



Chapitre de livre

2004

Published version

Open Access

This is the published version of the publication, made available in accordance with the publisher's policy.

Politiques publiques à incidence spatiale et discriminations sociales

Terribilini, Serge; Varone, Frédéric

How to cite

TERRIBILINI, Serge, VARONE, Frédéric. Politiques publiques à incidence spatiale et discriminations sociales. In: Mobilités, fluidités... Libertés ? Montulet, Bertrand, et Vincent Kaufmann, éditeurs. Mobilités, fluidités. Libertés ?. Presses universitaires Saint-Louis Bruxelles, 2004, <https://doi.org/10.4000/books.pusl.11175>. (Ed.). Bruxelles : Presses universitaires Saint-Louis Bruxelles, 2004. p. 243–278. doi: 10.4000/books.pusl.11265

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:192251>

Publication DOI: [10.4000/books.pusl.11265](https://doi.org/10.4000/books.pusl.11265)

Politiques publiques à incidence spatiale et discriminations sociales

Serge Terribilini et Frédéric Varone

p. 243-278

1. Introduction

- 1 Nous adoptons la posture de l'analyste de politiques publiques¹ pour aborder – de manière exploratoire avant tout – les questions de la mobilité spatiale, de la fluidité sociale ainsi que des liens multiples et complexes entre ces deux phénomènes sociétaux bien tangibles, nonobstant la polysémie des concepts et approches théoriques auxquels ils renvoient.
- 2 Dans un premier temps, nous arguons que toute politique publique a une incidence spatiale et induit des effets (re)distributifs entre groupes sociaux. Nous nous penchons ensuite sur la portée conjointe de ces deux dimensions évaluatives de l'action publique : observons-nous, au travers des politiques publiques menées, une spatialisation croissante des inégalités sociales ou, vu sous un autre angle, observons-nous des inégalités sociales accrues dans la mise en œuvre des politiques publiques à incidence spatiale ? Pour apporter de premiers éléments de réponse à cette interrogation fondamentale, nous jetons un regard particulier sur les politiques dites de mobilité qui visent explicitement un impact spatial. Quelques interventions publiques concrètes liées à la mobilité, comme par exemple la modération du trafic ou la construction des routes principales en Suisse, sont déclinées – à titre d'illustrations emblématiques plutôt que d'une démonstration définitive – pour nous permettre d'apprécier si et, le cas échéant, dans quelle mesure, les interventions de l'État tendent à réduire ou au contraire à renforcer les discriminations sociales et les ségrégations spatiales. Finalement, nous mettons en perspective les conclusions partielles et provisoires tirées de l'analyse des politiques de mobilité en élaborant une typologie des politiques publiques favorisant ou empêchant la fluidité sociale et/ou la mobilité sociale.

2. Les politiques publiques à incidence spatiale

- 3 À notre avis, toute action publique déploie des effets dans l'espace, que ceux-ci finalisent une volonté politique légitimée démocratiquement ou qu'ils n'en soient que la résultante indirecte, parfois même non perçue comme telle. Corollairement, toute structuration de l'espace découle, en partie du moins, des politiques publiques déjà mises en œuvre et dont, à nouveau, l'objectivation s'avère plus ou moins élevée et délibérée.
- 4 Cette double dimension spatiale de l'action publique peut sembler somme toute fort évidente, voire triviale, pour un géographe ou un sociologue de l'urbain. Force est par contre de constater que nombre de modèles traditionnels des politologues ne l'intègrent pas forcément, cette déficience nous paraissant même assez criante au sein de l'analyse de politiques publiques traditionnelle dans laquelle nous nous inscrivons. Il convient cependant de noter la notable exception d'une « école francophone franco-suisse » axée sur l'analyse des rapports entre territoire et action publique qui s'inscrit un peu en marge de l'analyse des politiques publiques de type « orthodoxe », mais dont l'influence est croissante (voir par exemple Gaudin, 1995 ; Leresche et al., 1995 ou Le Gallès, 1995).

2.1. L'État en action : problèmes collectifs et rapport au monde

- 5 Ce n'est pas le pouvoir politique en tant que tel (« *politics* »), mais son utilisation dans le but de traiter des problèmes collectifs qui fait l'objet essentiel de l'analyse de politiques publiques (« *policies* »). Étudier une politique publique consiste donc à se pencher sur l'État au concret (Padioleau, 1982) ou, autrement dit, sur l'État en action (Jobert et Muller, 1987). Plus précisément, nous définissons une politique publique comme un enchaînement de décisions ou d'activités, intentionnellement cohérentes, prises par différents acteurs, publics et parfois privés, dont les ressources, les attaches institutionnelles et les intérêts varient, en vue de résoudre de manière ciblée un problème défini politiquement comme collectif. Cet ensemble de décisions et d'activités donne lieu à des actes formalisés, de nature plus ou moins contraignante (par ex. interdiction ou obligation réglementaires, incitations économiques, mesures d'information ou de persuasion) visant à modifier le comportement de personnes ou groupe supposés à l'origine du problème collectif à résoudre (les groupescibles, GC), dans l'intérêt d'autres acteurs (les bénéficiaires finaux, BF) qui subissent les effets négatifs dudit problème (Knoepfel, Larrue, Varone, 2001, p. 29). Par exemple, les services administratifs de la protection de l'environnement et de l'industrie imposent aux entreprises les plus polluantes (GC) des mesures d'assainissement de façon que la qualité de l'air respiré par les voisins de l'usine et l'écosystème local (BF) s'améliore.
- 6 Toute politique publique vise ainsi à résoudre un problème public (par exemple la pollution environnementale), reconnu comme tel à l'agenda gouvernemental. Elle représente la réponse du système politico-administratif à un état de la réalité sociale jugé politiquement inacceptable. Relativisons cependant cette vision instrumentale voire étroitement managériale de l'État. D'une part, certaines situations (objectivement) problématiques n'occasionnent pas de politiques publiques, notamment parce qu'elles ne sont pas articulées (par exemple non-visibilité des

conséquences, enjeux à long terme uniquement, non-représentation politique des groupes défavorisés) ou parce qu'aucune modalité d'intervention étatique ne s'avère faisable et consensuelle (par exemple impacts électoraux négatifs, absence d'institutions politico-administratives de mise en œuvre, impuissance à infléchir dans la pratique le comportement de certains acteurs privés). Il s'agit donc d'abandonner une vision pluraliste qui suppose un peu naïvement que l'État-guichet répond de manière égalitaire et automatique à toutes les demandes sociales. De plus, ce point soulève l'épineuse question des modalités de construction sociale et de définition politique d'un problème collectif (Dery, 1984), de sa thématisation à l'agenda gouvernemental (Kingdon, 1984 ; Rochefort et Cobb, 1993), de la désignation des groupes-cibles et de l'éventuelle décision de ne pas entrer en matière (cf. le concept de « non-décision » proposé par Bachrach et Baratz, 1963). De nombreux processus de filtrage existent à tous ces niveaux et représentent des opportunités pour les acteurs organisés, opposés à la reconnaissance politique d'un changement social, de maintenir ce dernier hors de l'arène politico-administrative.

- 7 D'autre part, certaines politiques publiques peuvent être interprétées non pas comme une action collective en vue de résoudre un problème social reconnu, mais comme un simple instrument d'exercice du pouvoir et de domination d'un groupe social sur l'autre, l'État visant prioritairement à reproduire, voire à accentuer, les clivages entre les classes sociales (Poulantzas, 1981). Pour d'autres encore, les interventions de l'État cherchent uniquement à satisfaire les intérêts des partis politiques en compétition (les politiques substantielles sont alors définies comme simple monnaie d'échange électoral), les stratégies expansionnistes des acteurs bureaucratiques ou encore les volontés de certains groupes puissants en mesure de « capturer » les institutions politico-administratives et d'établir des relations de clientélisme avec celles-ci, ce qui conduit à une concentration des bénéfices sur quelques privilégiés et à une dilution des coûts de la politique publique pour l'ensemble de la collectivité (cf. Dunleavy, 1991).
- 8 En nous situant entre ces deux visions extrêmes d'un État-guichet neutre et d'un État-captif, notons aussi que, à la suite des tenants d'une approche dite cognitive de l'action publique, « [les] politiques publiques servent à la fois à construire des interprétations du réel (pourquoi y a-t-il persistance du chômage ? Comment analyser les transformations du système des relations internationales ? Y a-t-il une dégradation du niveau de sécurité alimentaire ?) et à définir des modèles normatifs d'action (il faut rendre le travail plus flexible, soutenir la démocratisation des anciens pays de l'Est, renforcer les contrôles sanitaires). Cette mise en sens du monde passe donc par la production d'interprétations causales ("si le chômage augmente, c'est parce que nos entreprises ne sont pas compétitives dans un contexte de mondialisation") et d'interprétations normatives ("pour renforcer la compétitivité des entreprises il "faut" accroître la flexibilité du travail") » (Muller, 2000, p. 195). Les politiques publiques cristallisent aussi notre rapport au monde, donc au territoire et à l'espace.
- 9 Dès lors, l'analyse porte sur les processus de formulation et d'imposition des cadres sectoriels d'interprétation du monde (les référentiels sectoriels) et de leur mise en cohérence avec le référentiel global qui sous-tend l'interprétation de la société dans son ensemble. Au sein des politiques publiques, des médiateurs (sorte d'acteurs clés exerçant une influence particulière en raison de leur légitimité spécifique) exercent des fonctions cognitives et normatives d'interprétation du monde et de réduction des

dissonances existant entre les référentiels sectoriels et le référentiel global (Jobert et Muller, 1987 ; Muller, 1995).

- 10 De fait, l'analyse (cognitive) des politiques publiques pose la question du rapport entre les politiques sectorielles et la construction d'un ordre social dans nos sociétés complexes, fragmentées et globalisées (Muller, 2000). À n'en pas douter, la dimension spatiale des politiques publiques d'une part et de l'ordre social et politique produit d'autre part devraient permettre d'articuler avec pertinence le lien complexe – et parfois ténu – entre référentiels sectoriel et global. Pareille réflexion ne s'est du reste pas limitée au Vieux Continent ; dès le début des années 1980, le besoin s'est fait sentir, aux États-Unis, de mettre l'accent sur les représentations des acteurs et la dimension discursive des politiques publiques. La théorie critique, sous sa déclinaison habermassienne, s'intègre ainsi à l'évaluation des politiques publiques (Fischer, 1995) et au domaine de la planification (Forester, 1985).

