cons. (UK)	CETE (F) ³¹	CETE (F)
7	University of Groningen (NL)	Castle Rock Cons. (UK), CSST (I), Ford (UK), ITS (UK), Renault (F), Swedish National Road Adm. (S), TNO (NL), Techn. Univ. München (D)	CSST (I)
6	Org. of Athens (GR), Daimler Benz (D), Philips (NL), Siemens (D), Techn. Univ. Hamburg (D), Univ. of Leeds (UK), Volvo (S)	British Telecom (UK), Heusch Boes. (D), Mizar Automazione (I), Siemens (D)	Eratosthenes Ltd (GR), Heusch Boes. (D)
5	BMW (D), Bosch (D), Castle Rock Cons. (UK), CGA (F), Steierwald Schoenharting (D), Techn. Univ. Berlin (D), Univ. Athens (GR), University of Oxford (UK)	Philips (NL), Steierwald Schoenharting (D), TFK (S), Volvo (S)	Aristotle Un. Thessaloniki (GR), ISIS (F), RATP (F), Renault (F), Swedish National Road Adm. (S), Wooton Jeffreys Cons. (UK)
4	CERT (F), Husat Research (UK), Intracom (GR), Mizar Automazione (I), University of Nottingham (UK), University of Thessaloniki (GR)	ISIS (F), SIER (F), Télédiffusion de France (F), University of Groningen (NL)	FIAT (I), Finnish National Road Administration (SF), Siemens (D), Steierwald Schoenharting (D), Thomson (F), University of Athens (GR)

Fig. 42 – Participants : fréquences de multiparticipations

On voit alors que certaines organisations sont particulièrement présentes dans les programmes européens, sur le long terme. Voici un classement des participants en fonction de leurs scores de participation sur l'ensemble des trois programmes :

³⁰ Nous comptabilisons les participations de Daimler reprises sous les noms de Daimler Benz, Daimler Benz Data Telefunken Systemt. et Dornier (l'avionneur appartient en effet à Daimler).

1. INRETS (F)	33
2. TRRL (UK)	28
3. CETE (F)	25
4. Heusch Boesefeldt (D)	24
5. CSST (I)	23
6. Renault (F)	20
7. Mizar Automazione (I) / Rijkswaterstaat (NL)	19
8. Bosch (D)	18
9. Daimler (D)	17
10. Siemens (D) / Univ. München (D)	16
11. Swedish Nat. Road Adm. (S)	14
12. Philips (NL) / Volvo (S)	13

Fig. 43 – Records de participation (nationalités)

Les tableaux 42 et 43 sont construits en fonction des listes de participants fournies dans les documents communautaires ; celles-ci classent les participants selon leur nationalité. Or, il se fait que des groupes industriels possèdent des filiales dans différents pays. Si l'on regroupe les différentes filiales nationales d'un même groupe sous une même dénomination, la hiérarchie du tableau 43 est modifiée :

1. INRETS (F)	33
2. SIEMENS	30
3. TRRL (UK)	28
4. PHILIPS	26
5. CETE (F)	25
6. Heusch Boesefeldt (D)	24
7. CSST (I)	23
8. Renault (F)	20
9. Mizar Automazione (I) / Rijkswaterstaat (NL)	19
10. Bosch (D)	18
11. Daimler (D)	17
12. Univ. München (D)	16

Fig. 44 – Records de participation (groupes)

On voit ainsi que Siemens passe du rang 10 au rang 2 (+8) et Philips du rang 12 au rang 4 (+8). C'est évidemment une force des multinationales que de pouvoir multiplier leurs participations au titre de leur filiales nationales respectives. Il est à noter également qu'un nombre important de participants aux programmes communautaires de télématique routière sont également impliqués dans des projets EUREKA, et notamment dans le projet PROMETHEUS. En outre, on soulignera la présence de firmes américaines, comme IBM par exemple, qui participent par l'intermédiaire de leurs filiales européennes, mais aussi de certains constructeurs automobiles, comme le note J.P. Camus qui constate *que les efforts européens dans le cadre de PROMETHEUS et de DRIVE ont, dans une certaine mesure, été entrepris pour*

³¹ A partir de DRIVE 2, les différents CETE (Centre d'Etudes Techniques de l'Equipement) sont distingués en fonction de leur région d'appartenance (Bordeaux, Lyon, Méditerranée, etc.) et présentés comme des participants différents. Nous les regroupons dans la même catégorie pour DRIVE 2 et TAT.

le plus grand profit des filiales européennes des constructeurs automobiles américains³², qui se sont lancés plus tardivement dans le développement de la télématique routière.

La coordination des projets

La participation à un projet de R&D est une chose, sa coordination en est une autre. Le rôle de coordinateur exige en effet d'une part d'être reconnu par les membres d'un réseau comme suffisamment capable d'assumer cette tâche, assez lourde puisque la Commission européenne ne communique qu'avec le coordinateur, qui est en charge de transmettre les informations dans les deux sens, mais aussi de gérer le budget de la recherche ; mais d'autre part, la fonction de coordinateur donne à celui qui l'assume une position tout à fait privilégiée en ce qui concerne l'accès à l'information. Cet indicateur paraît donc particulièrement intéressant à analyser. Comme en ce qui concerne le nombre de participants, on retrouve ici la hiérarchie des pays, puisque les quatre grands sont ceux qui coordonnent le plus de projets :

1. Royaume-Uni	45
2. Allemagne	31
3. France	24
4. Italie / Pays-Bas	14
5. Belgique / Grèce / Espagne	12

Fig. 45 – Coordinations par pays

On retrouve exactement le même classement que dans le cas du nombre de participations. Il y a donc une corrélation entre le fait de participer et le fait de coordonner, puisque plus l'on participe, plus l'on coordonne (du point de vue de la nationalité, bien sûr). A nouveau, il est certain que certains « champions » nationaux font monter les scores de leur pays en dirigeant plusieurs projets simultanément.

#	DRIVE 1	DRIVE 2	TAT
5	INRETS (F)	-	-
4	-	-	-
3	Castle Rock Cons. (UK), CETE (F), Daimler (D)	Castle Rock Cons. (UK)	-
2	CGA (F), CSST (I), Heusch Boes. (D), Ian Catling Cons. (UK), ETRA (E), Nat. Techn. Univ. Athens (GR), TFK VTI (D), TNO (NL), TUV Rheinland (D), U. Groningen (NL), U. Nottingham (UK), U. Oxford (UK)	Bosch (D), CETE (F), Ian Catling Cons. (UK), ITS (UK), TNO (NL), TRUTH (GR), Wooton Jeffreys Cons. (UK)	Mizar Automazione (I), Wooton Jeffreys Cons. (UK)

Fig. 46 – Coordinations (participants)

³² Jean-Pierre Camus, «Une approche comparée des Etats-Unis, du Japon et de l'Europe en matière de technologie de l'information appliquée à la route », *Revue générale des routes et aérodromes*, 721, 1994, p.20.

Relevons les scores particulièrement élevés des participants suivants :

1. INRETS (F)	7
2. Castle Rock Cons. (UK) / CETE (F)	6
3. Daimler (D) / Ian Catling (UK) / Wooton Jeffreys (UK)	5

Fig. 47 – Records de coordination (participants)

Ce qui est intéressant à souligner ici, c'est :

- d'une part, que les recordmen de la coordination appartiennent aux trois premières nations (classement en nombre de participations) ;
- d'autre part, que parmi ces recordmen, il s'agit pour la moitié de bureaux de consultants (tous trois britanniques, de surcroît) et pour un tiers d'organismes publics (tous deux français et ayant pour fonction la recherche).

