

Résumé

Ce travail s'intéresse à la mise en œuvre des politiques publiques visant à résoudre les problèmes engendrés par le développement de la mobilité urbaine. Nous adoptons un point de vue nouveau, à savoir que l'enjeu de la régulation du trafic est d'abord celui de la maîtrise des usages nombreux et conflictuels sur deux ressources collectives, l'air et les voies publiques. Pour comprendre comment ces usages sont régulés, nous mobilisons les deux apports théoriques de l'économie institutionnelle (Bromley 1991, Devlin et Grafton 1990, Ostrom 1990, 2000) et de l'analyse des politiques publiques (Knoepfel et al. 2001) au sein du cadre d'analyse des régimes institutionnels de ressources collectives. La première problématise la difficulté de définir des règles communes d'usage pour éviter la surexploitation des ressources alors que la seconde met en jeu notamment le problème de la coordination des politiques publiques d'exploitation et de protection de l'environnement. Sur ce socle, nous choisissons de retenir une approche «institutionnaliste centrée sur les acteurs» (Scharpf 1997), aussi thématisée par les approches néo-institutionnalistes (Hall/Taylor 1996, March/Olsen 1989) visant à expliquer le changement politique par deux types de variables explicatives, à savoir les changements dans la régulation publique (variable institutionnelle) et les changements de la configuration des acteurs en présence, à partir desquels nous bâtissons nos hypothèses de recherche. En l'espèce, l'étude mobilise la variable explicative des régimes institutionnels de l'air et du sol mobilisés par les acteurs de la mobilité pour comprendre l'évolution de la répartition des usages sur les routes urbaines. Ce processus passe par le recours à des ressources d'action comme le droit, l'argent, l'information, le consensus, le soutien politique, l'infrastructure ou le temps que les acteurs peuvent activer en fonction des règles institutionnelles en présence. On peut classer ces dernières selon leur niveau de généralité (niveaux opérationnel, des choix collectifs et constitutionnel - Ostrom 1990). L'étude établit que la régulation des usages connaît plutôt une importante gradation que rend compte le concept de *résistance normative*. En fonction de cette dernière, les acteurs essaient de s'imposer au moyen de deux dimensions des règles que ce travail met en exergue, à savoir selon qu'elles régulent tantôt le mode de décision tantôt le mode d'appropriation. Ces règles *décisionnelles* et *possessionnelles* déterminent les possibilités d'accès, ainsi que la procédure d'intervention et la place qui sont

réservées aux acteurs, aussi bien pour les ressources collectives physiques que de politique publique. L'étude permet ainsi à la fois d'apporter des éléments nouveaux à la théorie des changements de régimes institutionnels de ressources collectives, d'éclairer un peu plus les processus de mise en œuvre de l'action publique et de contribuer au débat sur les principales propositions permettant de maîtriser les impacts négatifs du développement de la mobilité.

Introduction

L'enjeu planétaire lié à la résolution des problèmes posés par la mobilité urbaine est aujourd'hui incontestable. Le défi concerne la durabilité de notre développement environnemental, économique et social. En premier lieu, du point de vue environnemental, un défi majeur est de retrouver un air de bonne qualité, les valeurs limites d'immissions (VLI) étant dépassées dans les centres urbains partout dans le monde¹. Les conséquences touchent non seulement la santé humaine et les écosystèmes (WHO 2005 ; UNEP 2005: 2), mais aussi la protection du climat contre de probables bouleversements qui comptent parmi les menaces les plus préoccupantes pour le futur (OFS 2005: 33² ; UNFCCC 2004: 26³). Le problème de la mobilité urbaine consiste, en second lieu, dans la gestion sociale des rivalités entre usagers qui utilisent les voies publiques (Renouard 2000). La distribution des usages d'un moment donné, orientée par le type d'aménagement et les règles de circulation en vigueur, implique que soit fixé le partage de ce qui revient aux uns et aux autres et fait l'objet de graves conflits entre ayants droit et exclus. Les conséquences de ces choix se répercutent notamment sur le nombre d'accidents. La congestion des voies urbaines engendre enfin des coûts économiques très importants⁴. Ainsi, la mobilité urbaine met en jeu les trois pôles de la durabilité, le pôle écologique pour ce qui

¹ Si cette part de la pollution atmosphérique est très importante dans les pays développés (par ex. plus de 30% en Suisse (OFEV/OFS 2006), elle atteint des proportions encore plus massives dans les pays en voie de développement: «Over 90% of air pollution in cities in these countries is attributed to vehicle emissions brought about by high number of older vehicles coupled with poor vehicle maintenance, inadequate infrastructure and low fuel quality» (Source: United Nations Environment Program 2006, http://www.unep.org/dpdl/urban_environment/Issues/urban_air.asp).