2.2. Les politiques à incidence spatiale

- 11 La notion de politique publique à incidence spatiale est un concept qui possède plusieurs sens. En général, deux significations s'opposent. La première considère ces politiques comme des politiques sectorielles qui ont des objectifs spécifiques sans lien explicite avec l'espace (télécommunications, construction de routes, chemins de fer, etc.) ; l'action dans l'espace ne serait qu'une conséquence de la politique. D'un autre côté, toutes les politiques qui ont pour objectif d'organiser l'espace ou de le modifier appartiendraient à une autre catégorie nommée politiques spatiales (Konukiewicz, 1985). Outre le fait qu'elle ignore l'objectif proprement spatial des politiques à incidence spatiale, cette approche signifie aussi qu'il existerait des politiques qui ne seraient pas spatiales et qui n'auraient aucune incidence sur l'espace (école, santé, etc.).
- 12 Selon une seconde approche qui semble plus rigoureuse et opérationnelle, toute politique a des conséquences ou des objectifs spatiaux. Dans ce sens, parler des politiques à incidence spatiale est une façon de considérer toutes les politiques publiques sous l'angle de leur impact spatial. Ainsi, toute politique, sectorielle ou non, a des effets concrets et localisés sur le territoire, c'est-à-dire que toute politique peut être une politique à incidence spatiale car sa mise en œuvre requiert la définition de priorités spatiales (Knoepfel et Kissling-Näf, 1993).
- 13 Il existe toute une série de politiques apparemment non spatiales qui nécessitent, pour leur mise en œuvre, la définition de priorités territoriales. De fait, elles soulèvent des enjeux souvent identiques aux politiques à incidences spatiales (conflits et inégalités comme nous le verrons plus loin). De la sorte, des problèmes « a-spatiaux » prennent une ampleur subite en des endroits bien définis (que l'on pense à la scène ouverte de la drogue au Letten à Zurich) et mettent souvent en jeu le territoire des villes, c'est-à-dire que ces politiques se spatialisent, ou se « territorialisent », prioritairement dans des centres urbains et de manière souvent dramatique (Kübler, 1995).
- 14 Pour leur part, les politiques de mobilité, qui s'appuient souvent sur la mise en place d'infrastructures de transport, sont des politiques à incidence spatiale qui regroupent les diverses dimensions évoquées plus haut selon une modalité particulière. Il s'agit de politiques dont l'objectif déclaré n'est pas une modification directe de l'espace mais une modification du rapport à l'espace (et/ou au temps, selon le point de vue adopté) ; par l'accélération des déplacements, les politiques de mobilité « rétrécissent » de fait

l'espace. Ce phénomène de réduction a cependant comme conséquence un « zébrage » de l'espace par la mise en place de multiples infrastructures, qu'il s'agisse de voies ferrées, de routes, d'aéroports ou de politique visant à gérer le trafic induit par ces installations comme la modulation du trafic par exemple. Sur le plan social, le plus important n'est pas l'occupation de l'espace en tant que telle, c'est-à-dire en mètres carrés de béton ou kilomètres de rails, mais la localisation de cette occupation, son choix politique et ses conséquences sociales.

3. Action publique, distributivité et discriminations sociales

- ¹⁵ Les politiques à incidence spatiale appartiennent à la catégorie des politiques (re)distributives (Lowi, 1972) ; elles concèdent quelque chose – de positif ou de négatif – à un ou plusieurs groupes d'agents sans (toujours) définir précisément (ou apparemment) qui concède quoi à qui. La dimension (re)distributive des politiques publiques à incidence spatiale consiste en fait en ce que l'impact de la politique concerne une aire limitée, ou, plutôt, un groupe limité d'agents ou de groupes affectés.
- ¹⁶ Une politique à incidence spatiale nécessite en effet l'occupation, d'une manière ou d'une autre, d'un territoire bien délimité. En occupant ce territoire, le résultat de cette politique (route, décharge, zone protégée, etc.) délaisse dans le même temps tout le reste de l'espace et seuls ce territoire et ses alentours se verront transformés. Ce phénomène de différenciation ou de discrimination, en distinguant un espace précis, crée des groupes de personnes avantagées et désavantagées par la politique mise en œuvre, soit du point de vue social (telle catégorie de la population), institutionnel (telle commune), économique (telle entreprise) et/ou écologique (tels défenseurs de tel site naturel). Ces deux groupes ne peuvent guère se recouper si l'on songe que cette politique est imposée par une entité politique, donc présumée répondre au besoin du territoire entier que celle-ci représente alors qu'elle se matérialise en un seul endroit de l'espace. Les politiques à incidence spatiale possèdent donc cette propriété de créer, en raison de leur impact sur le sol, deux ordres antagonistes et en inadéquation de personnes concernées, des affectés positivement et négativement, soit des gagnants et des perdants, qui ne se recoupent pas forcément (de manière parfaite) avec les groupes-cibles et les bénéficiaires finaux d'une action publique². En ce sens, les politiques à incidence spatiale sont toujours également (re)distributives.
- ¹⁷ Les conflits entre gagnants et perdants lors de la mise en œuvre de politiques publiques à incidence spatiale constituent le cœur de toute une approche qui a beaucoup marqué la géographie humaine et urbaine, ainsi que la science politique, et qui s'est développée depuis la fin des années 1960 autour du thème des conflits de localisation d'aéroports, de routes, de dépôts de déchets, etc. (cf. les fameux phénomènes NIMBY ou LULU ainsi que la médiation environnementale ; Knoepfel, 1995). Qu'il soit d'inspiration marxiste ou non, un second courant de recherche s'est donné pour but de voir de quelle façon le pouvoir est distribué, qui gagne et qui perd, quelles sont les interactions entre les acteurs selon leur spatialisation, quelle est l'importance des effets distributifs, etc. (Kirby, 1982). L'ensemble de ces approches a montré, entre autres, que bien souvent les conflits de localisation menaient à des inégalités sociospatiales ; les conflits sont en effet plus importants lorsque des acteurs socio-économiquement favorisés occupent l'endroit. Les mesures négatives sont ainsi implantées chez qui ne parvient pas à s'en

protéger, alors que les conséquences positives des politiques publiques sont situées chez qui sait s'en approprier.

- 18 Intervenant dans la définition des relations entre l'État, les groupes-cibles et les bénéficiaires finaux, toute politique publique, en particulier dans le cadre de ses impacts spatiaux, possède ainsi un caractère intrinsèquement (re)distributif. *De facto*, elle opère toujours – même si ceci n'est pas toujours perçu ou n'induit pas systématiquement une démarche réflexive auprès des acteurs concernés, donc des conflits entre ces derniers (Benz, 1991) – un changement dans les attributions matérielles et symboliques dont jouissent les différents acteurs, en imposant des coûts (induits par des changements de comportements) aux groupes-cibles visés et en octroyant des avantages (liés à l'amélioration de leur situation personnelle) aux bénéficiaires finaux de l'action publique. Notre approche vise dès lors à – tant que faire se peut – objectiver ces effets (re)distributifs entre individus et groupes socio-économiques. En particulier, nous cherchons à savoir si l'État, par son action à incidence spatiale, amplifie ou réduit les inégalités sociales qui sont figées dans l'espace et internalisées, en tant que discriminations spatiales « normales » ou « naturelles », dans la conscience individuelle et/ou collective.

3.1. Les plans d'action : lieux de légitimation des discriminations ?

- 19 La (re)distributivité inhérente à une politique publique s'observe et se mesure le mieux à l'aune du plan d'action qui encadre sa mise en œuvre (par exemple les plans pour la construction des routes, des centres hospitaliers ou des universités, mais aussi pour l'élimination des déchets ou la protection de l'air). En effet, la portée des discriminations sociales, tant positives que négatives, qui se répercutent dans le territoire et ses découpages institutionnels, découle certes de la nature même du problème collectif à résoudre, mais aussi, et plus encore à notre avis, des priorités d'intervention (qui est servi en premier ?) dûment établies et légitimées dans le plan d'action idoine. Nous définissons ce dernier comme l'ensemble des décisions de planification utiles à la production coordonnée et ciblée des prestations administratives prévues par la législation et la réglementation (par exemple la réalisation d'équipements, l'octroi de subventions agricoles ou la présence de forces policières dans la rue). Un plan d'action fixe donc des critères ou règles opérationnelles pour l'allocation des ressources (personnel, argent, connaissances, etc.) nécessaires aux activités de l'administration en charge de l'exécution du mandat parlementaire et/ou gouvernemental ; dans ce sens, il représente un véritable outil de pilotage de la politique publique (Knoepfel, Larrue, Varone, 2001, p. 226 ss).
- 20 Etablir de telles priorités de mise en œuvre est inéluctable compte tenu des ressources matérielles limitées de l'État, les services administratifs se trouvant toujours dans l'impossibilité de satisfaire tout le monde de manière identique et en même temps. Adopter un plan d'action implique donc, dans le cas des politiques régulatrices notamment, d'accepter, pour un certain temps, des déficits partiels de mise en œuvre auprès de certains groupes sociaux. La nature des privilèges et, corollairement, des discriminations négatives qui en découlent peut dépendre d'une accentuation du problème dans certains secteurs et régions, des dispositions législatives ou encore de pressions plus partisans et clientélistes.

- 21 À notre avis, un plan d'action ne représente un véritable instrument de pilotage d'une politique que s'il est formulé de manière explicite, procède à des discriminations claires dans un cadre temporel donné, structure les tâches et les compétences de chaque acteur appartenant à l'arrangement institutionnel de mise en œuvre et lie les ressources administratives allouées à des décisions et activités spécifiques. Assurément, de tels plans d'action favorisent la gestion cohérente et ciblée d'une politique. Par contre, ils tendent à rendre transparentes, pour tous les acteurs concernés, les discriminations (temporaires) concrètement opérées : dès lors, leur formulation présuppose que les responsables politico-administratifs légitiment le ciblage de l'action publique ce qui, compte tenu des impératifs du consensus partisan, implique parfois de supporter des coûts politiques élevés (voir par exemple l'actuel débat sur l'indemnisation et les mesures d'isolation pour les voisins des aéroports). De fait, la phase d'élaboration des plans d'action ne se déroule guère au sein de l'assemblée législative mais plutôt au niveau des autorités exécutives, ce qui leur octroie une plus grande marge de manœuvre (car elles ne sont pas forcément soumises à un référendum ou à une autre forme de veto possible, ni à un contrôle politique si le plan d'action demeure implicite). Les conflits d'intérêt – entre groupes sociaux – ne sont pas pour autant absents, mais simplement médiatisés par les oppositions entre divers services administratifs les « représentant » (par exemple, dans le cas des plans de lutte contre le bruit autour des aéroports, on observe un conflit entre le service de protection de l'environnement qui tend à défendre le point de vue des riverains et le service de l'économie qui se fait l'avocat des compagnies d'aviation et des exploitants de l'aéroport).
- 22 La question des acteurs impliqués dans l'élaboration d'un plan d'action et de sa mise en œuvre conduit à poser presque inévitablement celle des démarches participatives développées ces dernières décennies et dont les conséquences peuvent être diverses. On a ainsi souvent constaté qu'une large participation des citoyens et des groupes sociaux à des procédures d'élaboration et de mise en œuvre de plans d'action avait tendance à reproduire les inégalités sociales existantes (Godbout, 1983 ; Linder et al., 1992). D'une part, il est souvent apparu que seules quelques catégories sociales privilégiées prenaient part à de tels processus et, d'autre part, il est manifeste que cela conduit à une compétition entre agents et groupes sociaux pour s'approprier les projets mis en œuvre et à un résultat la plupart du temps inégalitaire. Toutefois, il est des cas où un projet peut réellement être approprié et élaboré par l'ensemble des acteurs concernés, ce que Callon (1997) appelle le « modèle de conception négocié ».
- 23 Dans une perspective néo-institutionnaliste, on peut penser que les institutions en place ont des conséquences sur la détermination des priorités spatiales de la politique, leurs caractéristiques et leur vécu subjectif. Certains types d'architectures institutionnelles ont pu être analysés sous cet angle dont, par exemple, le fédéralisme d'exécution helvétique qui a comme trait majeur et essentiel de laisser une place importante aux cantons, voire aux communes, dans la mise en œuvre des politiques publiques (Terribilini, 2001). Ainsi, lorsque l'on compare des situations dans lesquelles l'action des pouvoirs publics est emmenée par tel acteur de tel niveau institutionnel, les résultats sont très variables en termes d'inégalités sociospatiales. Lorsque l'acteur fédéral, c'est-à-dire central, est présent de manière déterminante, les impacts sociospatiaux sont en règle générale égaux, conséquence de sa distance sociale, politique et géographique (ce qui signifie aussi une légitimité moindre) vis-à-vis des enjeux locaux et régionaux, de l'importance de ses ressources et de son souci

d'appliquer la politique publique en question d'abord selon ses principes propres. En revanche, lorsque c'est un canton et/ou une commune qui tiennent ce rôle, le résultat est plus souvent inégalitaire, ce type d'acteur(s) étant impliqué(s) dans la structure locale et régionale du pouvoir, bénéficiant de moins de ressources et privilégiant donc plus facilement les complicités horizontales aux fidélités verticales. Toutefois, il est des cas où des instances décentralisées sont susceptibles de réaliser des projets sans produire d'inégalités sociospatiales. La condition est alors une autonomie du champ politico-administratif, ce qui signifie que les acteurs publics doivent pouvoir être relativement distants des acteurs sociaux et bénéficier de ressources suffisantes (non seulement financières, mais souvent techniques et scientifiques ; ce type de ressources est déterminant dans nombre de politiques à incidence spatiale dont le degré de complexité peut être élevé).