Les types de participants

Dans la perspective qui est la nôtre, à savoir celle de dégager des logiques d'action caractérisées, on peut aussi classer les participants dans un certain nombre de catégories, des plus générales au plus précises. Par exemple, on peut diviser les participants entre ceux appartenant au secteur privé (industriels, PME, consultants, bureaux d'études privés, etc.) et ceux appartenant au secteur public (administrations, compagnies de transport public, universités, centres de recherche publics, etc.). Nous proposons ici un classement en trois catégories : secteur privé, secteur public et recherche (universités ou centres de recherche publics³³). Si l'on classe les coordinateurs de projets dans ces catégories, on constate que ces trois secteurs assurent respectivement 52%, 6% et 42% des coordinations de projets dans le programme DRIVE 1 ; 57%, 18% et 25% dans le programme DRIVE 2 ; et 53%, 32% et 15% dans le programme TAT. Il apparaît donc clairement que la part de projets coordonnés par des administrations publiques augmente au fil des trois programmes de manière impressionnante - puisqu'elle triple entre le premier et le deuxième programme, puis double quasiment entre le deuxième et le troisième (6%, 18%, 32%) -, tandis que la proportion des projets coordonnés par le secteur de la recherche diminue inversement (42%, 25%, 15%). Par contre, le secteur privé conserve une proportion stable de coordinations de projets (52%, 57%, 53%). On peut donc conclure qu'en matière d'innovation dans le domaine de la gestion de la circulation, *l'ensemble des institutions liées à l'Etat [jouent un] rôle au moins aussi important que celui des intérêts privés*³⁴. Nous reviendrons plus

³³ Dans le cas de la France, l'INRETS a été classé dans le secteur recherche, tandis que les CETE ont été classés dans le secteur public, étant constitutifs de la structure interne du Ministère de l'Équipement.

³⁴ Patrick Le Galès, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 1, 1995, p.88.

tard sur l'interprétation que l'on peut donner à ces résultats, qui sont sans doute parmi les plus importants au regard de notre interrogation de départ.

Les domaines de recherche

Il est enfin possible de classer les projets, et donc les participants, en fonction du ou des domaines de recherche sur lesquels ils portent. Les documents communautaires proposent une telle classification, mais dont les critères varient en fonction des programmes. Nous les avons d'ailleurs déjà présentés dans le chapitre 2. Afin de pouvoir opérer des comparaisons entre ceux-ci, il s'agit donc de recourir à des catégories identiques pour chacun des trois programmes. C'est pourquoi nous allons utiliser une classification qui s'inspire des précédentes, mais qui autorise les comparaisons. Ainsi, nous proposons les 7 catégories suivantes :

GD - Gestion de la demande et de l'accès (modélisation, planification, road pricing, car-pooling, intermodalité, etc.)
 TP - Gestion des transports publics
 GT - Gestion du trafic (contrôle, surveillance, détection, signalisation, information, services d'urgence, pollution, stationnement, etc.)
 AC - Assistance à la conduite (équipement embarqué, interfaces, design, sécurité, aspects comportementaux, etc.)
 IS - Infrastructure télématique et services communs (satellites, bases de données, cartographie, transmission, protocoles, etc.)
 QH - Questions horizontales (évaluation, standardisation, normalisation, etc.)
 FF - Gestion de fret et de flotte

A l'aide de cette classification, il est possible de catégoriser les projets des différents programmes, et de produire une image de l'évolution des domaines de recherche suscitant l'intérêt des participants.

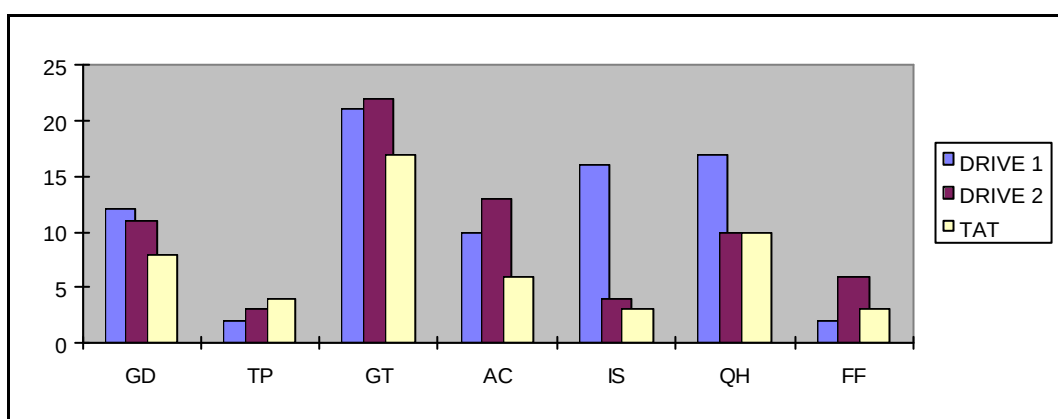


Fig. 48 – Projets par secteurs d'application

On constate à la lecture de ce tableau que le domaine de la gestion du trafic soulève l'intérêt le plus important dans chacun des trois programmes, dans des proportions impressionnantes. La proportion du groupe « GT » augmente d'ailleurs de programme en programme, malgré la baisse constante du nombre de projets financés. Si même on totalise

les projets des groupes « AC » et « IS », où se situent théoriquement les intérêts des industries et des entreprises privées, la suprématie du groupe « GT » n'est pas renversée, excepté pour le programme DRIVE 1. Au contraire, les groupes « AC » et « IS » connaissent une désaffection continue. La domination numérique des projets relatifs à la gestion du trafic est encore plus évidente si l'on y ajoute les projets relevant du groupe « GD », dont on conviendra qu'ils concernent plus les gestionnaires de la route que les industriels.

1.3.2. La mobilisation des administrations publiques infranationales

Quels enseignements tirer de ces constatations ? Alors que l'on aurait pu avoir tendance à reconnaître dans les programmes communautaires de R&D un instrument de redistribution implicite en faveur de certains secteurs industriels (et notamment l'industrie automobile, si l'on ne regarde que la genèse des programmes de télématique routière), il apparaît clairement que cette dimension n'est pas fondamentale dans le cas présent. Ainsi émerge ce qui est peut-être le constat le plus surprenant des analyses quantitatives qui viennent d'être présentées, à savoir la présence grandissante des administrations publiques dans les trois programmes de R&D en matière de télématique routière. Cette situation est en effet exceptionnelle pour un programme de développement technologique européen, plus encore dans le domaine des technologies de l'information.

Certains chercheurs avancent la thèse selon laquelle la forte présence des acteurs publics au sein des programmes télématiques s'explique par la nouveauté des services qu'ils prétendent créer ; le marché de ces services étant encore « en maturation », les utilisateurs institutionnels publics seraient appelés à jouer un rôle de « locomotive du marché ». Cette hypothèse serait confortée par les sous-entendus du rapport Bangemann sur « L'Europe et la société de l'information mondiale »³⁵. Mais on peut opposer deux arguments principaux à cette thèse.

D'une part, on pourrait arguer du fait que la diminution du nombre de projets relatifs à la conduite assistée, concernant donc directement l'automobile et son équipement intérieur, est un signe de la maturation des produits dont l'élaboration se trouve progressivement internalisée par les entreprises, qui vont maintenant entrer dans une phase de concurrence active pour les parts de marché. Ce phénomène s'expliquerait par la crainte de l'espionnage industriel et par la volonté de faire la « course en tête », c'est-à-dire de déposer le premier le produit sur le marché, afin d'en retirer un avantage compétitif³⁶. Il est en effet bien connu que la collaboration entre entreprises est plus étendue lors des phases exploratoires de l'innovation, et que la concurrence s'exacerbe lorsque la commercialisation du produit devient envisageable à court terme. C'est d'ailleurs la croyance qui sous-tend le principe de

³⁵ A. Drumaux et J. Mattijs, « Organisation et légitimation de la politique industrielle européenne : le cas des programmes Esprit et Télématique », *Politiques et management public*, 15, 1, 1997, pp.79-95.

précompétitivité animant les programmes communautaires de R&D. Mais il faut ici admettre que cette interprétation est tout à fait contradictoire avec les affirmations du commissaire Martin Bangemann, qui considère que le marché de la télématique routière n'est pas encore mature. A moins, bien sûr, de considérer ses interprétations comme complètement inadéquates... ou au contraire de chercher leur pertinence ailleurs que dans une adéquation au réel³⁷. Quoi qu'il en soit, la confrontation de ces deux thèses mène à une impasse qui nous interdit de recourir à l'une d'entre elles.

D'autre part, il est important d'avoir à l'esprit la spécificité du secteur particulier que constitue la circulation routière. Cette particularité rend périlleuse toute assimilation unilatérale à des logiques prévalant dans d'autres champs. En effet, la propriété et la gestion de l'espace public (au sens physique du terme) apparaissent réfractaires aux principes de la privatisation³⁸, et semblent par contre attachés indissolublement par la « nature des choses » à l'être de l'État³⁹. Ainsi, le rapport Mayer sur le développement de l'information routière se clôture sur cette affirmation :

Les pouvoirs et responsabilités de l'État en matière de police générale et de sécurité font qu'il lui revient *naturellement* d'organiser le développement de l'information routière, cette responsabilité rejoignant d'ailleurs son souci d'efficacité économique et sociale.⁴⁰

Cette posture politique particulière semble caractéristique de la situation européenne, les Etats-Unis se caractérisant par des revendications ouvertes à la privatisation des routes et de leur gestion, posant par là le problème politiquement épineux de la régulation sociale de l'accès à l'espace⁴¹.

