

**Jérôme Savary**

# **Politiques publiques et Mobilité urbaine**

**Analyse de processus conflictuels  
dans quatre villes suisses**

**Rüegger Verlag**

## Table des matières

Couverture/titre .....	1
Avant-propos.....	5
Table des matières.....	9
Liste des abréviations .....	23
Résumé .....	27
Remerciements .....	29
Introduction .....	31
<b>Partie I Cadre d'analyse .....</b>	<b>41</b>
<b>1. Approches de la mobilité urbaine .....</b>	<b>43</b>
1.1 L'angle d'analyse de la morphologie urbaine.....	43
1.2 L'angle d'analyse de la sociologie urbaine.....	44
1.3 L'angle d'analyse des politiques publiques.....	45
<b>2. Fondements du cadre d'analyse .....</b>	<b>49</b>
2.1 Perspective adoptée: la mobilité comme activité d'exploitation de l'air et des voies publiques .....	49
2.2 Les usages des ressources des voies publiques et de l'air ....	51
2.2.1 Ressources naturelles et ressources collectives .....	54
2.3 Analyse des politiques publiques .....	55
2.3.1 Le cycle d'une politique publique et ses produits.....	57
2.3.2 Les acteurs des politiques publiques .....	60
2.3.3 Les ressources d'action .....	61
2.3.4 Les institutions .....	65
2.3.4.1 Changements institutionnels .....	67
2.3.4.2 Hiérarchie des institutions .....	68
2.3.4.3 Politiques institutionnelles et règles institutionnelles spécifiques aux politiques publiques .....	68
2.3.4.4 Typologie des règles institutionnelles .....	69
2.3.5 Nouvelles perspectives .....	69
2.3.6 Limites de l'analyse des politiques publiques .....	70
2.4 Economie institutionnelle et droits de propriété .....	73

<b>3. Cadre théorique des régimes institutionnels de ressources:</b>	
<b>application générale à la mobilité</b> .....	<b>77</b>
3.1 Régime institutionnel: les politiques publiques .....	78
3.1.1 Généralités .....	78
3.1.2 Application au domaine de la mobilité .....	81
3.1.2.1 Régulation des voies publiques .....	82
3.1.2.2 Régulation de l'air .....	83
3.2 Régime institutionnel: le système régulateur .....	84
3.2.1 Généralités .....	84
3.2.2 L'air et les voies publiques, deux ressources non privatisables? .....	87
3.2.3 Application au domaine de la mobilité .....	89
3.2.3.1 Régulation des voies publiques .....	89
3.2.3.2 Régulation de l'air .....	91
3.3 Synthèse: régime institutionnel appliqué à la mobilité .....	92
3.4 Etendue et cohérence.....	94
<b>4. Evolution du régime institutionnel de l'air</b> .....	<b>97</b>
4.1 Politique de la protection de l'air .....	97
4.1.1 Historique.....	97
4.1.2 Mise en oeuvre .....	101
4.1.2.1 Les plans de mesures.....	102
4.1.2.2 Les résultats de la politique de protection de l'air ...	103
4.1.2.3 Causes des résultats mitigés .....	106
4.2 Système régulateur de l'air .....	109
4.2.1 Le droit privé .....	109
4.2.2 Le droit public .....	112
4.3 Etat du régime institutionnel .....	117
4.3.1 La faiblesse du système régulateur .....	118
4.3.2 Etendue et cohérence du régime institutionnel.....	119
<b>5. Evolution du régime institutionnel des voies publiques</b> .....	<b>121</b>
5.1 Politique de la circulation routière .....	121
5.1.1 Historique.....	121
5.1.2 Mise en oeuvre .....	126
5.1.2.1 De la politique des transports à la politique de la mobilité: le chemin difficile vers la coordination des politiques publiques .....	126
5.1.2.2 Coordination: l'exemple des infrastructures génératrices de trafic et le système de pondération des trajets .....	131