3.2. L'espace comme construit : (re)production des inégalités

- 24 L'espace dans lequel les politiques publiques à incidence spatiale sont mises en œuvre n'est pas neutre ; au contraire il est un produit social (Lefebvre, 1974). Il ne constitue pas seulement le lieu des actions humaines, mais représente l'un de ses enjeux, ainsi que nous l'avons vu avec les conflits de localisation. En d'autres termes, "space (...) is not simply constituted by but is also constitutive of social processes" (Harvey, 1997 : 23). Ainsi, façonné par l'histoire, « l'espace est du temps cristallisé » (Castells, 1998 : 462).
- 25 Si la matérialité de l'espace permet de constater facilement sa nature de produit social, celle-ci ne donne pas à lire facilement ses effets sur la sphère sociale, ce qui lui confère d'ailleurs toute son efficacité en matière de contrôle social (Loschak, 1978 : 160-200). L'espace devient ainsi un lieu d'apprentissage des hiérarchies et comportements sociaux par le biais de contacts répétés avec certaines de ses caractéristiques comme, par exemple, l'éloignement. Ainsi, « du fait que l'espace social se trouve inscrit à la fois dans les structures spatiales et dans les structures mentales qui sont pour une part le produit de l'incorporation de ces structures, l'espace est un des lieux où le pouvoir s'affirme et s'exerce... » (Bourdieu, 1993 : 163). L'espace contribue ainsi à produire, à reproduire ou à subvenir les relations sociales.
- 26 Si l'espace est un lieu d'inscription des rapports sociaux, les groupes sociaux sont spatialisés de façon différenciée et l'on retrouve souvent dans les distances et séparations spatiales les distances et séparations sociales, ceci plus particulièrement en milieu urbain. Ainsi, à la position des agents dans l'espace social correspond une position professionnelle mais surtout résidentielle dans l'espace physique. Cela conduit à un phénomène de ségrégation entre groupes sociaux dont le constat est si frappant et si clair que, selon d'aucuns, son étude semble constituer le domaine central de l'analyse urbaine (Friedrichs, 1983).
- 27 Harvey donnait déjà en 1975 quelques pistes de réflexion visant à connecter la différenciation résidentielle avec la structure sociale. La plus intéressante s'attache au processus de reproduction. C'est ainsi que l'on peut interpréter la ségrégation urbaine en termes de reproduction des relations sociales à l'intérieur de la société. Notamment, les aires résidentielles constituent des milieux au sein desquels les agents, par le jeu des interactions sociales, dérivent bon nombre de leurs valeurs, attentes, comportements consuméristes, etc., en d'autres termes, façonnent leur « *habitus* ». Mais c'est également

le lieu de la (non-)acquisition de certains types de capital, de ressources ou de « *market capacities* ». Ce peut notamment être le cas du capital scolaire par le biais d'un accès différencié à des enseignements supérieurs ou de qualité selon les lieux. Plus tard, d'autres auteurs ont confirmé l'hypothèse de Harvey selon laquelle la différenciation résidentielle était intimement liée à la reproduction sociale (Scott, 1980, 1985 et 1986 ; Harris, 1984). Même si d'aucuns la relativisent (Pratt et Hanson, 1988), elle s'avère malgré tout bien fondée (Huxley et Winchester, 1991). En observant l'inégalité d'accès des diverses catégories sociales aux équipements collectifs selon leur localisation, certaines recherches ont d'ailleurs bien montré que les catégories sociales favorisées jouissent en priorité des équipements susceptibles de garantir leur reproduction, du point de vue scolaire (universités, hautes écoles), culturel (musées, théâtres), corporelle (médecins, hôpitaux, police), etc., tandis que les couches défavorisées sont le plus souvent éloignées de ces diverses offres (Pinçon-Chariot et al., 1986).

- 28 Les divers processus de localisation des groupes sociaux font que, au fil du temps, des secteurs ou des quartiers se façonnent et s'associent à des types spécifiques de population. Ceux-ci se caractérisent d'abord par des chances inégales d'accès aux biens matériels et symboliques offerts par la ville, la ségrégation étant toujours à la fois une séparation physique et sociale. De la sorte, partant des élites, chaque strate essaye de s'isoler du reste de la société « selon des processus de ségrégation hiérarchique en cascade qui, finalement, aboutissent à la fragmentation sociospatiale » (Castells, 1998 : 468). Ces phénomènes de regroupement spatial des groupes sociaux et de ségrégation ont une force structurante importante et peuvent être constatés de façon éclatante dans les grandes métropoles actuelles et avant tout dans les pays anglo-saxons où les rapports sociaux sont particulièrement brutaux. La situation est quelque peu plus nuancée dans un pays comme la Suisse par exemple. Quoi qu'il en soit, même si la mixité est en général la règle dans les divers quartiers d'une ville et si l'homogénéité de la population est avant tout une question de degré, il reste que chaque quartier est typé selon la catégorie qui y est dominante, pas forcément numériquement d'ailleurs (Grafmeyer, 1994).
- 29 La division sociale de l'espace nous conduit ainsi à voir les conflits de localisation sous l'angle suivant. Il y a une lutte autour des résultats et effets des politiques publiques à incidence spatiale entre les groupes sociaux qui sont situés sur le territoire selon, avant tout, leurs caractéristiques socio-économiques. Ces groupes cherchent à s'approprier ce qu'ils considèrent comme étant des effets positifs des politiques à incidence spatiale et tentent de se défaire des effets présumés négatifs. Leur aptitude à s'imposer dans cette lutte dépend des différentes sortes de capitaux et de ressources possédés. Il y a de fait une forte probabilité pour que, tandis que les conséquences positives des politiques à incidence spatiale soient favorables prioritairement aux catégories supérieures de la population, les impacts négatifs résultant de la mise en œuvre soient situés dans des endroits occupés par les couches défavorisées de la population (Terribilini, 1995). Les groupes de gagnants et de perdants dans les conflits de localisation ont donc de fortes chances de correspondre, en bonne partie du moins, aux catégories privilégiées et, respectivement, défavorisées de la population. Dans ce cas, l'action publique, si elle n'intègre pas de tels phénomènes dans la conception des plans d'action, peut contribuer – souvent involontairement – à la reproduction voire à l'amplification des discriminations existantes.
- 30 De fait, un nombre important d'études ont montré une corrélation entre les impacts négatifs (pollution de l'air ou des eaux, bruit, etc.) et le niveau de revenu ou l'origine

ethnique. Au-delà du simple problème des conflits de localisation, il s'agit de tout le débat, plus récent, sur la « justice environnementale » (Capek, 1993), particulièrement virulent aux Etats-Unis. Dans ce cadre, de nombreux travaux font la démonstration d'inégalités sociospatiales, que ce soit à l'aide d'études de cas ou de démarches empiriques plus larges (Bullard, 1990 ; Anderton, 1994 ; Hamilton, 1995 et US Environmental Protection Agency, 1992).

- 31 Relevons toutefois que certains travaux en ce domaine ont relativisé la corrélation entre origine ethnique ou revenu et nuisances, montrant que le statut socio-économique (ou l'origine ethnique) n'était pas le seul facteur déterminant dans la localisation d'une infrastructure gênante, mais que l'activisme politique, par exemple, était au moins aussi important (Anderton, 1994 ; Hamilton, 1995). Dans cet ordre d'idées, d'autres ont relevé à quel point étaient décisifs les facteurs d'ordre stratégique ; dans certains cas, des groupes sociaux moins favorisés que d'autres pouvaient s'imposer en raison d'un meilleur timing de la contestation ou d'une meilleure utilisation des opportunités politiques (Wash et al., 1993).
- 32 Les processus de structuration de l'espace sont activés autour de représentations qui influencent leurs caractéristiques et leurs conséquences. Un détour par la problématique de la représentation de l'espace s'avère ainsi nécessaire pour comprendre ensuite comment s'opère la production de référentiels à la base de la création de l'espace proposé par les politiques publiques à incidence spatiale et la légitimation de leurs impacts, même, et surtout, quand ceux-ci sont de nature discriminatoire.
- 33 La géographie s'est ainsi beaucoup préoccupée de la question de la représentation de l'espace. Les travaux les plus récents ont notamment tenté de dépasser les écoles objectivistes et positivistes pour rendre pleinement compte du lien intime entre l'espace ou le territoire et sa représentation, c'est-à-dire en partie sa légitimation. C'est par exemple le cas de l'école poststructuraliste (Peet, 1998). Cette dernière entend rendre compte du lien dialectique idéal-matériel en matière d'espace en associant la dimension sémiotique et phénoménologique à un structuralisme remplaçant les agents sociaux dans le réseau de contraintes sociospatiales qui déterminent en partie leur comportement et leur perception. Partant des acquis postpositivistes selon lesquels l'espace n'est pas que le produit des processus sociaux mais est pleinement impliqué dans ces derniers, celui-ci est désormais vu comme un processus. Chacun, à partir d'un point de vue socialement et spatialement déterminé, participe à sa production. Cet espace produit, ou « paysage culturel », relève d'un réseau de connaissances, de discours qui sont autant de sens, de valeurs, d'idéologies et sens commun où se communiquent, se négocient et se subvertissent les pratiques des acteurs, faisant ainsi de l'espace un « texte » (Duncan, 1990). Schein (1997) affirme ainsi que l'espace est un discours matérialisé, ou plutôt un « nœud à l'intersection de divers discours » (discours pouvant être relatifs au zoning, à l'architecture, aux modes de consommation, à la conservation historique, aux intérêts de voisinage, etc.). La matérialisation opère une naturalisation, donc une légitimation, de l'espace ; ce dernier paraît sans rapport avec sa nature de discours socialement produit et s'impose ainsi aux agents sociaux. Mais l'espace n'est pas figé et les divers discours y relatifs évoluent conjointement, et se modifient peu ou prou, selon les pratiques et les représentations des acteurs. Le caractère multidimensionnel du texte social et sa modification permanente donnent

ainsi à l'espace un caractère de palimpseste et font de lui une sorte d'*habitus* matériel par lequel les structures sociales sont renforcées ou subverties.