Ces insuffisances nous amènent à formuler une autre hypothèse, qui renverse en réalité la logique du raisonnement. Il se peut bien que l'industrie automobile ait soutenu la mise en place d'un programmes de R&D en matière de télématique routière ; il se peut bien que la Commission européenne souhaite créer un marché de l'information routière, et mobilise

³⁶ Dominique Foray, « Economie et politique de la science : les développements théoriques récents », *Revue française d'économie*, VI, 4, 1991, p.63.

³⁷ Hypothèse que propose J.M. Offner à propos du mythe politique que constituent les effets structurants du transport (Jean-Marc Offner, « Les 'effets structurants' du transport : mythe politique, mystification scientifique », *L'Espace géographique*, 3, 1993, pp.233-242). Notre raisonnement s'en tient cependant aux seuls arguments économiques ; mais d'un point de vue sociologique, outre l'interprétation d'Offner, on peut sérieusement remettre en question l'idée selon laquelle un produit se concevrait indépendamment du marché destiné à l'accueillir, et qu'il faut donc créer si le produit ne se vend pas. Or, les travaux de V. Mangematin, qui portent spécifiquement sur les systèmes de guidage routier, montrent clairement que création du produit et création du marché sont deux processus consubstantiels et non exogènes (Vincent Mangematin, « Compétition technologique. Les coulisses de la mise sur le marché », *Culture technique*, 29, 1994, pp.138-151).

³⁸ Faisons remarquer ici que le rappel d'une « essence étatique » de la gestion de l'espace public n'est pas contradictoire avec le fait que les pouvoirs publics adoptent des principes de gestion ou des modes opératoires inspirés du secteur privé.

³⁹ Jacques Caillousse, « Sur la division droit public - droit privé en droit français : la distribution juridique des rôles sociaux à l'épreuve du marché », communication au Cinquième Congrès de l'Association Française de Science Politique, I.E.P., Aix-en-Provence, 23-26/04/96.

⁴⁰ René Mayer, *Gagner du temps sur le temps*, op. cit., p.145.

pour cela les acteurs publics. Certainement ces dimensions sont-elles présentes dans les raisons de l'existence de DRIVE et de ses suites. Mais se contenter de ces affirmations, c'est précisément prendre comme réponses ce qui constitue en fait des questions. Ce qu'il s'agit d'expliquer, en effet, ce n'est pas l'absence d'acteurs privés (ce que fait Bangemann), mais bien la présence – et même plus : la mobilisation – des exécutants, c'est-à-dire des administrations publiques. Il faudrait en effet être particulièrement naïf pour penser que la Commission, constatant que le marché se crée trop lentement, n'a qu'à claquer des doigts pour voir docilement les multiples administrations nationales ou locales prendre en charge ce développement.

Mais comment expliquer alors la configuration prise par les programmes de télématique routière ? Deux éléments contextuels doivent être présents à l'esprit, qui permettent de rendre intelligible l'implication active des acteurs publics : la transformation du gouvernement des villes en gouvernance urbaine et l'émergence d'une dialectique nouvelle entre territoires et secteurs fonctionnels. Sur ces deux enjeux se greffe une rationalité propre aux cadres techniques de ces administrations publiques.

La gouvernance urbaine

La réforme et la crise financière des services en charge de l'équipement et de la voirie constituent le premier élément contextuel : les années 1980 sont synonymes, au niveau européen, à la fois d'une réorganisation des rapports entre l'État et les collectivités et d'une crise des budgets affectés à la construction et à la gestion des infrastructures. Tant des changements verticaux que des changements horizontaux touchent les structures institutionnelles : centralisation ou décentralisation selon les pays, modification des pouvoirs et des relations financières pour les changements verticaux, apparition de formes de partenariats à la fois entre acteurs locaux et entre acteurs publics et acteurs privés, dont les frontières se modifient⁴². En conséquence, les pouvoirs des grandes villes et des agglomérations s'est renforcé au cours des années 80, entraînant celles-ci dans une compétition réciproque pour l'obtention des investissements tant publics que privés. Même si cette logique concurrentielle n'explique pas entièrement l'orientation prise par les politiques publiques urbaines au cours de la dernière décennie, il n'en reste pas moins que la question de l'image de la ville, dont fait partie la qualité de ses conditions d'accessibilité, constitue une préoccupation caractéristique de ce que certains appellent la gouvernance urbaine. Les principes de gestion de l'espace urbain et leurs transformations ont même été comparés aux principes de gestion des entreprises⁴³. Les services de l'État, y compris le

⁴¹ Jean-Luc Ygnace, « Organisation et enjeux de la programmation de la R&D transport aux Etats-Unis », op. cit., p.15.

⁴² Patrick Le Galès, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 1, 1995, p.63.

⁴³ F. Héran et Ph. Tostain, « L'évolution comparée des principes d'organisation de la production industrielle et d'aménagement de la voirie urbaine », op. cit.

ministère de l'Équipement, sont eux aussi affectés par la logique de l'image de marque⁴⁴. Ce phénomène est en outre renforcé par l'apparition de contraintes fortes en matière de financement des infrastructures urbaines : vieillissement des infrastructures, montée de la sensibilité aux atteintes à l'environnement, montée des coûts, diminution des investissements à long terme afin de ne pas accroître l'endettement public⁴⁵. En France, cette évolution se concrétise d'un côté par un contexte de ressources de plus en plus limitées pour les collectivités locales⁴⁶ et, d'un autre côté, par le rétrécissement des budgets de l'État non seulement en tant que commanditaire de recherche, mais aussi en tant que bâtisseur⁴⁷. Par exemple, en Ile-de-France, les investissements routiers ont diminué de moitié en francs constants entre les périodes 1965-70 et 1980-85⁴⁸.

La dialectique secteurs/territoires

Ce phénomène d'ordre politique et institutionnel est concomitant de l'émergence d'une dialectique nouvelle entre territoires et secteurs. L'interdépendance des réseaux devient de plus en plus prononcée suite à la croissance des flux de circulation et au phénomène de métropolisation. La métropolisation est un phénomène relativement récent qui affecte les aires urbanisées. Il peut être caractérisé par une série de dimensions⁴⁹ :

- la ville comme synonyme d'un territoire communal, c'est-à-dire géré par une seule entité politique, éclate au profit d'une notion plus large comme l'urbain. La métropole est urbaine, elle n'est plus une ville. Les agglomérations urbaines multicommunales remplacent la ville.

- la métropole se caractérise par un fort degré d'interconnexion entre des zones anciennement séparées. Cette connexion ne se fait pas uniquement entre des entités contiguës, mais aussi entre les différentes métropoles d'une région (comme l'Europe) ou du monde. Cet horizon transnational des métropoles s'actualise grâce à des équipements particuliers, tels que gares, aéroports, universités, sièges d'entreprises ou d'administrations internationales, etc. Une métropole peut ainsi compter plus de connexions avec une autre métropole, éloignée de plusieurs centaines ou milliers de kilomètres qu'avec des zones

⁴⁴ Claude Quin (dir.), *L'Administration de l'Équipement et ses usagers*, Paris, La Documentation Française, 1995.

⁴⁵ OCDE, *Infrastructures urbaines : comment les financer ? comment les gérer ?*, Paris, OCDE, 1991.

⁴⁶ Alain Lapointe, « Problèmes des villes et gestion de l'urbain », *Sociologie et sociétés*, XXV, 1, 1993, pp.99-109; Jean-Philippe Leresche, « Les nouvelles échelles de gestion urbaine : entre conflit et coopération », dans C. Jaccoud, M. Schuler et M. Bassand (dir.), *Raisons et déraisons de la ville. Approches du champ urbain*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 1996, pp. 255-273.

⁴⁷ Philippe Menerault, « Le territoire de gestion de la voirie urbaine en France : entre intercommunalité et supra-communalité », *Politiques et Management Public*, 13, 4, 1995, pp.131-159.