5.2	Système régulateur des voies publiques.....	137
5.2.1	Les biens de l'Etat.....	138
5.2.2	Le domaine public.....	142
5.2.3	Les usages commun, accru et privatif du domaine public .....	145
5.3	Régime institutionnel des voies publiques: étendue et cohérence .....	155
5.4	Etat du régime institutionnel de la mobilité.....	156
5.4.1	Evolution conjointe des régimes institutionnel de l'air et des voies publiques .....	156
5.4.2	Cohérence du régime de la mobilité: régulation inter- ressourcielle de l'air et des voies publiques.....	159
<b>6.</b>	<b>Développement théorique: nature de la régulation et dynamique de transformation .....</b>	<b>167</b>
6.1	Limites du cadre d'analyse.....	167
6.2	Premier apport théorique: distinction des notions d'intérêt, de droit et de liberté, gradation de la régulation et résistance normative .....	171
6.2.1	Introduction .....	171
6.2.2	La relativisation des intérêts comme fondement du problème .....	173
6.2.3	Définir l'intérêt public: une tâche de plus en plus difficile	175
6.2.4	La pluralité d'intérêts et la baisse de la «densité normative» .....	178
6.2.5	Les droits.....	179
6.2.6	Les libertés.....	180
6.2.7	Gradation de la régulation et «résistance normative»....	182
6.2.8	Synthèse .....	188
6.3	Second apport théorique: ressources et règles dans la dynamique de transformation de la régulation .....	189
6.3.1	Introduction .....	189
6.3.2	Liens entre ressources d'action, acteurs et institutions..	190
6.3.2.1	Le rapport entre acteurs et institutions.....	192
6.3.2.2	Le rapport entre acteurs et ressources .....	193
6.3.2.3	Le rapport entre ressources et institutions .....	195
6.3.3	Résultat: le pilotage des ressources d'action par les règles décisionnelles et possessionnelles .....	198
6.3.3.1	Règles possessionnelles et règles décisionnelles ..	200
6.3.3.2	Les deux catégories de ressources d'action .....	202
6.3.4	Synthèse .....	204

<b>7. Design de recherche, hypothèses et méthodes .....</b>	<b>207</b>
7.1 Design de recherche.....	208
7.1.1 Limitation du champ de recherche.....	211
7.1.2 L'évolution de la variable à expliquer: l'évolution de la répartition des usages sur les espaces routiers .....	213
7.1.3 L'évolution de la variable explicative: les régimes institutionnels mobilisés par les acteurs .....	218
7.1.4 Typologie du pouvoir des acteurs en fonction des ressources et des règles.....	221
7.1.4 Typologie du pouvoir des acteurs en fonction des ressources et des règles.....	221
7.1.5 Mobilisation des ressources et étapes du processus ...	224
7.2 Questions de recherche et hypothèses .....	227
7.2.1 Questions de recherche.....	227
7.2.2 Hypothèses.....	227
7.2.2.1 Hypothèse générale.....	227
7.2.2.2 Hypothèse sur la phase d'impulsion et d'élaboration .....	228
7.2.2.3 Hypothèses sur la phase d'approbation .....	230
7.2.2.4 Hypothèses sur les résultats de la redistribution des usages .....	231
7.2.2.5 Formalisation des hypothèses .....	232
7.3 Méthode de recherche, opérationnalisation et récolte des données.....	233
7.3.1 Approche par cas.....	233
7.3.2 Opérationnalisation et instruments de collecte des données .....	237
7.3.3 Récolte des données: instruments et limites .....	242
7.3.4 Choix des études de cas .....	244
7.3.4.1 Critères de sélection des études de cas .....	245
7.3.4.2 Structure des études de cas .....	247
 <b>Partie II Eléments empiriques .....</b>	 <b>249</b>
<b>8. Ville de Genève .....</b>	<b>249</b>
8.1. Introduction.....	249
8.1.1 Description du contexte géographique et socio-économique du périmètre .....	250
8.1.2 Evolution historique des usages de la route (1850-2000) .....	252
8.1.3 Politiques publiques des déplacements urbains.....	261