- 34 La question qui se pose est dès lors de savoir si les politiques à incidence spatiale produisent, reproduisent et/ou renversent les rapports de force antérieurs (spatialisés, résultants/traduisant les effets redistributifs des politiques à incidence spatiale antérieure) et de quelle manière ces phénomènes sont vécus comme – en partie du moins – légitimes. Il s'agit de se poser la question du couplage théorique et pratique qui est opéré entre inégalités sociales et (représentation de l'espace, les politiques publiques étant en bonne partie productrices de ces diverses dimensions matérielles et symboliques.

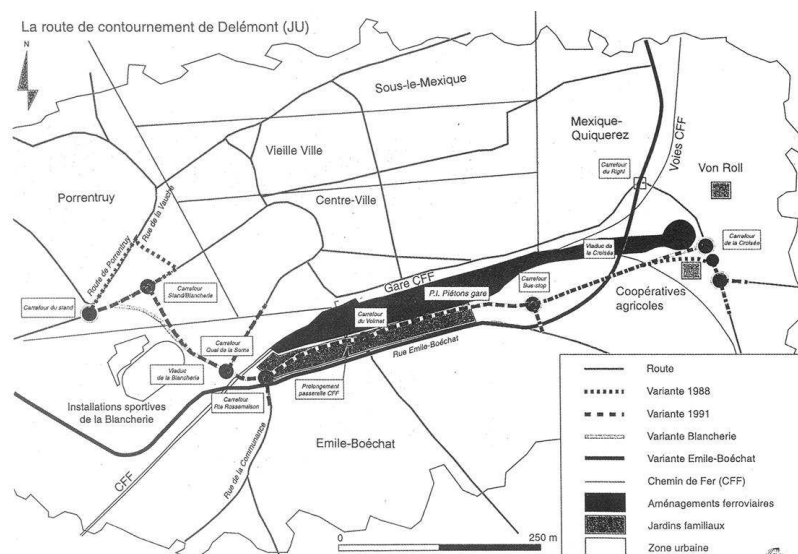
4. Politiques de mobilité : quelques exemples suisses

- 35 Nous proposons d'illustrer la problématique des effets sociaux des politiques à incidence spatiale dans le domaine de la mobilité à partir de quelques études de cas orientées sur la circulation routière (en Suisse). Inutile en effet de préciser à quel point cette dernière s'est accrue dans l'après-guerre et jusqu'à nos jours. Cela a profondément modifié non seulement nos comportements et toute l'organisation économique et sociale en général, mais a également structuré l'espace de façon déterminante. Nous proposons ici d'examiner la question des conséquences en termes de discriminations sociospatiales de ces politiques de mobilité, au regard de leurs plans d'action respectifs (qui établissent des priorités quant aux mesures mises en œuvre). Nous présenterons tout d'abord un cas classique de construction d'une infrastructure de fort transit en zone urbaine. Nous nous attarderons ensuite sur des cas relevant d'une politique visant à gérer la mobilité urbaine, à savoir la modération du trafic motorisé.

4.1. Construction des routes principales : le contournement de la ville de Delémont

- 36 L'idée de permettre au trafic de transit circulant dans le nord-ouest de la Suisse de relier les villes de Bâle, Porrentruy, La Chaux-de-Fonds et Bienne en contournant Delémont date déjà des années 1950. Les choses se précisent dans les années 1970 et prennent un tour décisif dès l'indépendance du canton du Jura et au début des années 1980 grâce à l'action de certains députés delémontains au parlement du canton. Plusieurs variantes se succèdent durant la planification. Passant d'abord à l'extérieur de la cité, elles s'en rapprochent jusqu'à s'intégrer pleinement au trafic de la ville, d'où le nom de Route de Distribution Urbaine. La mise à l'enquête date de 1988. Les travaux démarrent vers 1992-1993. En 1996, la première moitié du contournement est achevée. L'ensemble du projet est devisé à 57 millions de francs suisses dont 81 % à la charge de la Confédération helvétique, le solde à celle du canton du Jura. Jusque-là, la traversée de la ville s'opérait essentiellement sur deux axes, le premier traversant le nord de la ville³, le second la coupant en son centre⁴.
- 37 Sous l'angle de sa structuration sociospatiale, la ville de Delémont comporte des quartiers socio-économiquement privilégiés au centre et au nord, soit sur les hauteurs⁵. Dans ce dernier cas, il s'agit d'une zone traditionnelle de résidence de la bourgeoisie delémontaine. La Vieille-Ville, comme ailleurs, a vu sa population changer à la suite

d'entreprises de rénovations. Avec ses rues modérées et la valorisation de son patrimoine historique, ce quartier, en transition, est aujourd'hui plutôt occupé par des catégories privilégiées. Les quartiers défavorisés se situent à l'est de la ville⁶ et en bordure de la route principale Bâle-La-Chaux-de-Fonds ainsi que de la route de Moutier. Les quartiers plutôt privilégiés se situent au centre-ville (concentration des activités commerciales, quartier en pleine restructuration autour des projets de développement de la ville) et à l'ouest de la cité⁷, autre zone de résidence. Le quartier situé au sud de la voie ferrée est plutôt socio-économiquement défavorisé⁸. Toutefois, au niveau des loyers, il tend à se rapprocher des situations existant au centre et à l'ouest de la ville, notamment en raison de son extension continue et de la réalisation de nouveaux bâtiments locatifs. Mais il reste en partie axé sur sa structure traditionnelle, soit de petites maisons individuelles occupées usuellement par des cheminots ou des petits employés. Il fut longtemps considéré comme une zone informe et sans fonction, développée anarchiquement.



- 38 La variante finalement adoptée et réalisée se caractérise par un fort degré d'inégalité par rapport à celles qui ont pu être proposées au cours du processus de planification ainsi que par rapport à la situation antérieure. En effet, tandis que l'impact majeur se situe dans le quartier plutôt défavorisé du sud de la ville⁹ avec un transfert dans cette zone de la circulation passant jusque-là dans le centre de la ville, cette route comporte également un viaduc qui arrive dans l'ouest de la ville où les plus touchés sont les habitants d'immeubles locatifs occupés principalement par les employés des entreprises sises dans le quartier.
- 39 Un coup d'œil au processus de planification permet de s'apercevoir ainsi que, dans son ensemble, l'évolution du projet montre un lent processus de transfert d'une partie des nuisances dues à la circulation routière de groupes sociaux plutôt privilégiés vers des groupes plutôt défavorisés, et ce dans le même temps où le niveau local parvient à s'appropriier le projet de route cantonale pour des besoins internes de redéfinition de la circulation routière :
- Pour des raisons qui tiennent entre autres à la volonté de revoir le trafic dans la cité – notamment dans le but de libérer les quartiers du centre, de la Vieille-Ville et du nord d'une partie du trafic qu'elles subissent – canton et commune intègrent

progressivement la route dans la cité (alors qu'il était prévu initialement de la contourner), ceci au sein d'un quartier plutôt défavorisé.

- Peu à peu, la route et ses fonctions deviennent entièrement appropriées par le niveau local. La jonction ouest se fait désormais dans la cité et non plus au-dehors et il s'agit désormais de relier les diverses parties de la ville. La route devient à vocation locale (route de distribution urbaine = RDU), mais la production de discriminations est tempérée, d'une part, par la présence d'un bureau d'urbanisme dont les propositions permettent d'éloigner la route des habitations (certes au prix de la destruction de jardins familiaux), et d'autre part par la mixité sociale de la zone d'arrivée du viaduc et du surplus de circulation à en escompter.

- Dans un dernier temps, on observe une phase de lutte entre les divers groupes autour de la configuration de la variante à retenir. Dans ce jeu, les habitants mobilisés du sud de la cité ne parviendront à obtenir que des compensations mineures. À l'inverse, la situation dans l'ouest de la ville se décline en faveur des acteurs socio-économiquement privilégiés. Une variante qui aurait pu contenter l'ensemble des groupes résidant à cet endroit ayant été rejetée par le canton, c'est autour d'une configuration plus ponctuelle que se déroule la différenciation ; les agents les plus démunis habitant les immeubles locatifs sont contraints de voir arriver les véhicules par le viaduc près de leurs habitations, alors que les acteurs les plus favorisés sont parvenus à faire notamment supprimer une boucle de circulation gênante. C'est un *statu quo* pour eux en termes de nuisances.

40 Alors que la construction de routes principales est une tâche des cantons et de la Confédération, on assiste donc à un important processus d'appropriation de la route par le niveau local. Or, cela suit de près le processus de production d'inégalités, variante après variante. C'est donc à une échelle très décentralisée que s'est déroulée la planification avec une forte présence non seulement de l'acteur communal, mais également de certains acteurs sociaux capables d'intervenir dans le débat et d'influencer le processus de décision. Cela indique une importante porosité du champ politico-administratif, qui s'explique notamment par de faibles ressources détenues à ce niveau, en particulier du point de vue technico-scientifique, tant pour ce qui est de la planification routière que de l'estimation de ses nuisances. L'apport des divers bureaux d'étude ne suffit pas pour combler ce handicap, à l'exception, pour une période, de la participation d'un bureau d'urbanisme qui permet de considérer la planification de la route à l'aune de critères urbanistiques précis.

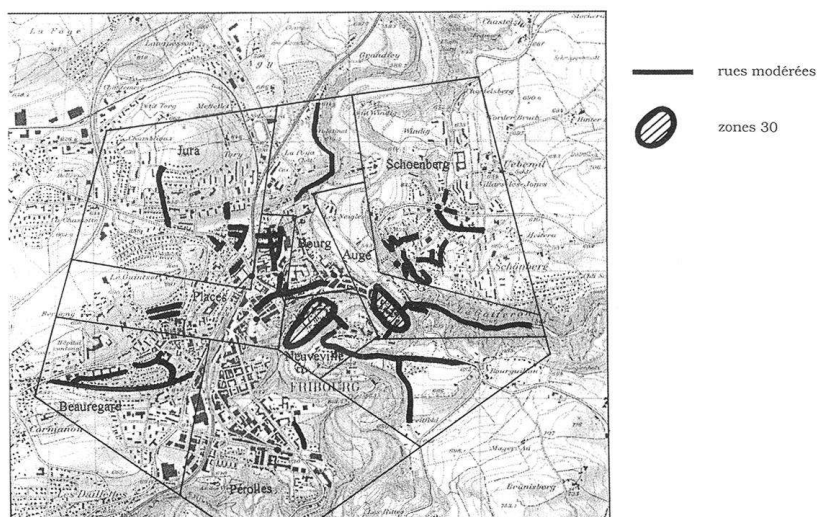
41 Le référentiel sectoriel est celui des routes principales et, en général, celui de la construction des infrastructures routières de grand transit. Il touche cependant également des politiques annexes concernées (protection de l'environnement, aménagement du territoire, etc.). Le référentiel propre au projet s'inscrit dans ce cadre général, mais développe un certain nombre de particularités qui apparaissent tout au long du processus. Notamment, l'accent local s'accroît sous l'influence de la commune. La conception du projet correspond de plus en plus aux vues locales, tout autant en ce qui concerne le développement du centre-ville que la prise en compte d'autres besoins (piétons, cyclistes, etc.). Toute allusion à une quelconque fonction de déviation, de prise en charge du trafic de transit ou de liaison entre villes ou régions disparaît progressivement. Tant et si bien que le gouvernement, dans son message au parlement, déclare, à propos du projet, « que son rôle n'étant plus de permettre le contournement de Delémont pour le trafic de transit, il fut redéfini dans le sens d'une route de distribution, d'où son nom ». Le référentiel est d'abord axé autour du

délestage et du développement du centre ainsi que la liaison entre les quartiers, garanties présumées d'un bien-être accru pour les habitants. La communauté est ainsi prise comme un tout et ses intérêts sont assimilés aux intérêts économiques dominants (centre). Dans la plaquette officielle présentant la route, le ministre compétent déclare ainsi que « la route de distribution urbaine profitera prioritairement à la population de Delémont et de sa région ». Le maire de la ville affirme que « cette route permettra le réaménagement de la circulation au centre-ville et redonnera son cadre attractif au cœur de la cité ». Il ajoute qu'elle « provoquera une diminution patente des nuisances de toute sorte et améliorera considérablement la qualité de la vie à Delémont ». Cette démarche paraît avoir été susceptible de créer une certaine légitimité autour du projet. D'ailleurs, les oppositions qui se font jour ne sont pas constituées autour de référentiels en contradiction avec le référentiel dominant. Au contraire, chacun part des mêmes considérations (il faut désengorger le centre, relier les quartiers, etc.), mais propose des solutions différentes, ce qui montre la nature essentiellement NIMBY de ces oppositions.

