

Isis Joliat

## (Ré)concilier les enjeux de la piétonnisation

*Le cas de la zone piétonne du centre-ville de Neuchâtel (1978-2019)*

MÉMOIRE DE MASTER  
sous la direction du Prof.  
**Ola Söderström** et du  
Doctorant **Marc Winz**

**Morceler la zone piétonne équivaudrait à lui faire perdre sa raison d'être**

**Zone piétonne (II) Vingt ans d'expérience pour les commerçants**

**Neuchâtel** La zone piétonne de l'essai de 1971 à la fête de 1979

**Pas de zone piétonne croupion**

CENTRE-VILLE/ Nuisances nocturnes pour les locataires, les autorités impuissantes

**Une zone piétonne devenue invivable**

**Zone piétonne (3) Sur les pavés, la musique et la fête**

**Au printemps la zone piétonne**

**Pour faire de Neuchâtel une ville agréable à vivre**

« Il est agréable de vivre et de faire ses achats à Neuchâtel ». Sera-ce le nouveau slogan du chef-lieu, au printemps, quand sera inaugurée officiellement la zone piétonne alors que se déroulera la 10<sup>ème</sup> Quinzaine ?

Il faut le souhaiter pour cette ville qui mérite un sort meilleur que celui du dépeuplement et que ses édiles ont voulu sauver pour en faire, avec l'aide des intéressés eux-mêmes, donc les commerçants, une cité vivante, attrayante où vivre est un plaisir et ache-



**Inauguration officielle de la Grand-Rue**

**Une hausse d'impôts pour payer la zone piétonne: allons donc!**

**Les autorités fribourgeoises s'intéressent à la zone piétonne de Neuchâtel**

**On roule trop dans la zone piétonne de Neuchâtel**

En présence de trois cents spécialistes du jazz et de milliers d'enfants

**Avant d'inaugurer sa zone piétonne Neuchâtel enterrera ses véhicules**



**LA ZONE PIÉTONNE**  
**Le même rendez-vous pour tous!**



**Anniversaire Vingt ans, le bel âge de la zone piétonne**

Le premier mois de la zone piétonne

**Une réussite, mais inégale!**

**Quel avenir pour la zone piétonne de Neuchâtel?**

**25 mai 1979: une date importante pour Neuchâtel**

**Inauguration de la zone piétonne**  
**Ouverture de la 10e Quinzaine**

**La zone piétonne: du travail pour des années**

**La première grande zone piétonne de Suisse fête ses 40 ans à Neuchâtel**

Image : titres d'articles de journaux traitant de la zone piétonne (SOCIETE NEUCHATELOISE DE PRESSE SA.)

## Remerciements

Ce travail a été rendu possible grâce aux conseils et aux relectures du Professeur Ola Söderström, du Doctorant Marc Winz ainsi que de plusieurs de mes proches et ami-e-s qui m'ont aussi soutenue et encouragée.

Mme Floriane Desales du secrétariat de l'Institut de Géographie et M. Olivier Girardbill des archives communales de Neuchâtel ont également apporté une aide précieuse pour la recherche de documents. Enfin, une pensée particulière va aux personnes qui ont accepté de me donner un moment, malgré parfois des emplois du temps très chargés, pour me parler de la zone piétonne. Je vous remercie toutes et tous.

## Résumé

Située dans le centre historique de Neuchâtel, la zone piétonne étudiée dans ce mémoire était la plus grande en Suisse au moment de son inauguration le 25 mai 1979. Elle est le résultat de plusieurs années d'études, de débats et a des visées multiples : réconcilier la ville et la vie, améliorer les circulations, favoriser le commerce local, préserver le patrimoine, fixer une population résidante, *etc.*

Le contexte de la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle est compliqué pour plusieurs villes dont la population diminue. A Neuchâtel, l'augmentation de l'utilisation de la voiture fait craindre aux autorités une baisse de la qualité de vie du centre-ville, une perte des habitant-e-s et la disparition du commerce local au profit des grandes surfaces en périphérie. Comme réponse à ce problème, elles décident de piétonniser le quartier historique de la ville. Toutefois, l'idée que la piétonnisation est bénéfique pour le commerce sera combattue par des associations de commerçant-e-s. Les discussions ne se focaliseront pas uniquement sur le principe mais également sur les modalités de mises en œuvre et sur les défis posés par la piétonnisation, comme par exemple le partage de l'espace entre les différents modes de circulation. La zone piétonne occupe encore aujourd'hui une place importante dans l'aménagement de la ville. Si elle est largement plébiscitée, certains défis et débats demeurent, notamment en lien avec son maintien dans le temps.

A travers le concept de politique publique à incidence spatiale, ce travail met en évidence l'évolution des défis et débats autour de la zone piétonne de Neuchâtel à deux moments-clés : sa mise en place à la fin des années 70 et sa revalorisation à l'occasion de ses 40 ans. Il explique comme les grands enjeux en termes de qualité d'accueil et d'aménagement du centre, de mobilité et de soutien au commerce local ont été mis à l'agenda politique et comment ils perdurent encore aujourd'hui.

## Mots clés

Neuchâtel, centre-ville, zone piétonne, politique publique, politique de mobilité, politique de logement, aménagement urbain, commerce local.

## Langage inclusif

Afin d'utiliser un langage non-discriminatoire et de refléter au mieux la réalité, les accords sont écrits de manière à tenir compte à la fois de la forme masculine et féminine sur la base des recommandations de l'Université de Neuchâtel. Toutefois, les citations d'auteur-trice-s ou d'interviewé-e-s qui ne l'utilisent pas n'ont pas été modifiées.