² L'Office fédéral de la statistique chiffre en Suisse à 30% la part des transports dans les émissions de gaz à effet de serre (OFS 2005: 33).

³ A l'échelle mondiale, alors que le secteur énergétique (sans les transports) a connu entre 1990 et 2001 une baisse estimée à 7,8% des émissions de CO₂ (responsable de plus de 80% des émissions de gaz à effet de serre), le secteur des transports a lui suivi une tendance inverse avec une augmentation des émissions de 20,2% sur la même période [UNFCCC 2004: 26].

⁴ Selon l'étude Infrac, IWW (2004: 16), les coûts imputables à la congestion du trafic urbain sont à hauteur de 63 milliards d'euros à l'échelle de 17 pays européens et se montent à un équivalent de 8,4% du PIB à percevoir pour internaliser ces coûts.

concerne l'air, le pôle social pour ce qui est des rapports entre usagers sur la route, quant au pôle économique, il renvoie dans le même temps aux deux.

Etudier le problème de la mobilité urbaine comporte des difficultés sous bien des angles. Comme de nombreux problèmes urbains, la mobilité peut être analysée à plusieurs échelles distinctes de la plus petite (le tronçon routier) à la plus large (la région et au-dessus). La mobilité ne se laisse pas non plus enfermer dans le champ d'une discipline particulière. On trouve dans la littérature consacrée au sujet de nombreux ancrages disciplinaires parmi les ouvrages publiés. C'est pourquoi les limites de l'étude qui interrogeront peut-être le lecteur sont l'émanation de choix nécessaires. Nous espérons dans le même temps qu'ils contribuent à l'originalité propre de cette recherche.

Les bornes que nous avons placées à ce travail ont été déterminées par un triple intérêt, qui constitue également trois objectifs de recherche. Tout d'abord, il se situe clairement dans le champ disciplinaire de l'analyse des politiques publiques que l'on peut rattacher aussi bien aux disciplines plus larges de la science politique que de la science administrative. Il ne se confond donc pas avec d'autres approches voisines, notamment la sociologie et le droit, mais s'appuie plutôt sur elles. Nous verrons qu'un objectif du travail contribuant à ce champ de recherche consiste à proposer un nouvel éclairage théorique sur le rôle des trois variables principales que sont les acteurs, leurs ressources et les institutions. Un intérêt particulier a été guidé par la recherche des liens encore méconnus entre la variable «ressources» et la variables «institutions».

L'étude ne propose pas seulement une analyse théorique de ces trois variables acteurs-ressources-institutions. Elle les envisage aussi dans le champ empirique de la mobilité qui présente encore deux autres intérêts. Le premier est évidemment celui de l'enjeu de la maîtrise de la mobilité du point de vue du développement urbain durable. Il justifierait à lui seul l'essai de comprendre comment l'action publique vise à juguler ce problème sans y être parvenu de manière satisfaisante jusqu'à présent. Le second intérêt est que la mobilité concerne au premier chef la gestion des voies publiques, en ce qu'elles constituent le lieu où s'effectuent les déplacements, et de l'air, vis-à-vis duquel le trafic représente une des principales causes

de pollution. Ces deux ressources comportent un intérêt théorique commun. Elles présentent toutes deux un régime institutionnel⁵ essentiellement piloté par les politiques publiques en l'absence de la possibilité pour des particuliers d'y acquérir des titres de propriété privée. La spécificité des voies publiques et de l'air est en effet de ne pas pouvoir juridiquement être appropriées. Contrairement à une ressource comme le sol dont une partie importante des enjeux de gestion gravite autour de l'institution de la propriété privée (Nahrath 2003), l'air et les voies publiques se posent en termes différents du point de vue de la théorie de l'action publique. Cette différence nécessite de redécouvrir les rapports entre acteurs, ressources et institutions.

Cette question théorique est liée à des enjeux tout à fait concrets. Un aspect central que l'on peut observer quotidiennement est la multiplication et l'intensification des conflits sur la route. Ils concernent d'abord les usages rivaux des utilisateurs de véhicules individuels motorisés (automobilistes, deux-roues) et les usagers des transports collectifs et de la mobilité douce (piétons, cyclistes), en incluant aussi les rivalités au sein d'une même catégorie d'usagers. Ces conflits constituent des luttes en soi pour l'appropriation de ces ressources collectives du fait que ces dernières se trouvent dans une situation de rareté avancée, tous les usages ne pouvant plus coexister partout et tout le temps. C'est pourquoi l'intérêt d'étudier la mobilité à travers la gestion des voies publiques et de l'air réside dans le fait que ces ressources offrent un champ encore largement inexploré et particulièrement fécond pour analyser quels acteurs activent quelles ressources d'action par l'activation de quelles règles institutionnelles. Bien qu'elle ne représente pas la seule échelle d'analyse possible, cette question théorique justifie en soi l'intérêt de retenir les voies publiques et l'air comme objet de l'étude de la régulation de la mobilité urbaine.