4.2. Modération du trafic : les villes de Fribourg et de Neuchâtel

- 42 La modération du trafic en ville de *Fribourg* ne constitue pas un projet homogène. Des mesures ont déjà été prises au coup par coup dès 1987 et la plupart des quartiers reçoivent progressivement des aménagements. Ce n'est que vers 1992-1993 qu'une planification systématique pour l'ensemble de la ville est entreprise. Celle-ci déploie progressivement ses effets et est conçue pour accompagner une refonte du système routier de la ville, notamment en liaison avec certains gros projets (pont par exemple).
- 43 Dans la ville de Fribourg, les quartiers plutôt socio-économiquement favorisés sont ceux du centre et de l'est de la ville¹⁰ qui comportent, côté nord, les quartiers du centre-ville où sont concentrées les diverses activités économiques, services notamment, et côté sud les anciens quartiers populaires de Fribourg.

FRIBOURG : mesures de modération du trafic



- 44 Ces derniers sont progressivement investis par des catégories sociales plus privilégiées au rythme des entreprises de rénovation et de réhabilitation. Une certaine mixité

demeure encore, certains logements étant toujours occupés par leurs « anciens » habitants. Côté est¹¹, il s'agit d'un quartier à forte mixité. Si le niveau moyen du loyer est assez élevé, les maisons individuelles côtoient cependant des « tours » et des « barres » au caractère plus « populaire ». À l'inverse, on trouve des zones plus privilégiées (zones villas) insérées dans des quartiers plutôt défavorisés. C'est en particulier le cas au sud-ouest de la ville¹². Les quartiers plutôt socio-économiquement défavorisés sont ceux de l'ouest de la ville¹³. On y trouve un quartier¹⁴ assez axé sur l'industrie dont la population a un caractère plutôt ouvrier, bien que des îlots plus privilégiés existent. A mentionner également un quartier¹⁵ constitué de tours entre la route cantonale et l'autoroute, mais comportant aussi des zones de maisons individuelles.

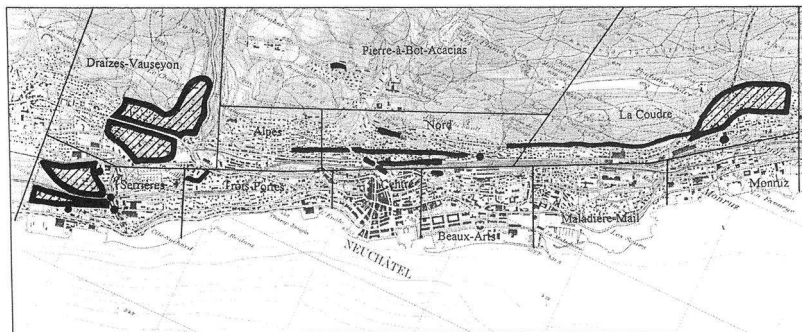
- 45 Dans une première étape de la planification et de la mise en œuvre, l'impact spatial est particulièrement inégalitaire. En effet, les zones et aménagements de modération du trafic se situent presque exclusivement dans les quartiers socio-économiquement favorisés, alors que les quartiers plutôt défavorisés en sont la plupart du temps privés. Cette inégalité est redoublée dans la mesure où ce ne sont pas, bien souvent, des zones à fortes nuisances qui ont été modérées, mais des endroits sans grands problèmes de trafic. Ainsi, les catégories socio-économiquement favorisées subissent en général moins de nuisances et jouissent dans le même temps de mesures modératrices alors que les catégories défavorisées supportent une circulation routière comparativement plus importante sans que des mesures en atténuent les conséquences¹⁶.
- 46 Bien que les données à disposition ne tiennent compte que d'une partie des mesures prises dès 1994 sur la base du plan directeur de la modération du trafic, on peut constater, dans un deuxième temps, une réorientation de l'impact spatial dans un sens égalitaire. Agissant sur des points noirs du point de vue de la circulation, des nuisances et de la sécurité des usagers, la ville de Fribourg met en place des mesures de modération du trafic dans des zones touchées par des problèmes importants et où résident donc la plupart du temps des catégories sociales socio-économiquement plutôt défavorisées. C'est ainsi que des mesures sont prises dans l'est de la ville¹⁷ précisément dans les zones moins favorisées alors que les aménagements mis en place durant la phase précédente l'ont été aux endroits plutôt privilégiés. De même, un certain nombre de mesures sont prises sur une route à fort transit dans l'ouest de la cité¹⁸. Une politique restrictive de parcage est également mise en place dans les quartiers ouest, puis dans le reste de la ville. Les mesures ponctuelles continuent à essaimer, suivant par là globalement les propositions et priorités du nouveau plan directeur.
- 47 Les différences sociospatiales qui se font jour s'expliquent en particulier par le type de planification mis en œuvre ; celui-ci est totalement différent dans chacune des deux phases et va présider à des évolutions antagonistes du projet dans l'espace permettant une appropriation très différenciée par les divers groupes sociaux. Dans la première phase, la commune de Fribourg développe une politique qui consiste, d'une part, à ne modérer que les rues tout à fait secondaires et, d'autre part, à intervenir à ce niveau selon qu'il existe des revendications ou non des riverains, c'est-à-dire que les mesures sont prises par l'administration communale à la demande des associations de quartiers. Ce mode de faire conduit à ce que les catégories sociales privilégiées avant tout s'accaparent les mesures de modération du trafic sans qu'elles constituent les populations les plus touchées et ceci au détriment des autres groupes sociaux. C'est ainsi une appropriation rue par rue qui a lieu de la part des « autorités infralocales »

(associations de quartier), rendue possible par la démarche des autorités communales. La seconde phase illustre un phénomène entièrement différent. Il n'y a pas ou peu, dans ce cas, de possibilité de monopolisation par quelque groupe social que ce soit. Le principe des consultations des associations de quartier et de réponses à des demandes est en effet abandonné au profit d'une intervention sur les problèmes de la circulation routière et de ses nuisances. Ce nouveau type de planification ne permet plus une appropriation locale, ou plutôt infralocale, comme précédemment.

- 48 Le réseau d'acteurs a ainsi un profil très différent d'une phase à l'autre. Dans un premier temps, l'administration communale, qui est l'acteur central, entretient des liens étroits avec nombre d'acteurs sociaux, en tête desquels les associations de quartier. Dans un second temps, ce phénomène perd fortement de son importance. Cela est corrélé avec les ressources des instances politico-administratives de ce niveau. En effet, durant la première phase, les ressources en matière de modération du trafic sont faibles. Les instances responsables de cette politique sont la Direction de l'Édilité et le Service de la Circulation. Si les moyens financiers ne sont pas négligeables, le personnel est réduit si l'on songe que la politique de modération du trafic est planifiée et mise en œuvre par les acteurs responsables de la circulation routière en ville de Fribourg. Il n'y a pas d'instance spécialisée qui applique des critères autres que ceux propres à la technique de circulation et à l'aménagement des routes. Les faibles ressources en matière de modération du trafic de ces acteurs est redoublée par la fragmentation tant horizontale (pas de coopération avec d'autres services de la ville tels que ceux des transports publics ou de l'environnement) que verticale (pas de collaboration avec le canton). Dans la seconde phase, au contraire, les ressources sont comparativement plus élevées, sauf en matière financière (crise des finances publiques oblige). C'est surtout en termes de personnel et de compétences technico-scientifiques que des modifications notables sont à remarquer (engagement de personnel spécialisé).
- 49 Dans la première phase, le référentiel de la modération du trafic à Fribourg se construit autour de la nouvelle vision de la circulation qui est considérée désormais comme beaucoup trop importante et qui doit être repensée. Le référentiel de projet est ainsi en grande partie axé sur le désengorgement du centre-ville et la valorisation de ses rues en les ouvrant aux piétons. En ce sens, le référentiel est localisé en ce que la politique de modération du trafic est vue comme servant les intérêts locaux dominants qui se concentrent dans le centre, qu'il s'agisse de vie commerciale ou sociale. La seconde phase marque une nette réorientation en direction d'un référentiel plus technique et moins orienté vers la valorisation prioritaire d'espace d'une valeur spécifique. L'approche concerne ici l'ensemble de la ville et tous les quartiers. Il n'y a ainsi plus une hiérarchisation au profit des lieux « dominants » de la cité. Chaque quartier est digne d'être modéré au profit de ses habitants et de l'ensemble des usagers de la voie publique. L'espace à modérer paraît ainsi être plus large que précédemment et pas restreint à quelques types de rues seulement en vue d'obtenir des résultats en termes de nuisances et d'accidents.
- 50 Le cas de la modération du trafic de la ville de *Neuchâtel* permet de mettre en évidence des phénomènes comparables. Historiquement, après l'épisode de la piétonnisation du centre-ville entamée au début des années 1980, prend place à Neuchâtel une longue période caractérisée par une absence de politique de modération du trafic, malgré les pressions grandissantes. C'est à la fin de cette décennie que la ville de Neuchâtel mandate un institut universitaire chargé d'élaborer un plan global de modération du

trafic pour l'ensemble de la commune. Celui-ci commence à déployer ses effets au début des années 1990.