8.1.4	Politique publique de protection de l'air.....	265
8.1.5	Système régulateur des voies publiques.....	267
8.2	Analyse de l'évolution des usages et de la régulation de la rue de Lausanne .....	271
8.2.1	Introduction .....	271
8.2.2	Description, chronologie et périodisation des usages (1900-2004).....	272
8.2.3	Analyse des variables explicatives.....	284
8.2.4	Synthèse .....	288
8.3	Analyse de l'évolution des usages et de la régulation de la route des Acacias .....	290
8.3.1	Introduction .....	290
8.3.2	Description, chronologie et périodisation des usages (1900-2004).....	291
8.3.3	Analyse des variables explicatives.....	295
8.3.4	Synthèse .....	296
8.4	Analyse de l'évolution des usages et de la régulation de la rue de la Servette .....	297
8.4.1	Introduction .....	297
8.4.2	Description, chronologie et périodisation des usages (1900-2004) .....	298
8.4.3	Analyses des variables explicatives.....	301
8.4.4	Synthèse .....	302
8.5	Synthèse et conclusion .....	304
8.5.1	Synthèse .....	304
8.5.2	Conclusion .....	315
<b>9.</b>	<b>Ville de Delémont .....</b>	<b>319</b>
9.1	Introduction .....	319
9.1.1	Description du contexte géographique et socio-économique du périmètre .....	319
9.1.2	Evolution historique des usages de la route (1850-2000) .....	319
9.1.3	Politiques publiques des déplacements urbains .....	320
9.1.4	Politique publique de protection de l'air.....	321
9.1.5	Système régulateur des voies publiques.....	323
9.2	Analyse de l'évolution des usages et de la régulation de la Vieille Ville.....	324
9.2.1	Introduction .....	324
9.2.2	Description, chronologie et périodisation des usages (1900-2004).....	325

9.2.3	Analyse des variables explicatives .....	330
9.2.4	Synthèse .....	334
9.3	Analyse de l'évolution des usages et de la régulation de la place de la Gare .....	335
9.3.1	Introduction .....	335
9.3.2	Description, chronologie et périodisation des usages (1900-2004) .....	335
9.3.3	Analyse des variables explicatives .....	339
9.3.4	Synthèse .....	342
9.4	Synthèse et conclusion .....	342
<b>10.</b>	<b>Ville de Bienne .....</b>	<b>347</b>
10.1	Introduction .....	347
10.1.1	Description du contexte géographique et socio-économique du périmètre .....	347
10.1.2	Evolution historique des usages de la route (1850-2000) .....	348
10.1.3	Politiques publiques des déplacements urbains .....	349
10.1.4	Politique publique de protection de l'air .....	352
10.1.5	Système régulateur des voies publiques .....	356
10.2	Analyse de l'évolution des usages et de la régulation de la place et de la rue de la Gare (centre-ville sud de Bienne) .....	358
10.2.1	Introduction .....	358
10.2.2	Description, chronologie et périodisation des usages (1900-2004) .....	359
10.2.3	Synthèse .....	362
10.3	Analyse de l'évolution des usages et de la régulation de la Vieille-Ville et de la rue du Canal (centre-ville Nord de Bienne) .....	364
10.3.1	Introduction .....	364
10.3.2	Description, chronologie et périodisation des usages (1900-2004) .....	365
10.3.3	Synthèse .....	366
10.4	Analyse de l'évolution des usages et de la régulation de la centre-ville ouest de Bienne .....	369
10.4.1	Introduction .....	369
10.4.2	Description, chronologie et périodisation des usages (1900-2004) .....	370
10.4.3	Synthèse .....	371
10.5	Synthèse, analyse des variables et conclusion .....	373
10.5.1	Synthèse de l'évolution .....	373
10.5.2	Analyse des variables explicatives .....	377