⁴⁸ L. Marchand et J. Vivier, « Le service public des transports collectifs urbains », dans *Métamorphoses de la ville*, Paris, Economica, 1987, p.328.

⁴⁹ Michel Bassand, « La métropolisation et ses acteurs », dans C. Jaccoud, M. Schuler et M. Bassand (dir.), *Raisons et déraisons de la ville*, pp.69-82.

proches mais faiblement équipées, exclues des réseaux techniques, économiques et culturels⁵⁰.

- la métropole se caractérise enfin par la présence de stratégies de restructuration des réseaux techniques et territoriaux (voirie, transport, énergie, déchets, communications, etc.), dont les rapports se modifient. Ces réseaux sont gérés par des acteurs très différents. Leur bon fonctionnement conditionne la vie urbaine, l'hypertechnicité des réseaux devenant d'ailleurs un thème majeur dans la gestion des métropoles⁵¹.

Ces interdépendances nouvelles appellent la collaboration entre différents acteurs relevant de différents niveaux de gestion des territoires, notamment parce que les collectivités locales ne sont plus toujours en mesure d'assurer l'expertise technique suffisante pour gérer les réseaux qui traversent leur territoire. Ce phénomène de mise en réseau des acteurs est d'ailleurs d'autant plus prononcé que les communes concernées sont urbaines⁵². Dans ce contexte, la gestion des réseaux, peut-être plus que leur construction ou leur extension, devient un enjeu central de la fonctionnalité urbaine. Mais l'émergence de ce nouveau défi met en question la répartition traditionnelle des compétences et pose le problème de la légitimité du lieu de l'expertise. Gabriel Dupuy faisait déjà cette constatation en 1987 : *A travers le réseau territorial, l'enjeu pourrait bien être de faire face à la crise de l'urbain par une maîtrise des réseaux qui prendrait le relais d'une planification spatiale et d'un urbanisme eux-mêmes en crise profonde*⁵³. Dix ans plus tard, le constat est confirmé : *On observe des décalages de plus en plus importants entre les territoires fonctionnels et les territoires institutionnels*⁵⁴. Les réseaux techniques posent en effet la question à la fois de l'échelle de gestion des problèmes urbains et des compétences nécessaires à cette gestion : quel est le niveau pertinent pour gérer le trafic automobile d'une métropole comme Paris ? quelles sont les connaissances et les savoir-faire requis pour cet exercice ? Le développement de la télématique routière amène les acteurs à se poser cette question et, en même temps, en constitue une nouvelle modalité de réponse.

Légitimité politique et légitimité professionnelle

Le cours de ce développement semble donc bien traversé par un nouvel enjeu : quels sont les entités les plus adaptées pour gérer le trafic automobile ? quelle est l'expertise nécessaire et légitime pour cela ? On peut alors poser l'hypothèse selon laquelle la promotion de la télématique routière s'inscrit dans un jeu de redéfinition des compétences nécessaires à la gestion des infrastructures routières et corrélativement des institutions nécessaires à l'exercice de cette gestion. Autrement dit, on peut voir dans la mobilisation

⁵⁰ Guy Burgel, *La ville aujourd'hui*, Paris, Hachette, 1993, p.135; Jean-Philippe Leresche, « Les nouvelles échelles de gestion urbaine », op. cit., p.261.

⁵¹ G. Dubois-Taine et Y. Chalas (dir.), *La ville émergente*, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube, 1997, p.35.

⁵² Jean-Philippe Leresche, « Les nouvelles échelles de gestion urbaine », op. cit., p.268.

⁵³ Gabriel Dupuy, « L'enjeu des réseaux », dans *Métamorphoses de la ville*, op. cit., p.183.

⁵⁴ Jean-Philippe Leresche, « Les nouvelles échelles de gestion urbaine », op. cit., p.255.

des cadres techniques mais aussi politiques des administrations infranationales dans le développement de la route intelligente en Europe la quête d'une nouvelle légitimité de l'action publique urbaine. Parmi ces cadres techniques, on retrouve principalement les ingénieurs, et notamment les gestionnaires de trafic. Il n'est qu'à citer l'exemple de l'ouvrage de référence de ces ingénieurs, publié par l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, dont l'introduction s'ouvre par la citation d'un article de Alain Vivet intitulé « Prospective de l'Exploitation de la Route » :

📖 Ce domaine aujourd'hui en pleine mutation, est confronté à des défis multiples :

- l'exigence générale d'une plus grande sécurité,
- l'augmentation permanente des encombrements,
- le besoin croissant de confort et d'information des usagers,
- la prise en compte des nouvelles technologies.

Ce contexte d'évolution permanente modifie profondément les méthodes, les outils et les pratiques d'exploitation. Il rend primordiale la formalisation d'une discipline afférente à un métier de plus en plus spécialisé.⁵⁵

On le voit, avec cette hypothèse, on a une image de la configuration propre aux programmes de R&D en matière de télématique routière fort différente de celle construite à partir de l'analyse de leur genèse. Selon nous, la logique de la légitimité a investi les programmes communautaires existants, les gestionnaires des routes trouvant dans ces programmes des ressources nouvelles (et pas seulement financières) dans un jeu de redéfinition des compétences visant au maintien ou à l'accroissement d'un rôle mis en péril par l'évolution du contexte urbain décrit plus haut⁵⁶. Cette logique est même devenue progressivement dominante dans l'orientation des recherches financées par Bruxelles, sans avoir, nous semble-t-il, présidé à la mise en place des programmes de télématique routière. Elle est plutôt venue se greffer sur une structure existante, contribuant à transformer ses logiques internes et à réorienter les intentions initiales.

C'est ici que l'on rejoint l'idée d'une action aux motivations distinctes de celles qui ont présidé à sa décision ; loin d'être motivée par une cause unique et stable, l'action collective est envisagée comme un faisceau congruent de logiques et de contraintes « ni immuables ni exclusives »⁵⁷. Il s'est trouvé qu'en Europe, au tournant des années 80, le développement de la télématique routière s'est inscrit dans au moins une double congruence, avec des préoccupations relatives à l'avenir de l'industrie automobile d'une part, avec l'émergence de nouveaux enjeux urbains tels que la compétition, le marketing et la gestion des flux. Ces logiques ne sont pas exclusives l'une de l'autre, et ne sont pas forcément complémentaires ; elles peuvent connaître des décalages temporels et des intensités variables. Mais il nous paraît impossible de comprendre le développement de la télématique routière si l'on

⁵⁵ Propos cités par Simon Cohen, *Ingénierie du trafic routier. Eléments de théorie du trafic et applications*, Paris, Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 1990, p. xi.

⁵⁶ Claude Martinand, « Génie urbain, es-tu là ? », dans *Métamorphoses de la ville*, op. cit., p.28.

⁵⁷ Jean-Marc Offner, *Réseaux, territoires et organisation sociale*, Paris, La Documentation Française, 1994, p.38.

n'envisage pas l'implication des villes et des régions urbaines européennes autrement que comme un simple effet automatique provoqué par l'émergence difficile d'un marché de l'information routière. D'ailleurs, c'est dans la même optique que peut se comprendre le développement du marché de l'ingénierie-conseil, tel qu'il a été présenté au chapitre 2, en tant précisément que les villes et les collectivités locales en sont les premières clientes. Il rencontre en même temps qu'il nourrit une demande d'expertise spécifique, qui elle-même se professionnalise de manière intensive. L'enjeu de la professionnalité - c'est-à-dire de la légitimité propre aux cadres techniques d'une organisation - ne concerne donc pas exclusivement les acteurs publics, mais se trouve d'emblée visé par les marchands de l'expertise routière. Le phénomène est d'ailleurs reconnu par les observateurs européens ; ainsi, un fonctionnaire de l'agence ERTICO, l'agence européenne de promotion de la télématique routière, conclut une évaluation des projets du programme DRIVE 2 par ces mots :

Une conclusion importante du programme ATT est que la réalisation des services télématiques demande de nouveaux partenariats et de nouvelles institutions [...]. Les projets couronnés de succès [...] sont catalysés par une organisation enthousiaste, qui est typiquement l'autorité urbaine ou régionale, qui est secondée par une association de partenaires publics-privés très engagés.⁵⁸

En conclusion, il apparaît clairement que les exécutants d'un programme de R&D – qui en sont, bien sûr, les allocataires, mais n'en sont pas toujours explicitement les bénéficiaires – développent des logiques d'action qui leur sont propres et qui n'ont pas participé à l'élaboration de la décision de mener de tels programmes. Or, cette mobilisation peut prendre une ampleur telle qu'elle influence les orientations d'un programme, son étendue, sa pérennité. Cette constatation rejoint celle posée par Norbert Alter :

Décrire la trajectoire d'une innovation suppose de considérer les décisions initiales (les inventions organisationnelles) comme des sortes de vides. Les acteurs s'y engagent pour donner sens et efficacité à leur activité. Cet engagement est collectif. Mais il n'est pas synchronique : au départ, comme au point d'aboutissement, les acteurs n'ont pas les mêmes conceptions de l'usage et du sens à donner à l'innovation.⁵⁹

Cependant, ne faudrait-il pas aller encore plus loin et se demander comment un acteur se débrouille avec ses raisons, avec son projet ? Autrement dit, quels rapports y a-t-il entre la qualité d'auteur d'un projet et celle d'acteur d'une raison ?