NEUCHÂTEL : mesures de modération du trafic



- 51 La ville de Neuchâtel s'étend le long du lac de Neuchâtel au pied et en parallèle de la chaîne du Jura. Capitale du canton de Neuchâtel, elle concentre un certain nombre d'activités de services (administration, santé, enseignement, tourisme, banques et assurances, etc.). Mais elle possède également un certain nombre d'activités industrielles. Les quartiers socio-économiquement favorisés se concentrent au centre-ville. Il s'agit avant tout du quartier du centre qui rassemble de nombreuses activités économiques et administratives et comprend une large zone piétonne, mais également la zone du bord du lac où se trouve notamment l'université¹⁹. Le quartier le plus défavorisé se trouve au nord de la cité²⁰ ; légèrement hors de la ville, il réunit bon nombre d'immeubles d'habitation. Au sud-ouest, se trouve le quartier de Serrières, le plus industriel de tous, et qui comprend beaucoup d'immeubles d'habitation. Les autres quartiers se distinguent par une assez grande mixité et peuvent être considérés comme étant dans la « moyenne »²¹.
- 52 Dans un premier temps, l'impact des mesures prises est inégalitaire car elles se situent dans des quartiers socio-économiquement privilégiés²². En revanche, des quartiers moins favorisés et autant ou plus touchés par des nuisances (nord, par exemple) ne bénéficient pas d'interventions, et ce, malgré les actions entreprises par certaines associations ou élus communaux. Dans un deuxième temps au contraire, l'impact spatial est égalitaire. D'une part, les interventions ont lieu dans les zones les plus soumises à des nuisances, et ce après que le réseau de circulation a été repensé et redimensionné. D'autre part, ceci correspond en partie à des zones socio-économiquement défavorisées. Les quartiers privilégiés ne sont cependant pas oubliés lorsque les problèmes de circulation sont importants, l'objectif final étant de modérer toute la surface de la commune. L'ordre de priorité pour la mise en œuvre des mesures est un facteur important puisqu'il se base sur des critères de nuisances et de densité de population.
- 53 Comme dans le cas de Fribourg, le type de planification permet d'éclairer ce renversement de tendance. Dans la première phase, on constate une absence de politique de modération du trafic digne de ce nom. À l'exception de la piétonnisation du centre-ville, la commune n'a aucun projet de modération du trafic pour la ville. Quelques mesures sont cependant projetées et mises en œuvre. Dans ces cas, la

procédure suit de près celle de la première phase du cas de Fribourg. En effet, n'ayant ni projets, ni priorités, les planificateurs de la commune agissent avant tout avec le souci de répondre aux revendications des particuliers ou associations. Or, on retrouve ici le même phénomène d'inégalité en raison d'une prise en compte des revendications émanant de quartiers socio-économiquement privilégiés. Les catégories sociales privilégiées de Neuchâtel peuvent ainsi s'approprier (bien modestement, vu l'inexistence de toute politique) certaines mesures au détriment de catégories moins favorisées, tout autant, voire plus, soumises à des nuisances, mais probablement moins aptes à s'imposer au niveau décisionnel communal.

- 54 La deuxième phase voit une rupture complète avec cette manière de faire. En effet, les nouveaux planificateurs, essentiellement un institut universitaire mandaté par la nouvelle majorité communale, élaborent un concept global sur la base des problèmes objectifs de la circulation routière. Dans ce cadre, toute possibilité d'appropriation devient limitée pour des habitants ou des associations de quartier. Même si leurs revendications sont prises en compte, elles ne deviennent qu'une information parmi d'autres pour déterminer les zones à problèmes et les solutions à apporter. Cette absence d'appropriation au niveau infralocal peut-être aisément constatée par la localisation des mesures prises. Les zones où la commune était intervenue ou envisageait d'intervenir dans la phase précédente ont une priorité moindre et les premières interventions d'urgence et les premières zones modérées sont avant tout localisées dans des quartiers moins favorisés²³.
- 55 Les ressources de la ville de Neuchâtel sont globalement importantes, pour le moins sous l'angle quantitatif. Capitale du canton comptant plusieurs dizaines de milliers d'habitants, son administration possède un personnel nombreux et des moyens conséquents. Dans le cadre de la politique qui nous intéresse, les ressources les plus pertinentes pour notre analyse sont cependant d'ordre qualitatif ; il s'agit de ressources technico-scientifiques particulières permettant d'appréhender un problème complexe. Là encore, les deux phases se distinguent nettement. Dans la première phase, la commune dispose de moyens importants, notamment en termes de personnel et financiers. Les services qui ont principalement en main le dossier de la piétonnisation du centre-ville et de la modération du trafic, soit le Service de l'urbanisme et celui de la circulation ainsi que, dans une moindre mesure, celui de la police, sont bien dotés, même s'il n'y a pas de ligne budgétaire spécifique pour la modération du trafic. Toutefois, l'absence de politique même de modération du trafic, qui se traduit directement par l'absence de personnel spécialisé dans ce domaine précis, conduit l'administration neuchâteloise à souffrir d'un déficit de ressources techniques et scientifiques. Ce déficit est renforcé par le cloisonnement de ces services qui ne coopèrent guère, ni avec le canton, ni avec d'autres services de la commune susceptibles d'être impliqués. Sous cet angle, l'étape suivante est radicalement différente. Avant toute chose, la commune s'assure le concours d'un organisme universitaire spécialiste de questions de modération du trafic. Cela permet à la commune de combler son déficit de compétences techniques et scientifiques, celles-ci étant l'apanage des experts mandatés. Ce saut qualitatif est renforcé par le nouvel arrangement politico-administratif. La collaboration, au sein du groupe de travail interdépartemental, des divers services communaux et du canton permet une mise en commun de ressources pour la planification.
- 56 En matière de référentiel, relevons, dans le cadre de la piétonisation du centre-ville, la volonté de mettre en œuvre des mesures visant essentiellement à rendre attractif le

centre historique de la ville, à valoriser le patrimoine, à y favoriser les activités commerciales et à être un élément touristique de la région. Sur ce dernier point, on constate aujourd'hui que le centre piéton de Neuchâtel est présenté par la Ville comme un argument touristique au même titre que le château ou la collégiale. Cela montre la pérennité du référentiel autour de cet aménagement en particulier. Ce référentiel peut clairement être qualifié de localisé en ce qu'il répond aux intérêts économiques et politiques dominants au niveau local. Pour ce qui est de la modération du trafic, c'est-à-dire des quelques mesures et projets pris jusqu'en 1989, il semble que l'on ne puisse guère définir de référentiel, ce qui paraît logique vu l'absence de politique de modération du trafic et la démarche au coup par coup des autorités communales. On remarque toutefois que, pour ces dernières, il faut « prendre en compte les revendications des habitants » en vue de « prévenir les accidents », et, pour ce faire, agir sur les « points noirs ». Il s'agit donc bien d'une représentation de la modération du trafic comme d'une action dans l'urgence visant à répondre à des demandes.

- 57 Dans un second temps, l'arrivée d'un institut universitaire modifie entièrement le référentiel de la politique de modération du trafic à Neuchâtel. En effet, le discours et la représentation de cette politique par cet institut sont en bonne partie repris par les autres acteurs politico-administratifs et se distinguent du tout au tout du référentiel de la phase précédente. Voici comment s'expriment alors les planificateurs : « Le but ultime est la restitution d'un cadre de vie accueillant en ville de Neuchâtel. Il s'agit d'appriivoiser la voiture, de créer un nouvel équilibre entre les différents usagers de la route, de rendre plus attrayants la marche à pied et les déplacements à bicyclette, bref, de créer un climat plus convivial sur les routes. » Pour cela, « les rues de quartier doivent être rendues aux habitants » (notamment par une amélioration de la sécurité des enfants et des personnes âgées), « la sécurité des piétons et des deux-roues doit être fortement améliorée sur les routes principales » et on doit parvenir à « une revalorisation de la fonction sociale de l'espace public ». Dans le même temps, « il s'agit de satisfaire aux exigences des deux ordonnances fédérales sur la protection de l'air et sur celle contre le bruit » ainsi que de remplir « celles de la loi cantonale d'application de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre ». Parce que la volonté est ici d'intervenir sur les problèmes de circulation, de soulager la plus grande surface de la ville et de répondre aux exigences légales en matière de protection de l'environnement, on peut définir ce référentiel comme un référentiel technique et scientifique correspondant particulièrement aux référentiels sectoriels concernés. Mais parce qu'il fait une large part au cadre de vie et à la convivialité qui devrait régner sur les routes et dans les divers quartiers, on peut également dire que ce référentiel est en partie localisé, puisqu'il entend répondre aux intérêts locaux entendus comme étant ceux de toutes les catégories de la population.

4.3. Comparaison et premiers enseignements

- 58 Les cas de mise en œuvre de politiques à incidence spatiale liés à la mobilité présentés ci-dessus permettent d'illustrer certains aspects déterminants en matière de discriminations sociales. On observe ainsi des effets en grande partie identiques, à savoir que des plans d'action favorisant ou gérant la mobilité sont l'objet d'une forte réappropriation par nombre d'acteurs, qu'il s'agisse d'instances politico-administratives communales et cantonales ou d'acteurs sociaux (particuliers, entreprises, associations, etc.). Ce phénomène a pour conséquence directe la création

de discriminations sociospatiales ; les catégories sociales défavorisées assument des nuisances ou sont privées d'effets positifs, ceci à l'avantage des catégories sociales privilégiées. Ces dernières sont en effet mieux à même d'articuler des revendications et de posséder les réseaux adéquats pour répercuter leurs souhaits.

- 59 Le fait que ces mécanismes opèrent pose la question du processus de planification mis en place par les pouvoirs publics et des caractéristiques de ces derniers. L'un des éléments primordiaux semble être les ressources détenues par les acteurs politico-administratifs. Dans tous les cas d'inégalités sociospatiales criantes, les acteurs possèdent de faibles ressources, non seulement financières, mais surtout techniques et scientifiques ; peu équipés pour définir des priorités d'action là où le besoin est réel (goulets d'étranglement, pics de pollution, accidents, etc.), ils sont d'autant plus susceptibles d'adhérer aux vœux formulés par certains acteurs.
- 60 Une telle perméabilité du champ politico-administratif s'explique aussi par la proximité des divers acteurs ; lorsque la mise en œuvre est effectuée à une échelle décentralisée (commune, canton), il y a une forte porosité des divers champs et les acteurs politico-administratifs sont très directement impliqués dans les enjeux locaux et régionaux de pouvoir. Au contraire, lorsque l'exécution des politiques à incidence spatiale est pilotée par l'acteur central (la Confédération) ainsi que lorsque celui-ci a un rôle déterminant (par exemple dans des politiques comme la délimitation de sites marécageux à protéger), l'impact spatial du plan d'action est plutôt égalitaire et l'on n'assiste pas à un processus d'appropriation des effets de la politique par les catégories les plus favorisées. Cela est dû en partie à la distance – géographique, politico-administrative, voire sociologique – qui sépare l'acteur central des acteurs locaux et régionaux et de leurs enjeux propres. Mais cela découle également du fait que l'acteur central détient souvent d'importantes ressources, notamment techniques et scientifiques, et peut définir les contours du plan d'action selon des critères spécifiques à la politique concernée (charge de trafic, émissions de bruits, etc.) plutôt que selon les revendications des groupes les plus aptes à se faire entendre.
- 61 Il faut toutefois signaler que les interventions de l'acteur central sont souvent entachées d'un fort déficit de légitimité, en raison précisément du phénomène de distanciation évoqué plus haut. Pour une mise en œuvre sociospatialement égalitaire, l'idéal semblerait ainsi être un modèle de gouvernance multiniveaux où chaque acteur institutionnel participe au processus de planification en apportant sa contribution spécifique, par exemple la capacité d'innovation et la connaissance du terrain pour le niveau local, le rôle de médiation pour le niveau cantonal et les ressources sectorielles spécifiques pour le niveau fédéral (Terribilini, 2001).
- 62 Le fait que les cas de Fribourg et de Neuchâtel aient connu une seconde phase dont les impacts spatiaux sont égalitaires nous paraît particulièrement intéressant. Ces cas démontrent qu'une mise en œuvre locale peut s'émanciper des rapports de force existants à cette échelle et ne pas nécessiter l'intervention d'un acteur extérieur pour réorienter la démarche. Dans ce cadre, les ressources technico-scientifiques (nouvelles capacités d'expertise dues à l'engagement de personnel spécifique comme à Fribourg ou à la collaboration avec des instituts spécialisés comme à Neuchâtel et à Delémont durant une courte période) ou l'apparition d'éléments exogènes déterminants (changement de majorité politique à Neuchâtel, refonte du système de circulation en raison de l'arrivée d'une autoroute à Neuchâtel ou construction d'un pont à Fribourg) sont essentielles. Cela permet avant tout de rendre visible une situation, de mettre en

évidence où se localise le problème. Or, une telle objectivation a souvent pour conséquence d'agir en fonction de la pression du problème collectif à résoudre avant de satisfaire des revendications particulières.