10.5.3 Conclusion .....	379
<b>11. Ville de Lausanne.....</b>	<b>383</b>
11.1 Introduction .....	383
11.1.1 Description du contexte géographique et socio-économique du périmètre .....	383
11.1.2 Politiques publiques des déplacements urbains .....	383
11.1.3 Politique publique de protection de l'air.....	385
11.1.4 Système régulateur des voies publiques.....	387
11.2 Analyse de l'évolution des usages et de la régulation de la rue Centrale .....	388
11.2.1 Introduction .....	388
Voies .....	389
11.2.2 Description, chronologie et périodisation des usages (1900-2004).....	390
11.2.3 Analyse des variables explicatives.....	395
11.2.4 Synthèse .....	398
11.3 Analyse de l'évolution des usages et de la régulation de l'avenue de Cour.....	399
11.3.1 Introduction .....	399
11.3.2 Description, chronologie et périodisation des usages (1999-2006).....	400
11.3.3 Analyse des variables explicatives.....	407
11.3.4 Synthèse .....	410
11.4 Analyse de l'évolution des usages et de la régulation de la place de la Sallaz.....	412
11.4.1 Introduction .....	412
11.4.2 Description, chronologie et périodisation des usages (1900-2004).....	413
11.4.3 Analyse des variables explicatives.....	417
11.4.4 Synthèse .....	421
11.5 Synthèse et conclusion .....	422
 <b>Partie III Résultats, discussion et conclusion</b>	 <b>425</b>
<b>12. Résultats et vérification des hypothèses .....</b>	<b>425</b>
12.1 Résultats des analyses empiriques.....	425
12.1.1 Ressources .....	425
12.1.2 Règles .....	426
12.1.3 Acteurs .....	427
12.1.4 Modes de décision .....	427



12.1.5 Redistribution des usages .....	428
12.2 Vérification des hypothèses.....	433
12.2.1 Un rapport ambigu entre proximité des acteurs et caractère redistributif de la mise en oeuvre.....	433
12.2.2 Le possible consensus autour de la redistribution des usages .....	434
12.2.3 De possibles conflits en dehors d'enjeux redistributifs	435
12.2.4 Le mode judiciaire ne découle pas nécessairement du mode majoritaire .....	436
12.2.5 La fragilité du mode de décision concerté .....	437
12.2.6 L'influence partielle des recours juridiques sur les résultats .....	438
12.2.7 La concertation souvent synonyme de rééquilibrage entre usages .....	439
<b>13. Discussion générale.....</b>	<b>447</b>
13.1 Processus.....	447
13.1.1 Des dynamiques locales.....	448
13.1.2 Des compensations systématiques .....	449
13.1.3 Structure de pluralité de facteurs.....	451
13.1.4 Proximité autorités et groupes-cibles.....	453
13.1.5 Niveau de redistribution des projets et modes de décision .....	455
13.1.6 Imprévisibilité d'une phase à l'autre.....	456
13.2 Ressources, acteurs et règles .....	459
13.2.1 Mobilisation des ressources d'action .....	465
13.2.2 Le consensus: conditions de mobilisation d'une ressource-clé .....	466
13.2.3 Mobilisation et hiérarchie des règles .....	468
13.2.4 Des droits sur les voies publiques ? .....	470
13.2.5 Le rôle des règles décisionnelles dans la gradation du pouvoir des acteurs .....	473
13.2.6 Règles et ressources: retour sur la conceptualisation .	477
13.2.7 Processus informels .....	479
13.3 Implications pour le cadre d'analyse RIR .....	482
13.3.1 Un régime de type « complexe » .....	482
13.3.2 Des droits d'usage peu résistants.....	483
13.3.3 L'apport des ressources et des règles pour le cadre d'analyse des RIR.....	485
<b>14. Conclusion .....</b>	<b>487</b>

Table des matières	17
<b>15. Bibliographie .....</b>	<b>493</b>
<b>Liste des entretiens</b>	<b>517</b>