⁵⁸ Paul Kompfner, « Evaluation des projets pilotes du programme ATT/DRIVE II : méthodologies et bilan », *Wallonie*, 48, 1996, p.30.

⁵⁹ Norbert Alter, *L'innovation ordinaire*, op. cit., p.65.

2| UN PROJET ET SES RAISONS

Cette interrogation est née d'un doute sur l'hypothèse théorique d'un lien causal entre l'action et ses raisons⁶⁰. Donald Davidson formule clairement le problème :

📖 Quand nous voulons expliquer une action, par exemple, nous voulons savoir quelles sont les raisons de l'agent, en sorte que nous puissions voir par nous-mêmes ce qui dans l'action attirait l'agent. Mais il serait stupide de supposer qu'il existe des lois strictes qui stipulent que chaque fois qu'un agent a certaines raisons il accomplira une certaine action.⁶¹

Mais s'il n'y a pas de lien strict entre les raisons et l'action, c'est qu'il n'y en a pas non plus entre l'action et ses raisons. Par conséquent, on peut se demander dans quelle mesure un cours d'action singulier convoque les raisons des acteurs qui y sont impliqués : à quelles raisons l'acteur en situation relie-t-il ses actes ? D'après les hypothèses développées dans le paragraphe précédent, ce serait les siennes propres qu'un acteur devrait logiquement faire valoir, certes selon des modalités différentes selon les situations dans lesquelles il est engagé. Mais est-ce vraiment le cas ? A travers l'analyse détaillée du déroulement d'un projet de développement technologique en matière de gestion routière, nous allons tenter de montrer que ce qui apparaît comme des « prises de position » des acteurs peut tout aussi bien être envisagé comme des tentatives de « prise » sur les situations.

2.1. Le projet CITIES

Le projet CITIES (« Cooperation for Integrated Traffic Management and Information Exchange Systems ») a été organisé et financé dans le cadre du programme DRIVE II/ATT intégré au troisième programme-cadre de recherche et développement technologique des Communautés européennes. Mené au cours des années 1992, 1993 et 1994, doté d'un budget de 30 millions d'écus (environ 1.260.000.000 francs belges), il regroupait cinq partenaires principaux provenant de trois capitales européennes (la Région de Bruxelles-Capitale, la Mairie de Paris, le Syndicat des Transports Parisiens et le Ministère de l'Équipement d'Ile de France pour Paris, ainsi que le « Test Site West Sweden » regroupant la Ville de Göteborg et la Swedish National Road Administration) ainsi que plusieurs dizaines d'autres participants et sous-contractants. Dans son volet bruxellois, ce projet visait notamment à installer, tester et adapter le système de gestion des feux PRODYN sur un grand nombre de carrefours coordonnés entre eux.

⁶⁰ Nous avons déjà évoqué ce doute au sujet de la rationalité des automobilistes confrontés au problème de la traversée des carrefours et du respect de la signalisation lumineuse (« L'action au carrefour de ses rationalités. De quelques apories prosaïques de l'individualisme cognitiviste », *Revue française de science politique*, 50, 6, 2000, pp.941-965.

⁶¹ Donald Davidson, « La mesure du mental », dans Dominique Janicaud (éd.), *L'intentionnalité en question. Entre phénoménologie et recherches cognitives*, Paris, Vrin, 1995, p.333.

C'est à cette partie du projet CITIES que nous nous sommes particulièrement intéressé, interrogeant une grande majorité de ses protagonistes et consultant l'ensemble des archives conservées par les soins de son promoteur et du consultant privé chargé de sa gestion quotidienne. Ce travail d'enquête nous a permis de constater que les acteurs, et en particulier l'auteur ou le responsable du projet, font appel à toute une panoplie de raisons ou d'arguments pour justifier, dans chaque situation où cela s'avère nécessaire, la pertinence et l'orientation des actions entreprises. En fait, dans le cours d'action que nous avons étudié, un même acteur va utiliser les trois types de raisons que nous avons dégagés dans la section précédente.

2.1.1. Des décisions motivées

Dans le cadre de sa participation au projet CITIES, l'administration régionale de l'équipement et des déplacements (AED) de la Région de Bruxelles-Capitale⁶² poursuivait deux objectifs : équiper la région bruxelloise d'un centre de gestion du trafic, fonctionnant sur la base des informations provenant du réseau de capteurs mais aussi des services de police, de gendarmerie, de secours d'urgence ; installer sur une zone étendue le système de régulation des feux tricolores PRODYN.

Comment un tel projet se justifiait-il, à la fois dans le cadre européen et au niveau bruxellois, c'est-à-dire vis à vis des deux bailleurs de fonds de cette opération ? Voici l'argumentaire « communautaire » des promoteurs du projet :



Main Objectives

The Objectives of the project are to solve the many traffic problems encountered in and around three important European cities by a close collaboration and the use of new ATT-technologies as developed in the frame of the DRIVE programme. These new technologies will be in the field of:

- in-car information systems (CARMINAT, INF-FLUX, SOCRATES)
- para-transit systems,
- traffic control (PRODYN, VMS strategies)
- multi-modal info-multimedia broadcasting,
- databases

[...]

Expected Impact

By allowing three main European cities to collaborate in pilot projects fully supported by public authorities, and by bringing new ATT techniques from the laboratory to the field, the CITIES project contributes significantly to the Community's objectives.

⁶² Voici quelques éléments qui permettront de situer le contexte de la situation bruxelloise. La Belgique est un Etat fédéral depuis 1988. Lors de cette réforme constitutionnelle, le pays s'est doté de trois régions : la région wallonne, la région flamande et la région de Bruxelles-Capitale. La réforme a transféré aux régions les compétences que l'Etat exerçait en matière de transports et de travaux publics. Ainsi, dès 1989, le nouvel organe exécutif de la région bruxelloise a présenté ses intentions concernant la politique des déplacements ; cette déclaration a été précisée dans un document de travail dénommé *Mémoire de la politique des déplacements en région de Bruxelles-Capitale*.

The Pilot Projects consisting of further developments and integration of various techniques in the field, constitute a fundamental milestone on the way towards the IRTE.⁶³

Cet argumentaire va se retrouver mot à mot dans la plupart des documents publiés dans le cadre du projet CITIES ou à son sujet, formant une sorte de formule consacrée et librement reproductible par tous ceux qui sont censés y souscrire. Plus prosaïquement, cette récurrence s'explique en grande partie par les modalités de rédaction de ce genre de documents : enregistré sur support informatique, l'argumentaire est copié de document en document. Même sa rédaction initiale a subi l'effet d'un « formatage », dans la mesure où des lettres émanant de la Commission européenne à destination des responsables de projets stipulaient, exemples à l'appui, les catégories et le style à adopter pour cette opération de « justification ».