- 63 Les cas présentés ci-dessus peuvent ainsi être lus sur la base de deux étapes représentant deux mécanismes particuliers :
- Dans un premier temps, l'impact – négatif – d'une politique à incidence spatiale semble devoir presque inévitablement se localiser dans des zones occupées par des catégories socio-économiquement défavorisées. La naissance d'un projet ou d'une politique paraît être une période où les groupes sociaux interagissent et où les plus favorisés tentent de s'approprier les effets qui en sont jugés positifs et de repousser chez autrui ceux qui sont vus comme négatifs.
 - Cette situation peut se cristalliser de la sorte et la suite du processus entériner spatialement le rapport de force inégal qui s'est fait jour. Au contraire, cette situation peut changer radicalement dans le cas où le problème collectif à régler et les effets présumés de la politique sont clairement objectivés. Pareil renversement se produit apparemment après une période qui conduit à une accumulation de compétences sectorielles et à l'occasion de « chocs externes » particuliers. Ces éléments permettent l'existence d'un débat, de la mobilisation d'acteurs et de ressources pour agir prioritairement là où le besoin s'en fait sentir.
- 64 Ces constats démontrent selon nous que les politiques à incidence spatiale possèdent indubitablement des enjeux sociaux et que toute politique de mobilité, parce qu'elle s'inscrit sur un territoire, agit sur celui-ci de manière différenciée et a des conséquences (re)distributives entre les groupes sociaux. Si une telle affirmation s'avérait exacte, alors il faudrait intégrer ce type de phénomène dans la délibération publique et la décision politique. Or, bien souvent, les composantes de cette dernière n'y font guère allusion. En effet, les conséquences inégalitaires des impacts spatiaux en matière de mobilité sont peu thématiques dans le discours politique et encore moins au niveau administratif. Ceux-ci s'appuient en effet sur une justification basée sur une rationalité technique apparente, dénuée toutefois de (tout) lien avec la structure sociospatiale du lieu d'intervention. Le plus souvent d'ailleurs, les considérations proposées dans ce cadre tentent de résoudre la difficile équation propre aux politiques à incidence spatiale : « être au service de tous mais se localiser en un seul endroit ». De fait, la première partie de la proposition est d'abord mise en évidence alors que la seconde est bien souvent escamotée, ne serait-ce que parce l'on n'en a pas conscience. Cette dernière n'apparaît ainsi qu'au terme d'une mobilisation de ressources technico-scientifiques ou politiques (thématisation de la localisation d'un site pour l'enfouissement de déchets radioactifs dans des zones périphériques par exemple).
- 65 Sous l'angle discursif, il est intéressant de noter que le constat de discriminations sociospatiales est véhiculé comme une évidence dans le discours « non savant » (chacun a clairement conscience que tel quartier est habité par des catégories sociales défavorisées et est soumis à de fortes nuisances, alors que telle zone résidentielle se distingue par le calme qui y règne), alors qu'il est souvent absent de certains discours « savants » et « semi-savants » ; le discours expert et technocratique sur la mobilité a en effet tendance à évacuer toute référence à de quelconques enjeux sociaux.

5. Mobilité spatiale et fluidité sociale : complémentarité ou substitution ?

- 66 Visant à mettre en perspective ces tout premiers enseignements, nous adoptons maintenant une vision plus dynamique et plus large, afin d'identifier les rapports complexes entre la mobilité spatiale et la fluidité sociale qui, toutes deux, peuvent être influencées, de manière plus ou moins consciente, par nombre de politiques publiques. Sans prétention aucune à l'exhaustivité, ni même à la représentativité, nous déclinons quatre idéaux-types de politiques publiques, selon que celles-ci favorisent ou, au contraire, empêchent la mobilité spatiale et, conjointement, la fluidité sociale.
- 67 Dans la meilleure des situations (« ascenseur montant »), l'intervention de l'État permet d'assurer conjointement, pour les bénéficiaires finaux des politiques concernées, une plus grande mobilité spatiale et une réduction des inégalités sociales. À l'inverse, dans le cas le moins souhaitable à notre avis (« ascenseur bloqué au sous-sol »), certaines politiques publiques impliquent *de facto* une réduction de la mobilité spatiale et, en plus, si ce n'est pas par là même, limitent les possibilités d'ascension sociale des groupes ne bénéficiant d'aucun soutien étatique à la mobilité. Entre ces deux extrêmes se situent certainement la majorité des politiques publiques dont les effets sur les discriminations sociospatiales sont plus nuancés, mais aussi plus complexes à analyser. Ainsi, nous observons que certaines politiques visent délibérément à limiter la mobilité spatiale de certains groupes en améliorant leur situation matérielle là où ils se localisent actuellement (« ascenseur arrêté au 5^e étage »). Au contraire, d'autres politiques favorisent la mobilité de certains groupes au détriment de la situation sociale d'autres groupes non mobiles qui, en conséquence, prennent un « ascenseur descendant ».
- 68 Ces cas idéaux-typiques soulèvent d'innombrables questions dont, à titre illustratif, nous ne retenons que les deux suivantes :
- *La mobilité spatiale ne représente-elle pas, in fine, un substitut de la fluidité sociale ?*
Nombre de politiques de mobilité renforcent voire modèlent un espace socialement cloisonné. Certes, elles facilitent les déplacements entre des territoires pour la réalisation de certaines tâches fonctionnelles (accès au lieu de travail, aux places de loisirs, aux lieux de vacances, etc.). Par contre, elles ne permettent pas dépasser les ségrégations sociospatiales actuelles, chacun résidant finalement dans le quartier correspondant à sa catégorie socio-économique. Dans ce sens, on peut légitimement se demander si, en fait, la croissance de la mobilité spatiale cherchée par ces politiques publiques ne se substitue pas à la fluidité sociale que pourraient viser d'autres politiques publiques (comme celles de la rénovation urbaine, par exemple, qui serait un contrepoids nécessaire aux politiques d'accès au centre-ville pour les navetteurs de la couronne périurbaine). Du point de vue de la conduite de l'action publique, pareille hypothèse suggérerait aussi l'impérieuse nécessité de coordonner horizontalement diverses politiques sectorielles (transports individuel et collectif, rénovation urbaine, logement, sécurité, etc.) et d'élaborer une nouvelle gouvernance à plusieurs niveaux qui prenne en compte les intérêts de l'agglomération urbaine qui, généralement, n'est pas un acteur bien institutionnalisé et/ou représenté politiquement.
 - *La non-fluidité sociale ne constitue-t-elle pas une condition même de la mobilité spatiale ?*
Nous l'avons vu à travers les trois exemples suisses, les politiques de mobilité

doivent accéder au territoire pour devenir opérationnelles. De plus, il semble plus facile de réaliser les infrastructures prérequis lorsqu'il y a segmentation sociale de l'espace. En effet, nous observons fréquemment la concentration (initiale à tout le moins) des nuisances induites sur les catégories sociales les plus défavorisées, car les couches favorisées s'y opposent avec véhémence et succès. Par la suite, cette distribution inégale des coûts et des bénéfices des politiques (de mobilité) tend à accroître les différences entre zones favorisées et zones défavorisées. De plus, la reproduction sociale de ces discriminations est renforcée par le fait que les défavorisés supportent tout le poids de la mobilité, de la leur également, car ils se déplacent de plus en plus et contribuent donc à la dégradation de leur propre environnement. Briser ce cercle vicieux des discriminations sociospatiales implique un changement paradigmatique de certaines politiques, le partage des ressources cognitives (sur les impacts spatiaux et sociaux des plans d'action notamment) et une réflexion critique sur l'échelle géographique adaptée à la pression du problème collectif à résoudre en représentant des préalables obligés.

Tableau 1 : Idéaux-types de politiques publiques.

IDÉAUX-TYPES DE POLITIQUES PUBLIQUES SELON LEURS FINALITÉS ET EFFETS SUR LA...		... MOBILITÉ SPATIALE	
		<i>Élevée / renforcée</i>	<i>faible / réduite</i>
... FLUIDITÉ SOCIALE	<i>Élevée / renforcée</i>	<p>Idéal-type : « Ascenseur montant »</p> <ul style="list-style-type: none"> p.p. de facilitation du regroupement familial des immigrés p.p. d'échanges scientifiques comme le programme Erasmus pour les étudiants universitaires européens (bourses d'études favorisant la mobilité des plus démunis afin de leur permettre de se qualifier professionnellement) 	<p>Idéal-type : « Ascenseur arrêté au 5^e étage »</p> <ul style="list-style-type: none"> p.p. de lutte contre l'exode rural ou les pressions migratoires (l'État investit dans les régions les plus pauvres/défavorisées pour que leur sort s'améliore et que leurs habitants ne les quittent pas) p.p. de la Région flamande qui subventionne l'installation/maintien de Flamands dans la Ville de Bruxelles
	<i>Faible / réduite</i>	<p>Idéal-type : « Ascenseur descendant »</p> <ul style="list-style-type: none"> p.p. d'exonération fiscale pour les entreprises qui viennent s'installer dans une région (mobilité de l'entreprise, mais pertes fiscales pour la région d'accueil) p.p. de facilitation pour les navetteurs (paupérisation du centre-ville qui subit les nuisances versus couronne périurbaine riche avec verdure pour un habitat de qualité) 	<p>Idéal-type : « Ascenseur bloqué au sous-sol »</p> <ul style="list-style-type: none"> p.p. des transports publics réduite en banlieue de certaines villes (par ex. les bus publics ne desservent pas/peu Vaux-en-Velin dans l'agglomération de Lyon) p.p. des chemins de fer qui fait que le TGV ne s'arrête plus dans les petites gares régionales (mais y produit par contre des nuisances par rapport au terrain occupé, au bruit émis, aux éventuels accidents, etc.)

6. Conclusion

- 69 Pour l'analyse des politiques publiques orthodoxe, les défis théoriques et pratiques très sommairement esquissés dans cette contribution exploratoire s'avèrent aussi diversifiés qu'ambitieux. Plusieurs pistes de recherche semblent prometteuses pour les relever. Nous n'en relevons que deux ici.
- 70 D'une part, les systèmes d'informations géocodées (SIG) offrent un outil méthodologique utile pour objectiver les effets d'une politique publique (cf. Knoepfel,

Larrue et Varone, 2001, p. 336 ss). Pareil instrument favorise en effet, par une visualisation cartographique des discriminations sociospatiales, une meilleure réflexivité de la part des analystes de politiques publiques. De plus, cet instrument jette des ponts souhaitables vers des disciplines comme la géographie ou la sociologie urbaine.

- 71 D'autre part, qui dit territoire et structuration des rapports de force dans celui-ci, dit forcément propriété foncière. En effet, les droits de propriété publique et privée sur le sol et d'autres ressources naturelles reflètent les rapports de force entre acteurs sociaux (qui se sont approprié ou non le territoire pour tel ou tel usage) ; d'une certaine manière, le régime de propriété fige y compris juridiquement (par le Code civil principalement) un ordre social presque immuable – à court et à moyen terme – entre propriétaires et non-propriétaires. Il nous semble donc aussi pertinent d'intégrer, au cœur même de l'analyse des politiques publiques à incidence spatiale, les droits de propriété octroyés de manière plus ou moins égalitaire par l'État (cf. Knoepfel, Kissling-Naef, Varone, 2001). Cette distribution des droits formels et des bénéfices tangibles qui en découlent (par exemple le droit de bâtir) influence sans aucun doute la conception des politiques publiques à incidence spatiale, car elle offre aux propriétaires des moyens d'opposition supplémentaires à toute nuisance les affectant (par exemple l'obligation d'exproprier et de compenser financièrement un propriétaire).