## Liste des figures

Figure 1 Ressources naturelles renouvelables .....	52
Figure 2 Sur- exploitation et sous-exploitation d'une ressource .....	53
Figure 3 Etapes d'une politique publique .....	57
Figure 4 Les acteurs des politique publique .....	60
Figure 5 Les ressources d'action .....	62
Figure 6 RIR modalités de régulations par les politiques publiques (policy design).....	80
Figure 7 RIR modalités de régulations par les droits de propriété (système régulateur) .....	86
Figure 8 RIR combinaison des modalités de régulations par les politiques publiques et par les droits de propriété.....	92
Figure 9 Typologies des régimes .....	96
Figure 10 Classification des biens publics .....	139
Figure 11 Classement des régulations en fonction de la résistance et de la possibilité d'expropriation.....	185
Figure 12 Approches analytiques des relations entre les variables	192
Figure 13 Règles décisionnelles, possessionnelles et ressources .	202
Figure 14 Règles et distinction des ressources .....	203
Figure 15 Règles spécifiques, générales et distinction des ressources .....	204
Figure 16 Design de recherche: articulation des éléments principaux .....	209
Figure 17 Design de recherche détaillé .....	210
Figure 18 Evolution de la répartition des usages sur l'espace routier: distribution équilibrée .....	217
Figure 19 Evolution de la répartition des usages sur l'espace routier: distribution déséquilibrée en faveur de l'automobile .....	217
Figure 20 Evolution de la répartition des usages sur l'espace routier: distribution déséquilibrée en faveur de la mobilité douce .....	217
Figure 21 Cadre d'analyse modifié et complété: règles institutionnelles, acteurs, ressources .....	220
Figure 22 Modèle d'analyse selon les phases d'avancement d'un projet.....	225
Figure 23 Activation par les acteurs des règles institutionnelles sur les ressources selon les phases d'avancement d'un projet .....	226
Figure 24 «Chemin» des hypothèses parmi les différentes variables .....	233

Figure 25 Place Claparède et cours des Bastions à Genève au milieu du XIXe s. ....	253
Figure 26 Rue de la Fontaine, un panneau accroché à la lanterne au gaz interdit la circulation aux bicyclettes .....	254
Figure 27 Premier feu de signalisation à l'angle de la rue du Stand et du bd. Georges-Favon.....	257
Figure 28 Genève, Rues-Basses au début du XXe siècle .....	259
Figure 29 Rue de Lausanne à Genève .....	273
Figure 30 Configuration des acteurs dans le réaménagement de la rue de Lausanne (1993-2003).....	286
Figure 31 Route des Acacias à Genève .....	291
Figure 32 Acteurs participant à la conciliation concernant la mise en place du tram sur le tronçon Acacias (2001).....	296
Figure 33 Rue de la Servette à Genève (plan et vue aérienne) .....	298
Figure 34 Vieille Ville de Delémont.....	324
Figure 35 Quartier de la Gare de Delémont .....	335
Figure 36 Différences par zones dans l'évolution de la pollution atmosphérique en ville de Bienne entre 1983 et 1998 .....	355
Figure 37 Prévisions de l'évolution de la pollution atmosphérique au Centre-Ville de Bienne (charges de NO <sub>2</sub> avoisinant et supérieures à la valeur limite) .....	356
Figure 38 Centre-ville de Bienne .....	359
Figure 39 Centre-ville sud de Bienne .....	360
Figure 40 Vieille-Ville de Bienne.....	364
Figure 41 Centre-ville ouest de Bienne .....	369
Figure 42 Evolution des accidents à Bienne .....	377
Figure 43 Evolution des immissions de NO <sub>2</sub> et d'O <sub>3</sub> pour Lausanne et sa région.....	386
Figure 44 Evolution des concentrations moyennes annuelles d'O <sub>3</sub> , de NO et de NO <sub>2</sub> à Lausanne (station Nabel).....	387
Figure 45 Carte Secteur rue Centrale .....	390
Figure 46 Carte: Secteur avenue de Cour – avenue de Rhodanie .....	399
Figure 47 Carte Secteur avenue de la Sallaz.....	412
Figure 48 Comparaison des chemins dans les deux études de cas par rapport au postulat et aux hypothèses de départ .....	444
Figure 49 Règles et ressources: autre schématisation .....	478