Un cas de conflits majeurs entre acteurs intervient à l'occasion de projets de réaménagement des voies routières que chaque citoyen peut suivre dans l'actualité locale. On observe, depuis le milieu des années 1990, dans la plupart des municipalités occidentales, une accélération des travaux de requalification de la voirie des centres-

⁵ Nous reviendrons abondamment sur ce concept par la suite.

villes. Ils impliquent des processus de redistribution des usages qui rencontrent de nombreuses et âpres résistances. Ces projets offrent des opportunités d'analyser le jeu des acteurs pour tenter d'amener les réalisations au plus près de leurs intérêts.

On retrouve de tels conflits aussi à l'égard des propositions actuelles de maîtrise de la croissance du trafic urbain. Parmi elles se dégagent deux pistes majeures: l'une passe par une tarification de l'accès aux centres-villes (CEMT/CM 2004). Il s'agit de l'introduction du péage urbain (road pricing), qui a été adopté par des villes comme Londres, Oslo, Singapour et Stockholm (Transportation Research Board 2005 ; TA-Swiss 2004), ou encore Milan depuis 2008. L'autre solution consiste en une meilleure coordination entre les instruments d'aménagement du territoire et de protection de l'air moyennant une limitation du nombre d'installations génératrices de trafic (par ex. centres commerciaux) par la fixation d'un plafond maximal de trajets pour une zone territoriale donnée (Haudenschild 2006). Le canton de Berne et la ville de Zürich possèdent de tels modèles «modèle de pondération des trajets» (Canton de Berne 2003) ou de «modèle des trajets» (Stadt Zürich 2001, Fehlmann 2005).

Qu'elles passent par des tentatives de réaménagement des routes aux centres-villes, par une nouvelles tarification ou par une limitation (indirecte) des trajets, toutes ces tentatives de contenir l'accroissement des déplacements motorisés ont en commun de faire l'objet de fréquentes luttes. Les acteurs qui voient leur usage réduit ou transformé deviennent a priori les opposants les plus farouches. C'est à partir de ces rivalités d'usage que nous développerons notre recherche. Or l'analyse des processus de redistribution entre usagers nécessite d'abord d'en connaître la régulation le plus exhaustivement possible.

Après avoir situé le problème de la mobilité dans le contexte des différents courants des sciences sociales (chapitre 1), nous irons aux fondements de la gestion durable des ressources collectives duquel relève notre cadre d'analyse, à savoir l'analyse des politiques publiques et l'économie institutionnelle (chapitre 2). Ces deux courants disciplinaires s'avèrent en effet complémentaires: d'un côté, l'économie institutionnelle (Ostrom 1990, Bromley 1991, Devlin, Grafton 1998) constate la pertinence des droits de propriété dans la question de la gestion durable des ressources naturelles. De l'autre,

l'analyse des politiques publiques environnementales invite à s'intéresser non seulement aux politiques de protection des ressources naturelles (dans notre cas, la lutte contre la pollution atmosphérique - Opair⁶), mais aussi aux politiques potentiellement contradictoires d'exploitation de celles-ci (dans notre cas la politique de la circulation routière - LCR⁷). La réunion des approches de l'économie institutionnelle et de l'analyse des politiques publiques permet de concevoir l'ensemble des déterminants régulateurs (provenant et du droit public et du droit privé, respectivement à travers les catégories des *politiques publiques* et du *système régulateur*) de la gestion d'une ressource naturelle⁸. Cette approche nous permet d'étudier l'activité de la mobilité sous l'angle de l'ensemble de la régulation des usages et de leur distribution sur l'air et sur l'espace des voies publiques. Plus particulièrement, on regardera la répartition de ces usages à travers le programme politico-administratif (ensemble des lois, ordonnance, circulaires), les décisions administratives (autorisations, permis, etc.) et les arrêts des tribunaux devant trancher des situations de conflit. On se demandera si l'on peut déceler des processus donnant des droits d'accès à la route tels qu'il soit permis de les qualifier de «droits d'usages».