Le volet bruxellois du projet se verra quant à lui justifié comme contribution à la réalisation des objectifs des autorités de la Région de Bruxelles-Capitale en matière de mobilité, tels qu'ils furent consignés en 1991 dans un *Mémoire de la politique des déplacements en région bruxelloise*. Ce texte sera quant à lui annexé à la plupart des documents fournis par la Région de Bruxelles-Capitale à la Commission européenne, les « deliverables ». Citons par exemple les premières phrases du « Deliverable No 7 » :

 The traffic problems in Brussels are very specific due to her position of capital of Europe and Belgium. The context is very specific due to the administrative structure of the Region and the different responsibilities. A document called “Memorandum sur la politique des déplacements” defined the basic strategy and the objectives resulting in Transportation politics to be applied in the Region.
In this context, the aim of the PROLYN project in Brussels is to test an adaptative traffic lights regulation system on a great scale test site in order to confirm the adaptability of the system to a real modification of traffic conditions in an urban area and to assess some new functionalities (public transport priority, speed control, congestion prevention and fixed plans enforcement according to the specific regulation strategies).⁶⁴

Les mêmes arguments se retrouvent énoncés dans un article signé de la main d'un ingénieur du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale présentant les résultats du projet :

 Les objectifs de l'essai [CITIES] sont de tester l'adaptation de ce système au réseau bruxellois et sa facilité de mise en œuvre, d'évaluer le gain apporté par rapport à la situation actuelle, de vérifier l'impact du système sur le public et la sécurité, d'implémenter les nouvelles fonctionnalités et d'évaluer leur efficacité.⁶⁵

⁶³ Commission of the European Communities (DG XIII), *DRIVE '92. Research and Technology Development in Advanced Road Transport Telematics in 1992*, Bruxelles, Avril 1992, DRI203, ronéotypé, pp.227-228.

⁶⁴ Région de Bruxelles-Capitale, *PROLYN Test Bed Preparation*, CITIES, Deliverable No 7, Workpackage No 2.07, Juin 1993, p.1.

⁶⁵ Pierre Schmitz, « Prodyn, un système dynamique de régulation du trafic expérimenté à Bruxelles », *Revue Générale des Routes et Aéroports*, hors-série 2, 1996, p.31.

La méthode PRODYN fut choisie pour deux raisons. D'une part, en termes de fluidité de la circulation routière, elle semblait promettre des performances plus élevées que d'autres systèmes de régulation des feux⁶⁶; par ailleurs, elle pouvait être l'objet d'adaptations fonctionnelles nouvelles, telles qu'elles ont déjà été mentionnées précédemment. D'autre part, elle permettait de s'adapter à la situation administrative assez complexe de Bruxelles. En effet, 90% des voiries de la capitale relèvent de l'autorité communale, ainsi que de nombreux carrefours, lesquels peuvent donc être équipés de différents types de contrôleurs. Vu son adaptabilité, le système PRODYN permettait une expérimentation sur une zone incluant différents types de carrefours, surmontant par là un certain nombre de problèmes techniques et administratifs :

📖 With such an intricate situation, the "upper control layer" characteristic of Prodyn is very attractive because it gives the Region the opportunity to use a coherent system on all important intersections of the city, including communal intersections. This is due to the fact that the security remains in the controller, and so in case of an accident the responsibility also remains with the controller's owner – commune or STIB (public transport operator). Another interesting feature is that Prodyn can adapt itself to the existing heterogeneous park of hardware (if external functions are available), thanks to its so-called "universal interface". It is then not necessary to buy expensive new controllers and/or impose a specific controller provider to the communes.⁶⁷

Comme on peut le constater, les responsables du projet CITIES ne manquent pas de faire preuve de cette « rationalité substantive » par laquelle s'énoncent les raisons techniques et politiques d'une action qui prend alors toutes les apparences de la « logique » (au sens boudonnien du terme) et de l'instrumentalité pure. On remarque également que la mobilisation de ces raisons « logiques » s'opère en des situations de justification publique et officielles des modalités de l'action (documents officiels, conférences, publications scientifiques). Néanmoins, ces arguments apparaissent également dans des documents plus informels ou plus confidentiels, comme nous allons pouvoir le constater ci-après.

2.1.2. Partenaires dubitatifs et adversaires actifs

On vient de voir que la participation de la Région de Bruxelles-Capitale au projet CITIES se présentait comme une contribution à la mise en œuvre du « Mémoire de la politique des déplacements en région bruxelloise ». Or, un des objectifs explicites et centraux de ce document est de réduire la pression automobile sur la capitale. Alors, n'y a-t-

⁶⁶ Destiné aux représentants de l'AED, un document de la firme Macq Electronique, distributrice de PRODYN, avançait : « Un essai sur terrain a permis d'établir un gain, obtenu sur un carrefour isolé et pour le temps de parcours de l'utilisateur, de 10% » (Macq Electronique, *PRODYN. Un système adaptatif de régulation du trafic urbain*, ronéotypé, 12/06/92, p.8). Ce chiffre sera cité à plusieurs reprises par le responsable du projet CITIES pour justifier le choix de la méthode PRODYN.

⁶⁷ Fr. Vanderborght, « PRODYN in Brussels », *Traffic Technology International*, Spring, 1995, pp.99-100.

il pas quelque contradiction à financer et réaliser un projet visant à fluidifier le trafic routier, risquant par là d'attirer encore plus de véhicules sur le réseau régional ?

Certains responsables de la Région de Bruxelles-Capitale ne manqueront pas de soulever ce point à l'encontre du promoteur du projet. Derrière cette objection se profile évidemment le soupçon d'une illégitime allocation des ressources de la Région, qui, en l'état, semble moins améliorer que porter atteinte à la situation de ses habitants (qui sont par principe les bénéficiaires de leur usage). On retrouve ici l'idée que certains acteurs seraient motivés par des raisons certes objectives mais censément illégitimes et inavouables, précisément parce que relevant de l'intérêt privé. Voici la manière dont le responsable du projet a pris en compte cette objection :

Il est clair que le contenu hyper technique du programme DRIVE de la CEE est très éloigné d'un document politique comme le mémorandum sur les déplacements à Bruxelles. Et cependant, un projet pilote dans le domaine ATT implique nécessairement la participation et le budget du pouvoir public responsable du site et donc également une convergence obligée entre ces deux approches.

De manière très pragmatique, et dans le cas précis de Prodyn à Bruxelles, la question fondamentale suivante se pose ou se posera : « pourquoi la Région investit-elle dans Prodyn – un système de régulation des feux – alors que la politique officielle vise à diminuer le nombre de voitures en ville ? Dans le meilleur des cas, c'est-à-dire si Prodyn tient ses promesses, il augmentera la capacité de la voirie et, du fait de la demande importante, provoquera automatiquement une augmentation du nombre de voitures et des nuisances associées ».

La réponse tient, selon moi, en 2 points :

1) Prodyn est supposé être plus efficace que les systèmes actuellement en service et le gain (de $\pm 10\%$) est effectivement de nature, en l'absence d'autres mesures, à inciter l'usage de la voiture privée. Ceci n'est d'ailleurs pas propre à Prodyn, mais est vrai quelle que soit la nature de l'amélioration apportée au trafic.

Mais, maintenir au centre ville un système de régulation peu efficace dans le but de limiter la demande est une hérésie : si on souhaite moins de voitures, c'est au nom de la mobilité, et il ne faut donc pas maintenir un système peu efficace dans l'espoir de l'améliorer. De plus, ce serait une politique frustrante pour les citoyens et peu efficace de surcroît (voir la situation actuelle). [...] La solution consiste donc à mettre en œuvre une ou des actions de gestion de la demande et, en parallèle, à gérer au mieux le trafic résiduel. De ce point de vue, l'essai Prodyn est donc complémentaire des multiples actions déjà entreprises par la Région dans le cadre du mémorandum. [...]

2) Les 10% de gain sont loin de constituer le seul avantage de Prodyn. Les autres caractéristiques suivantes le rendent intéressant pour la Région :

- Il s'agit d'un système hautement adaptatif [...]
- Il s'agit d'une approche décentralisée et donc sûre [...]
- Prodyn est de conception récente et constitue un outil de régulation polyvalent qui saura s'adapter aux besoins de la Région [...]

Comme on le voit, Prodyn apparaît dès lors comme un outil polyvalent de régulation du trafic capable de mettre en œuvre avec souplesse des stratégies parfaitement en accord avec le mémorandum bruxellois sur les déplacements.⁶⁸

Nous avons longuement cité ce document informel (il ne comporte ni en-tête, ni mention d'un destinataire, ni référence particulière) car il montre comment l'exécutant du projet, qui est aussi dans ce cas l'allocataire des ressources régionales et européennes qui y sont consacrées, démontre que sa logique n'est pas celle d'un bénéficiaire illégitime – ou d'un de ses intermédiaires –, tout en étant capable de manipuler ce type d'axiomatique. Le statut indéfini de ce document tend en outre à faire penser que son auteur est tout à fait

conscient des raisons qui *pourraient* être assignées par d'autres acteurs à son action. Autrement dit, il sait qu'il *pourrait* être perçu comme agissant selon une logique de l'intérêt illégitime, et s'exerce à gérer cognitivement cette situation potentielle. Ce qui ne lui sera pas d'une grande utilité pratique, puisque la critique qu'il va effectivement rencontrer portera sur un tout autre aspect du projet.