BIBLIOGRAPHIE

7. Bibliographie

- ANDERTON D. L., « Hazardous Waste Facilities : “Environmental Equity” Issues in Metropolitan Areas », *Evaluation Review*, 18/2 : 123-140, 1994.
- BACHRACH R et BARATZ M. S., « Decisions and non-decisions : An analytical framework », *American Political Science Review*, 57 : 632-642, 1963.
- BENZ A., *Umverteilung durch Verhandlungen ? Kooperative Staatpraxis bei Verteilungskonflikten*, Staatswissenschaften und Staatspraxis, 2 : 46-75, 1991.
- BOURDIEU P., *Effets de lieu*, dans BOURDIEU P. (sous la direction de), *La misère du monde*, Paris, Seuil, 1993.
- BULLARD R., *Dumping in Dixie. Race, Class and Environmental Quality*, Boulder, Westview Press, 1990.
- CALLON M., *Concevoir : modèle hiérarchique et modèle négocié*, dans M. BONNET (sous la direction de), *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe*, Vol. 1, Euro-Conception European, 1997.
- CAPEK S., « The “Environmental Justice” Frame : a Conceptual Discussion and Application », *Social Problems* 40/1, 1993.
- CASTELLS M., *La société en réseaux. L'ère de l'information*, Paris, Fayard, 1998.
- DERY D., *Problem definition in policy analysis*, Lawrence, University of Kansas Press, 1984.

- DUNCAN J., *The City as Text : The Politics of Landscape Interpretation in the Kandian Kingdom*, New York, Cambridge University Press, 1990.
- DUNLEAVY P., *Democracy, bureaucracy and public choice : economic exploitations in Political Science*, New York/London, Harvester Wheatsheaf., 1991.
- FISCHER F., *Evaluating Public Policy*, Chicago, Nelson-Hall Publishers, 1995.
- FORESTER J., « Critical Theory and Planning Practice », dans FORESTER J., *Critical Theory and Public Life*, MIT Press : Cambridge, 1985, p. 202-230.
- FRIEDRICHS J., *Stadtanalyse. Soziale und raumliche Organisation der Gesellschaft*, Opladen Westdeutscher Verlag, 1983.
- GAUDIN J.-P., « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », *Revue française de Science politique*, 45/1 : 31-56. 1995.
- GODBOUT J., *La participation contre la démocratie*, Montréal, Éditions coopératives Albert Saint-Martin, 1983.
- GRAFMEYER Y., *Sociologie urbaine*, Paris, Nathan, 1994.
- HAMILTON J. T., « Testing for Environmental Racism : Prejudice, Profit, Political Power ? », *Journal of Policy Analysis and Management*, 14/1 : 107-132, 1995.
- HARRIS R., « Residential Segregation and Class Formation in the Capitalist City », *Progress in Human Geography*, 18 : 26-49, 1984.
- HARVEY D., *Class Structure in a Capitalist Society and the Theory of the Residential Differentiation*, dans PEEL R., CHISHOLM M., HAGGETT P. (sous la direction de), *Processes in Physical and Human Geography*, Bristol Essays, London, Heinemann Educationnal Books, 1975.
- HARVEY D., *Contested Cities : Social Process and Spatial Form*, dans JEWSON N. et MAC GREGOR S., *Transforming Cities. Contested Governance and New Spatial Divisions*, London/ New York, Routledge, 1997.
- HUXLEY M. et WINCHESTER H. P. M., « Residential Differentiation and Social Reproduction : The Interrelations of Class, Gender and Space », *Society and Space*, 9 : 233-240, 1991.
- JOBERT B. et MULLER P., *L'État en action. Politiques publiques et corporatisme*, Paris, Presses universitaires de France, 1987.
- KINGDON J. W., *Agendas, alternatives and public policies*, New York, HarperCollins Publishers, 1984.
- KIRBY A., *The Politics of Location. An Introduction*, London, Methuen, 1982.
- KNOEPFEL P. (sous la direction de), *Solution de conflits environnementaux par la négociation. Exemples suisses et étrangers*, Basel, Helbing & Lichtenhahn, 1995.
- KNOEPFEL P., LARRUE C., VARONE F., *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Genève/ Bâle/Munich, Helbing & Lichtenhahn, 2001.
- KNOEPFEL P., KISSLING-NÄFLI., VARONE F., *Régimes institutionnels de ressources naturelles. Comparaison du sol, de l'eau et de la forêt*, Genève/Bâle/Munich, Helbing & Lichtenhahn, 2001.
- KNOEPFEL P., VARONE F., TERRIBILINI S., « Changement social, politiques publiques et Etat. Institutionnaliser le changement ? », *Revue européenne de Science sociale XXXVI (10) : 151-169*, 1998.
- KNOEPFEL P. et KISSLING-NÄFL I., *Transformation öffentlicher Politiken durch Verraumlichung - Betrachtungen zum gewandelten Verhältnis zwischen Raum und Politik*, Chavannes-près-Renens, IDHEAP, 1993.

- KONUKIEWITZ M., *Die Implementation räumlicher Politiken*, Opladen Westdeutscher Verlag, 1985.
- KÜBLER D., « Problèmes de la mise en œuvre de la politique sociale en milieu urbain : l'exemple des services médico-sociaux pour consommateurs de drogues », *Revue suisse de Science politique*, 1/4 : 99-120, 1995.
- LE GALES P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de Science politique*, 45/1 : 57-95, 1995.
- LEFEBVRE H., *La production de l'espace*, Paris, Anthropos, 1974.
- LERESCHE J.-Ph., JOYE D., BASSAND M., *Métropolisations*, Genève, Georg, 1995.
- LINDER W. et al., *Procédures et modèles de participation, propositions pour une participation de la Confédération selon l'art. 4 LAT*, Berne, Office fédéral de l'aménagement du territoire, 1992.
- LOSCHAK D., *Espace et contrôle social*, dans CHEVALLIER J. et al. (sous la direction de), *Centre, périphérie, territoire*, Paris, PUF, 1978, p. 151-203.
- LOWI Th. J., « Four Systems of Policy, Politics and Choice », *Public Administration Review*, 32 : 298-310, 1972.
- MULLER P., « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », dans FAURE, A., POLLET G., WARIN Ph. (sous la direction de), *La construction de sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995. p. 153-179.
- MULLER P., « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50 (2) : 189-207, 2000.
- PADIOLEAU J. G., *L'État au concret*, Paris, Presses universitaires de France, 1982.
- PEET R., *Modern Geographical Thought*, Oxford, Blackwell, 1998.
- PINCON-CHARLOT M., PRETECEILLE E., RENDU P., *Ségrégation urbaine. Classes sociales et équipements collectifs en région parisienne*, Paris, Anthropos, 1986.
- POULANTZAS N., *L'État, le pouvoir, le socialisme*, Paris, Presses universitaires de France, 1981.
- PRATT G. et HANSON S., « Gender, Class and Space », *Society and Space*, 6 : 15-35, 1988.
- ROCHEFORT D. A. et COBB R. W., « Problem definition, agenda access and policy choice », *Policy Studies Journal*, 21(1) : 56-69, 1993.
- SCHEIN R., « The Place of Landscape : A Conceptual Framework for Interpreting an American Scene », *Annals of the Association of American Geographers*, 87/4 : 660-680, 1997.
- SCOTT A. J., *The Urban Land Nexus and the State*, London, Pion, 1980.
- SCOTT A. J., « Location Processes, Urbanization, and Territorial Development : An Explanatory Essay », *Environment and Planning*, 17 : 479-501, 1985.
- SCOTT A. J., « Industrialization and Urbanization : A Geographical Agenda », *Annals of the Association of American Geographers*, 6 : 25-37, 1986.
- TERRIBILINI S., « De la distributivité des politiques régulatrices. Discriminations sociospatiales en matière de modération du trafic. Constat et causes. Illustration à l'aide des villes de Fribourg, Bienne, Neuchâtel et Saint-Gall ainsi que des communes de l'agglomération lausannoise », *Cahiers de l'IDHEAP*, n° 151, Chavannes-près-Renens, IDHEAP. 1995.
- TERRIBILINI S., *Fédéralisme, territoires et inégalités sociales*, Paris, L'Harmattan, 2001.
- US Environmental Protection Agency Journal*, 18/1, 1992.
- WALSH E., WARLAND R., SMITH C., « Backyards, NIMBYs and Incinerator Sitings : Implications for Social Movement Theory », *Social problems*, 40/1, 1993.

NOTES DE BAS DE PAGE

1. Notre contribution se base en particulier sur des réflexions antérieures qui ont fait l'objet de recherches et de publications communes (voir en particulier Knoepfel, Varone, Terribilini, 1998 ; Knoepfel, Larrue, Varone, 2001 ; Terribilini, 2001).
2. Si les acteurs sociaux sont souvent négativement affectés par un impact spatial (dépôt pour déchets nucléaires, autoroutes, etc.), ils peuvent aussi l'être positivement. C'est par exemple le cas de mesures de modération du trafic ou d'implantation d'équipements collectifs sportifs ou culturels. Dans ces cas, les groupes négativement affectés sont ceux qui sont privés de l'impact positif.
3. Il s'agit de la route de Bâle qui traverse les quartiers Mexique-Quiquerez, Sous-le-Mexique, centre-ville, Vieille-Ville et finalement Porrentruy pour rejoindre la route de Porrentruy.
4. Il s'agit de la route de Moutier qui rejoint la route de Porrentruy en passant par les quartiers Quiquerez, centre-ville et Porrentruy.
5. Quartiers de la Vieille-Ville et de Sous-le-Mexique.
6. Quartier de Mexique-Quiquerez.
7. Quartier de Porrentruy.
8. Quartier Émile-Boéchat.
9. Quartier Emile-Boéchat.
10. Il s'agit des quartiers du Bourg, de la Neuveville, d'Auge. de Schoenberg et des Places.
11. Quartier de Schoenberg.
12. Zone Fort-Saint-Jacques-Vignettaz dans le quartier de Beauregard.
13. Il s'agit des quartiers de Pérolles, de Beauregard et du Jura.
14. Quartier de Pérolles.
15. Quartier du Jura.
16. Cela est particulièrement le cas à Pérolles.
17. Quartier de Schoenberg.
18. Près du quartier Vignettaz-Fort-Saint-Jacques, mais dans une zone nettement moins favorisée.
19. Quartiers de Beaux-Arts et de Maladière-Mail.
20. Il s'agit du quartier de Pierre-à-Bot-Acacias.
21. Entre autres les quartiers du Nord, des Alpes, de Draizes-Vauseyon, des Trois-Portes et de La Coudre.
22. Soit dans les quartiers des Trois-Portes (rue résidentielle), des Beaux-Arts (rehaussement d'une placette et projets) et de Maladière-Mail (projets).
23. C'est ainsi le quartier de Serrières qui est modéré en premier.

AUTEURS

Serge Terribilini

Docteur en sciences politiques de l'Université de Lausanne. Il est secrétaire aux Affaires fédérales de l'État de Vaud, Suisse.

Frédéric Varone

Docteur en sciences politiques et professeur à l'UCL. Il est responsable de l'Association universitaire de recherche sur l'action publique.