Nous montrerons ensuite comment ces deux sources (politiques publiques et économie institutionnelle) peuvent être réunies au sein de l'approche des régimes institutionnels de ressources (RIR), dont nous détaillerons les différentes dimensions (chapitre 3). Ce cadre analytique comporte l'avantage de prendre en compte l'ensemble de la régulation sur une ressource naturelle. Il a déjà été développé sous divers angles et pour diverses ressources naturelles dans plusieurs ouvrages théoriques et pratiques (Kissling-Näf 2000 ; Varone ; Knoepfel et al. 2001, 2002, 2003 ; Nahrath 2003, Gerber 2005).

⁶ Ordonnance fédérale du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (RS 814.318.142.1)

⁷ Loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière RS 741.01 – LCR

⁸ Comme nous aurons l'occasion de le développer, nous avons en réalité affaire dans le cadre de la mobilité urbaine à la fois à une ressource naturelle (l'air) et une ressource artificielle (les voies publiques). Pour autant, nous verrons que l'approche des RIRN peut s'appliquer aussi bien à l'une qu'à l'autre (comme par ailleurs au type de ressource immatérielle – Knoepfel, Olgiati 2005).

Une fois le cadre théorique posé, nous pourrions nous centrer plus spécifiquement sur les ressources collectives qui concernent la mobilité urbaine. Nous appliquerons directement l'approche des régimes institutionnels de ressources à l'analyse de l'évolution en Suisse du régime institutionnel de l'air (chapitre 4), puis à celle du régime institutionnel des voies publiques (chapitre 5). D'une part, nous analyserons la politique de protection de l'air, ainsi que la politique de la circulation routière. D'autre part, nous examinerons les dispositifs d'attribution éventuels de droits d'usage et, plus largement, les phénomènes d'appropriation par un ou plusieurs groupes d'acteurs de ces deux ressources appartenant au domaine public. Nous examinerons quel est l'état du régime particulier de la mobilité, notamment si celui-ci, et sous quelle conditions, tend à devenir intégré, c'est-à-dire plus durable selon les catégories de l'approche des RIR.

A ce point de la réflexion, il nous faudra introduire un développement théorique nouveau (chapitre 6). L'objectif sera de repousser les limites principales du cadre d'analyse des régimes institutionnels, notamment celle de sa description trop formelle et statique de la régulation, afin de fournir une explication de la dynamique de transformation des régimes. Nous effectuerons dans ce but deux autres démarches conceptuelles. Il nous faudra, d'une part, approfondir la nature de la régulation sur les ressources collectives, en particulier celles, comme l'air et les voies publiques, qui ne sont pas soumises au droit de propriété des particuliers. D'autre part, il s'agira de décomposer le régime dans ses trois variables principales: acteurs, ressources d'action et règles institutionnelles.

Pour ce qui est de mieux comprendre la nature de la régulation sur les ressources collectives, à l'exemple de l'air et les voies publiques, nous avons besoin d'identifier précisément quels sont les mécanismes de protection des usages. L'éventail va, par exemple, de la simple règle de la circulation routière au droit fondamental de pouvoir se déplacer librement. C'est pourquoi, il nous faudra partir des notions d'intérêt général, de droit (d'usage) et de liberté pour en montrer les distinctions profondes du point de vue de la régulation. Cela nous conduira à observer que la régulation connaît une forte gradation, phénomène que nous préciserons en proposant le concept de «résistance normative». C'est précisément en fonction de l'intensité de cette dernière que les acteurs peuvent plus ou moins

facilement s'imposer vis-à-vis d'autres usagers et, ainsi, peser dans la dynamique de changement de la régulation.

Ceci constituera notre second axe de développement théorique, à savoir le travail de décomposition du concept de régime institutionnel de la mobilité (ensemble des politiques publiques de protection et d'exploitation, ainsi que des différents modes de régulation des usages). Dans ce but, nous isolerons les trois variables-clefs que sont les acteurs, les ressources d'action⁹ et les institutions pouvant expliquer la dynamique de changement de la régulation (Knoepfel et al. 2001). Un aspect central est de déterminer, sous l'angle redistributif, à quelles conditions un acteur puissant pour une répartition des usages donnée peut être évincé dans une configuration ultérieure.

Les liens entre acteurs, ressources d'action et règles institutionnelles sont inégalement connus. Les rapports entre acteurs et ressources ont tout d'abord fait l'objet de nombreuses et intéressantes études principalement dans le champ de la sociologie des organisations (Crozier/Friedberg 1977, Bernoux 1985)¹⁰ ou de la science politique (Jobert/Muller 1987¹¹;) (Sciarini 1995 ; Le Galès, Thatcher 1995¹²).