Dans la zone d'implantation définie les ingénieurs de l'AED et leurs sous-traitants et destinée à l'expérimentation du système PRODYN, une partie des feux équipant les 24 carrefours concernés est gérée non par l'autorité régionale, mais par les différentes communes sur lesquelles se trouvent ces feux (7 carrefours au total). Un grand nombre de voiries relèvent en effet de la compétence communale, même si souvent les communes confient la gestion des feux aux services techniques régionaux. Alors que la région utilise du matériel Siemens, les communes, ayant confié la gestion de leurs feux à Sibelgaz, une société privée, recourent à du matériel de marque SFIM. Les modules PRODYN sont théoriquement conçus pour être compatibles avec tous les systèmes existants. Cependant, le projet de les installer sur les feux appartenant aux communes va connaître des oppositions sérieuses de la part de leurs exploitants. Sibelgaz ira jusqu'à produire une étude comparant les performances respectives des systèmes GERTRUDE (utilisant les contrôleurs SFIM) et PRODYN, concluant aux faibles performances du second. La firme Macq Electronique, distributrice de PRODYN, réalisera de son côté une étude d'évaluation de PRODYN concluant à des gains particulièrement intéressants.

En fait, avant le lancement officiel du projet CITIES, son responsable avait commandé une étude de faisabilité à la société Tractebel en vue de déterminer le choix du système de régulation des feux qui serait développé dans le futur dans la Région⁶⁹, et notamment dans le cadre de CITIES. Se présentait en effet au choix de l'administration une alternative technique entre l'extension du système de contrôle des feux existant et l'introduction d'un système décentralisé de contrôle à greffer sur les contrôleurs déjà en service. La conclusion de cette étude recommandait l'adoption de la deuxième option, c'est-à-dire de l'algorithme PRODYN, et justifiait ainsi ce choix :

- 📖 Le choix du Comité Technique se porte sur cette deuxième option [Prodyn] pour les raisons suivantes :
- meilleure performance en terme d'adaptativité aux conditions de trafic dans le cas fluide sans nécessité de plans de feux ;
 - les diverses fonctionnalités recherchées imposent une plus grande souplesse au niveau de la régulation et un échelonnement hiérarchique des tâches en fonction des caractéristiques de trafic. Ceci oriente naturellement le choix vers une stratégie de régulation décentralisée, par opposition à une stratégie basée a priori sur le concept de plan de feux et d'onde verte ;
 - le système est techniquement conçu pour se greffer sur des contrôleurs de marques diverses, auxquels il laisse le soin d'assurer la sécurité du carrefour. Ceci contraste avec

⁶⁸ F. Vanderborght, « Nouvelles technologies et politique des déplacements – test PRODYN », Bruxelles, ronéotypé, 27/10/92, pp.1-3.

⁶⁹ Contrat n°90.10680 du 27/12/90 entre le Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale et Tractebel Development.

l'option 1 qui n'est techniquement opérationnelle qu'avec des contrôleurs d'une seule marque.⁷⁰

La controverse était donc latente, et ne manquera pas d'éclater, comme on l'a vu, dès la parution de ce rapport. Mais que nous enseigne-t-elle ?

Il est d'abord évident que le conflit entre les systèmes Siemens (pour les carrefours régionaux), SFIM (pour les carrefours communaux) et PRODYN (en projet) constitue avant tout l'expression d'une lutte entre concurrents pour un marché économique. Avant d'être un marché de l'information routière, la télématique est un marché du matériel, des composants et de l'expertise nécessaires à la production de cette information. Ce fait mérite l'attention, quand on connaît le rôle grandissant des grandes entreprises de services aux collectivités dans le fonctionnement du système urbain⁷¹. Cette importance grandissante des entreprises de services techniques aux collectivités soulève en outre des interrogations quant aux rapports, voire même aux identités respectives, du secteur public et du secteur privé. Si l'on s'en tient uniquement à la question de la capacité d'expertise, il apparaît clairement dans le cas bruxellois que les entreprises privées spécialisées possèdent un monopole presque total dans l'exercice des compétences techniques en matière de gestion des réseaux. Cela est particulièrement évident dans le cas des communes, un peu moins en ce qui concerne l'administration régionale. C'est aussi le cas pour de nombreuses communes en France⁷². De plus, le secteur privé ne se retrouve pas seulement en aval de l'action publique (l'exécution et la maintenance), mais bien souvent aussi en amont. Cela apparaît clairement dans le cadre du projet CITIES : la société Tractebel s'est occupée en effet à la fois des études de faisabilité préliminaires au dépôt du projet, de la logistique du projet en cours de réalisation, ainsi que de la conception du serveur de trafic.

Autrement dit, l'idée selon laquelle l'allocation des ressources publiques dans le cadre de programmes de développement technologique ne profite pas qu'aux usagers finaux, c'est-à-dire aux citoyens, semble bien ici corroborée. Le responsable du projet CITIES ne manquera d'ailleurs pas de faire remarquer, dans son argumentaire visant à défendre l'option Prodyn, le caractère implicitement intéressé de la démarche de la firme Sibelgaz :

En ce qui concerne ce rapport, il faut savoir qu'il a été réalisé à l'initiative de Sibelgaz, que GERTRUDE ne fonctionne actuellement qu'avec des contrôleurs SFIM utilisés par Sibelgaz, et que ce matériel est importé en Belgique par une société qui a des liens avec Sibelgaz. Ceci est tout à fait légitime, et il faut saluer le dynamisme de Sibelgaz, mais il est aisé de comprendre que ce rapport circonstanciel ne saurait être entièrement objectif.⁷³

Comme on le voit, François Vanderborght, cette fois-ci engagé dans une situation de controverse, décrit l'action technique en termes de logique de l'intérêt sous-tendant des

⁷⁰ *Rapport du Comité Technique*, décembre 1990, ronéotypé, p.5. Ce « comité technique » avait été mis en place pour suivre les travaux du consultant Tractebel et était constitué de fonctionnaires de l'AED et de la STIB.

⁷¹ Patrick Le Galès, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », op. cit.

⁷² Patrick Le Galès, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », op.cit.; Philippe Menerault, « Le territoire de gestion de la voirie urbaine en France », op. cit.

⁷³ SIBELGAZ, Département éclairage public et signalisation, *Conclusions de l'opération recherche pour l'évaluation des systèmes de régulation de trafic Prodyn – Gertrude – Surf-Sage*, ronéotypé, 24/04/1992, p.3.

propos censément transparents. Il fait donc appel au deuxième type d'argumentaire dégagé dans la section précédente ; ce qui veut dire que ce dernier est aussi parfaitement accessible à notre acteur, mais qu'il est activé dans des circonstances différentes de celles dans lesquelles est convoquée la « rationalité substantive ».