## Liste des tableaux

Tableau 1 Apports et limites de l'approche de l'analyse de politiques publiques à l'analyse des régimes institutionnels des ressources naturelles. ....	72
Tableau 2 Apports et limites de l'économie institutionnelle à l'analyse des régimes institutionnels des ressources naturelles.....	74
Tableau 3 Positionnement de l'approche RIR selon les situations d'exploitation des ressources concernées avec exemples. ....	75
Tableau 4 Classification des régulations sur les voies publiques et sur l'air via les politiques publiques et le système régulateur.....	93
Tableau 5 Résultats de la politique de protection de l'air .....	104
Tableau 6 Réductions requises pour les émissions de différents polluants par rapport aux émissions de 1995 afin d'atteindre les objectifs de protection (en %) .....	105
Tableau 7 Evolution périodique des politiques publiques de circulation routière et de protection de l'air .....	125
Tableau 8 Les biens de l'Etat en Suisse .....	140
Tableau 9 Typologie des patrimoines .....	143
Tableau 10 Caractéristiques du domaine public artificiel des voies publiques.....	147
Tableau 11 Synthèse des politiques publiques et des systèmes régulateurs du régime institutionnel de la mobilité (voies publiques et air).....	157
Tableau 12 Intérêts, libertés, droits à l'exemple du domaine de la circulation routière.....	182
Tableau 13 Classement des régulations en fonction de la possibilité d'expropriation .....	185
Tableau 14 Classement de quelques exemples de règles institutionnelles en lien avec les ressources .....	205
Tableau 15 Classification du pouvoir des acteurs en fonction des règles et des ressources .....	224
Tableau 16 Stratégies de comparaisons centrées sur les variables et sur les cas.....	234
Tableau 17 La gestion des déplacements à Genève: Changements du régime institutionnel à travers les étapes et produits de politiques publiques et le système régulateur.....	268
Tableau 18 Caractéristiques des tronçons routiers .....	272
Tableau 19 Evolution de la régulation et de son impact sur les usages des voies publiques en rue de Lausanne .....	289

Tableau 20 Evolution de la régulation et de son impact sur les usages des voies publiques sur la route des Acacias.....	296
Tableau 21 Evolution de la régulation et de son impact sur les usages des voies publiques sur la rue de la Servette .....	303
Tableau 22 Changements institutionnels et changements réels .....	305
Tableau 23 Synthèse des éléments constitutifs des scénarios sur l'évolution de la régulation de la mobilité à Genève (1950-2005)....	316
Tableau 24 Evolution du NO <sub>2</sub> et du O <sub>3</sub> , station de Delémont (1992-2005) .....	322
Tableau 25 Caractéristiques des tronçons routiers retenus .....	325
Tableau 26 Evolution de la population biennoise au fil des siècles.	348
Tableau 27 Evolution de la charge de polluants dans le canton de Berne entre 1988 et 2000 .....	353
Tableau 28 Réduction nécessaire des émissions en 2001 dans le Canton de Berne pour respecter les normes fédérales .....	354
Tableau 29 Synthèse de l'évolution de la régulation et de son impact sur les usages des voies publiques du Centre-Ville sud de Bienne entre 2000 et 2005 .....	363
Tableau 30 Synthèse de l'évolution de la régulation et de son impact sur les usages des voies publiques au centre-ville nord (Vieille-Ville) de Bienne .....	368
Tableau 31 Synthèse de l'évolution de la régulation et de son impact sur les usages des voies publiques au centre-ville ouest (y.c. place Centrale) de Bienne.....	372
Tableau 32 Changements institutionnels et changements réels .....	374
Tableau 33 Synthèse des éléments constitutifs de l'évolution de la régulation de la mobilité à Bienne (2000-2004).....	380
Tableau 34 Caractéristiques des tronçons routiers retenus .....	389
Tableau 35 Résultats des variables observées .....	429
Tableau 36 Synthèse des hypothèses .....	442
Tableau 37 Résultats des rivalités entre acteurs en terme d'activation des règles et de mobilisation des ressources.....	461