

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
Partie I Cadre d'analyse	41
1. Approches de la mobilité urbaine	43
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
2. Fondements du cadre d'analyse	49
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

3. Cadre théorique des régimes institutionnels de ressources:	
application générale à la mobilité	77
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
4. Evolution du régime institutionnel de l'air	97
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
5. Evolution du régime institutionnel des voies publiques	121
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
6.	Développement théorique: nature de la régulation et dynamique de transformation	167
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

7. Design de recherche, hypothèses et méthodes	207
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
 Partie II Eléments empiriques	 249
8. Ville de Genève	249
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
9.	Ville de Delémont	319
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
10.	Ville de Bienne	347
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
11. Ville de Lausanne.....	383
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
 Partie III Résultats, discussion et conclusion	 425
12. Résultats et vérification des hypothèses	425
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
13. Discussion générale.....	447
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
14. Conclusion	487

Table des matières	17
15. Bibliographie	493
Liste des entretiens	517

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 ₂ 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 ₂ et d'O ₃ pour Lausanne et sa région.....	386
Figure 44 Evolution des concentrations moyennes annuelles d'O ₃ , de NO et de NO ₂ 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 ₂ et du O ₃ , 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