2.1.3. *Légitimité et professionnalité*

Il est également intéressant de noter le fait que, pour justifier sa propre démarche dans le cadre de cette controverse, le responsable du projet CITIES va recourir non seulement à des arguments prétendument objectifs (relevant de la logique « logique ») mais également, et dans le même temps, à des raisons relevant de la troisième axiomatique dégagée précédemment. Ainsi écrit-il :

On pourrait bien sûr renoncer à réaliser nos développements dans le cadre européen (en dénonçant le contrat [CITIES]) mais quel gâchis, alors que la Région [bruxelloise] participe à et coordonne un des grands projets du programme DRIVE, ce qui la fait connaître au niveau international, valorise son image européenne et lui rapporte de l'argent. Sans parler de l'intéressante collaboration technique avec nos partenaires.⁷⁴

On ne peut être plus explicite : aux intérêts – illégitimes – d'une firme privée répondent les motivations – avouables – d'une administration publique en quête de légitimité. Un même individu est donc capable, dans la même situation, d'invoquer des raisons de types et de contenus différents, les assignant tant à un même acteur qu'à des acteurs distincts son usage de raisons typiques des autorités publiques infranationales ne s'est d'ailleurs pas limité au cadre de cette controverse. On trouve dans un autre document une référence à l'image de marque de la ville de Bruxelles :

A ce sujet, je cite une partie des conclusions du rapport de mission à Yokohama, cosigné par ir. J-M. Peeters et ir. F. Vanderborght :
(...) Des études poussées sont réalisées de par le monde dans les domaines du développement des systèmes d'information, de gestion de flotte, de gestion du trafic, de contrôle des véhicules, et de systèmes mobiles auxiliaires. Ces études déboucheront inmanquablement sur des applications industrielles importantes qui modifieront considérablement nos approches et habitudes de déplacement. Des marchés dans les domaines de haute technologie seront développés.
Il nous paraît impensable que la Région de Bruxelles-Capitale, qui se veut le centre névralgique de l'Europe, puisse être en retard dans ces domaines avancés, par rapport à nos partenaires et concurrents.⁷⁵

Le responsable de CITIES nous a également confié que l'organisation d'une réunion du G7 à Bruxelles fut l'occasion de transformer la ville en vitrine du savoir-faire bruxellois en matière de gestion du trafic. La publication d'articles dans des revues étrangères (*Traffic*

⁷⁴ Idem, p.2.

Technology International, Revue générale des routes et aérodromes) ainsi que la participation à différents « clubs » de villes (notamment POLIS) relèvent également de ce type de logique.

Enfin, le cas bruxellois illustre bien l'hypothèse que nous développons de l'émergence d'un nouvel enjeu dans la gestion de la voirie, qui est de savoir quelle est l'échelle la plus pertinente pour la gestion du trafic urbain. Désireuse de mettre en œuvre une politique de déplacement propre à améliorer l'image de l'agglomération dont elle a maintenant la charge, la jeune région bruxelloise (elle a quatre ans au moment où débute le projet CITIES) se tourne vers des équipements qui, par leur conception même, exigent de dépasser le cadre des territoires communaux pour être pleinement efficaces. On retrouve donc bien ici la dialectique entre secteurs et territoires, et la question du niveau légitime de gestion d'un problème comme le trafic automobile. Ce problème exige-t-il de dépasser les cadres territoriaux ? N'y a-t-il pas là le risque d'une perte de certaines prérogatives propres aux échelons territoriaux inférieurs ? Un document de travail du projet CITIES stipule même que la structure des nouvelles fonctionnalités permises par l'innovation technique en matière de gestion de trafic *devrait être définie dans le cadre du projet d'ordonnancement juridique des voiries* ⁷⁶ à l'époque en préparation à la Région bruxelloise.

En bref, l'action de l'administration régionale peut être considérée comme s'inscrivant pleinement dans cette logique caractéristique des autorités publiques infranationales européennes au cours des années 1990, mêlant souci de légitimité et de professionnalité. Elle est en tous cas explicitement motivée de la sorte par ses auteurs.

2.2. Etre l'auteur de son projet

A la suite de l'analyse de ces quelques exemples, et surtout de celle des programmes communautaires en matière de télématique routière, nous arrivons à la conclusion qu'il est nécessaire de dépasser une interprétation communément admise au sujet de l'action technique, et plus particulièrement du développement des systèmes intelligents de transport. Cette interprétation repose sur le postulat d'une double unité, celle de l'objet des programmes et celle de leur motivation, tout en distinguant, bien entendu, différents types de motivations ou de logiques d'action. Or, les résultats de nos pérégrinations nous amènent à remettre en cause ce postulat pour souligner le caractère hétérogène des registres de rationalité invoqués par un même acteur en situation de justifier son action.

L'implication croissante des administrations publiques dans les programmes de télématique routière a été relevée comme un fait à expliquer. Nous avons alors constaté que les enjeux liés à la professionnalité, et plus spécifiquement à celle que revendiquent ceux qui gèrent le problème de la circulation routière urbaine, deviennent centraux dans un contexte de métropolisation et de tension croissante entre les réseaux fonctionnels et les territoires

⁷⁵ Anonyme, « CITIES – Août 93 », ronéotypé, sans date, pp.4-5.

⁷⁶ Le document dont est extraite cette citation étant une « publication à diffusion réservée », c'est-à-dire un document confidentielle, nous ne pouvons en citer les références.

administratifs. La gestion, si possible par l'intermédiaire de la télématique, de la circulation routière devient un élément important dans une politique de marketing urbain qui valorise l'accessibilité et la qualité de vie de la ville. Evidemment, ces logiques entrent en congruence avec des logiques d'intérêts émanant du secteur privé, mais qui sont elles-mêmes diverses, comme le montre tant l'attitude du secteur automobile que celle du secteur des services urbains. Cette congruence s'exprime notamment dans l'usage d'un langage commun, celui de la décision éclairée, de la rationalité « substantive », axiomatique typique et générale de l'action instrumentale qu'est l'innovation technique.

Mais ces différentes logiques d'action seraient-elles pour cela l'apanage exclusif d'autant de groupes sociaux ? Et même si l'on admettait que l'action est le résultat non d'une logique exclusive mais d'un faisceau de raisons, comme cela semble être le cas dans les illustrations que nous avons proposées, pourrait-on affirmer pour autant que l'accomplissement de l'action est *causé* par ces raisons ? Daniel Dennett a bien mis en évidence que le sens commun répond par l'affirmative à cette question⁷⁷. La posture intentionnelle dont il relève consiste en effet à considérer toute action comme causée par les fins de son auteur. Mais si cette stratégie intentionnelle est indéniablement celle de tout un chacun dans l'univers quotidien, doit-on pour autant évacuer toute autre interprétation de l'action et de l'acteur ? L'efficacité opératoire de cette stratégie est-elle une garantie de sa valeur théorique ?

Nos observations nous amènent à apporter une réponse nuancée à cette question. Il nous faudra un chapitre entier (le suivant) pour la présenter. Mais nous pouvons déjà avancer le constat selon lequel il ne semble pas effectivement y avoir, comme le disait Davidson, « de lois strictes qui stipulent que chaque fois qu'un agent a certaines raisons il accomplira une certaine action », ni non plus de lois qui stipulent que chaque fois qu'un agent accomplit une certaine action il formulera certaines raisons. Cela signifie-t-il pour autant qu'un acteur peut faire valoir n'importe quelle raison comme fondant son action ? Certainement pas ; mais ce n'est pas pour autant que l'acteur est tenu à rester fidèle à une axiomatique particulière. Comme le montre le cas étudié, l'auteur de projet utilise toute la panoplie des raisons censées qui semblent pouvoir raisonnablement animer les protagonistes d'un tel projet, y compris lui-même. Cela peut-il alors encore être considéré comme des « prises de position » témoignant d'une logique d'action stable et cohérente ? La trame de l'action semble se tisser ailleurs, dans la récurrence d'une procédure par laquelle s'acquiert, s'active et s'entretient la qualité d'acteur ou d'auteur de projet : celle-ci consiste, pour un individu, à indexer⁷⁸, en toute situation, toutes les raisons qui peuvent surgir, tant imaginables qu'assignables, au déroulement du projet dans lequel il est engagé. L'unité de l'action, ce n'est donc pas l'acteur, mais le projet, non pas en tant que visée mentale nourrie par ce dernier, mais en tant que forme sociale, c'est-à-dire en tant que configuration pragmatique des relations sociales d'un plus ou moins grand nombre d'agents.

⁷⁷ Daniel C. Dennett, *La stratégie de l'interprète. Le sens commun et l'univers quotidien*, Paris, Gallimard, 1990.

⁷⁸ Au sens de lier entre elles les variations de deux entités ou d'établir entre elles une bijection.

C'est pourquoi avoir « prise » sur un projet, c'est-à-dire sur un cours d'action, n'est pas un enjeu neutre ; cette « prise » (qui est en réalité une « entre-prises » comme nous le verrons) décide en effet de la *qualité d'acteur*. Et si les intentions pour lesquelles des agents tentent cette prise peuvent être plus variées que ne le laissent entendre tant la promesse télématique que le crypto-projet que certains y décèlent, la forme qu'elle signale semble par contre largement commune aux différents quartiers du champ de la gestion routière. L'espace social d'un problème public serait-il caractérisé par une certaine modalité de mise en forme de l'autorité, c'est-à-dire de la qualité d'auteur d'actes ? Voilà la question dont traitera le chapitre suivant.