Les liens entre acteurs et institutions ont deuxièmement connu un regain d'intérêt ces dernières années à travers les approches néo-institutionnalistes (Scharpf 1997 ; Hall, Taylor 1996 ; Immergut 1998). Selon ces dernières, acteurs et institutions s'influencent réciproquement, l'acteur étant influencé par les règles formelles et informelles, alors qu'il les fait évoluer dans le même temps par ses propres décisions et actions. Selon la nature et le rôle qu'elles attribuent aux règles institutionnelles, ces dernières se déclinent en

⁹ On compte, même si différentes variantes sont possibles, dix ressources d'action: les ressources humaine, juridique, temporelle, cognitive, organisationnelle, violence, patrimoniale, monétaire, majoritaire et confiance. Nous développerons ceci au chapitre 2.

¹⁰ Les études sociologiques sur le sujet montrent les logiques de pouvoir comme une problématique d'ordre relationnel dans lequel intervient toujours un processus d'échange de ressources.

¹¹ Dans leur approche des référentiels de politique publique, ces auteurs mettent en lumière le rôle de la ressource information jusqu'alors peu explorée.

¹² L'approche de l'analyse de réseaux permet d'analyser finement la ressource organisation.

approches plutôt économiques (Ostrom 1990), historiques (Steinmo et al. 1992) ou sociologiques (March, Olsen 1989).

En revanche, le rapport entre ressources et institutions reste peu étudié. Afin de mieux comprendre la dynamique des changements régulatifs sur les ressources, nous avons besoin de conceptualiser ce rapport. Nous verrons à cet égard que les acteurs, pour activer leurs ressources d'action dans le dessein d'obtenir un résultat le plus proche possible de leurs vues, ont besoin de mobiliser les règles institutionnelles correspondantes. Ce faisant, les acteurs peuvent agir de deux manières qui, d'un point de vue conceptuel, nécessitent de distinguer deux types de règles institutionnelles. Les acteurs ont, d'une part, besoin de règles les autorisant à détenir les ressources d'action qui leur permettront de peser dans le jeu. Nous appelons ce premier groupe, les *règles possessionnelles*. Les acteurs ont, d'autre part, besoin de règles les autorisant à utiliser les ressources qu'ils possèdent au cours du processus de décision, c'est-à-dire quand, où et comment. Nous désignons cette seconde catégorie les *règles décisionnelles*. La distinction de ces deux types de règles comporte une importance particulière en ce qu'elle permet de mieux comprendre les jeux de pouvoirs, à savoir comment se forme la hiérarchie des acteurs dans les processus de redistribution des usages.

Nous bâtirons ensuite des hypothèses à partir de cette conceptualisation particulière des règles. Au cours de cette nouvelle étape, il s'agira d'opérationnaliser les éléments théoriques au sein d'un design de recherche, dont nous spécifierons la démarche méthodologique permettant le test (chapitre 7).

Après en avoir expliqué le choix, nous développerons douze études de cas réparties également dans quatre villes, successivement la ville de Genève (chapitre 8), la ville de Delémont (chapitre 9), la ville de Bienne (chapitre 10) et la ville de Lausanne (chapitre 11). Ces études de cas livreront des résultats que nous analyserons à partir de nos hypothèses de travail (chapitre 12). La discussion générale que contiendra le chapitre 13 consistera à recomposer notre matériel théorique à partir des éléments empiriques. Nous examinerons d'abord en quoi les règles possessionnelles et décisionnelles, liées aux ressources d'action, jouent un rôle dans les processus de régulation des usages des voies publiques et de l'air. Nous mettrons

ensuite cette discussion en lien avec l'approche des régimes institutionnels de ressources, en effectuant un retour vers cette dernière à partir de la notion de «résistance des règles», pour remonter finalement jusqu'à notre questionnement initial sur les pistes de solutions amorcées aujourd'hui pour résoudre les problèmes posés par la mobilité urbaine. Nous pourrons dès lors conclure (chapitre 14)

Nous attendons de cette opération de décomposition du concept de régime institutionnel de ressources, à l'aide des variables acteurs, ressources d'action et règles institutionnelles, qu'elle restitue la dynamique inhérente au processus de distribution des usages en matière de mise en œuvre des politiques publiques. Nous attendons également qu'au terme de l'analyse, il soit permis d'opérer un double retour, d'abord sur le concept de RIR, en l'enrichissant des résultats des développements théoriques opérés et de la discussion des études de cas. Ces outils conceptuels devront ensuite porter un nouvel éclairage sur la problématique générale de la gestion de la mobilité urbaine.