# TABLE DES MATIÈRES

<b>Première Partie</b> .....	<b>7</b>
<b>Introduction et Problématique</b> .....	<b>7</b>
1.1. Introduction .....	8
1.2. Enjeux des zones piétonnes dans la littérature.....	9
1.2.1. Historique.....	9
1.2.2. Des enjeux spatiaux, économiques et sociaux.....	10
1.3. Cas d'étude : la zone piétonne du centre-ville de Neuchâtel.....	14
1.3.1. Historique et contexte.....	14
1.3.2. Les acteur-trice-s .....	16
1.3.3. Etudes précédentes sur la zone piétonne.....	17
1.4. Cadre théorique : les politiques publiques à incidence spatiale .....	19
1.4.1. Les politiques publiques .....	19
1.4.1.1. Définition générale d'une politique publique .....	20
1.4.1.2. Les dimensions d'une politique publique.....	21
1.4.1.3. Avantages et limites de ce modèle.....	23
1.4.2. Les politiques publiques à incidence spatiale.....	24
1.4.3. Synthèse et question de recherche .....	27
1.5. Axes de recherche.....	28
1.5.1. La mise à l'agenda des enjeux .....	28
1.5.2. Les défis de la mise en œuvre .....	28
1.5.3. L'apparition de nouveaux défis et débats.....	29
<b>Deuxième Partie</b> .....	<b>31</b>
<b>Méthodologie et Données</b> .....	<b>31</b>
2.1. Les données .....	32
2.1.1. Documents écrits.....	32
2.1.1.1. Archives communales .....	32
2.1.1.2. Archives de presse .....	33
2.1.1.3. Documents actuels.....	33
2.1.2. Entretiens .....	34
2.2. Analyse .....	35
2.3. Réflexions méthodologiques.....	36
<b>Troisième Partie</b> .....	<b>37</b>
<b>Résultats</b> .....	<b>37</b>
3.1. L'identification des enjeux.....	38
3.2. Répartir les modes de circulation.....	42
3.2.1. La mise à l'agenda.....	42

3.2.2.	Les défis et débats de la mise en œuvre.....	44
3.2.2.1.	Échelle de la ville .....	44
3.2.2.2.	Echelle intermédiaire .....	45
3.2.2.3.	Échelle interne.....	47
3.2.3.	Les nouveaux défis et débats .....	50
3.2.4.	Synthèse .....	51
3.3.	Soutenir le commerce local .....	52
3.3.1.	La mise à l'agenda.....	52
3.3.2.	Les défis et débats de la mise en œuvre.....	54
3.3.2.1.	L'implication des commerçant-e-s.....	55
3.3.2.2.	La diversité commerciale .....	56
3.3.3.	Les nouveaux défis et débats .....	57
3.3.4.	Synthèse .....	58
3.4.	Aménager le centre.....	59
3.4.1.	La mise à l'agenda.....	59
3.4.2.	Les défis et débats de la mise en œuvre.....	60
3.4.2.1.	L'aménagement du centre-ville.....	60
3.4.2.2.	La lutte contre la spéculation .....	61
3.4.3.	Les nouveaux défis et débats .....	64
3.4.4.	Synthèse .....	64
3.5.	Synthèse – Concilier les enjeux .....	66
	<b>Quatrième Partie.....</b>	<b>69</b>
	<b>Conclusion .....</b>	<b>69</b>
4.1.	Conclusion.....	70
	<b>Cinquième Partie.....</b>	<b>73</b>
	<b>Bibliographie.....</b>	<b>73</b>
5.1.	Bibliographie .....	74
5.2.	Documents des archives communales utilisés .....	77
5.3.	Articles de presse.....	80

## TABLE DES FIGURES ET ILLUSTRATIONS

Figure 1 : Carte de la zone piétonne actuelle .....	14
Figure 2 : Photo du centre historique et de la zone piétonne (gauche), de la colline et du château (droite). Vue depuis le nord. © Isis Joliat, septembre 2020.....	14
Figure 3 : Schéma d'une politique publique d'après Knoepfel et al. ....	21
Figure 4 : Triangle de base des acteur-trice-s d'une politique publique (reproduction à partir de Knoepfel et al. (2015 : 79)).....	22
Figure 5 : Liste récapitulative des entretiens .....	35
Figure 6 : Carte des étapes de la piétonnisation du centre-ville de Neuchâtel .....	43
Figure 7 : Photo de la place Coquillon, © Isis Joliat, juillet 2020 .....	43
Figure 8 : Rue du Seyon à l'heure des livraisons, avec le ruisseau au milieu et les bus visibles au fond à la place Pury, © Isis Joliat, août 2020.....	49
Figure 9 : Rue de l'Hôpital et fontaine de la Justice à l'heure des livraisons, © Isis Joliat, août 2020 .....	49
Figure 10 : Rue de l'Hôtel-de-Ville sous la rue des Terreaux, carrefour de la place Numa Droz, © Isis Joliat, août 2020 .....	49
Figure 11 : Tableau de synthèse des résultats .....	68



## Première Partie

---

# **INTRODUCTION ET PROBLÉMATIQUE**

## 1.1. INTRODUCTION

« *Le cœur de Neuchâtel s'est remis à battre - Réconcilier la ville et la vie* »

C'est ainsi que Claude Frey, alors Conseiller communal de Neuchâtel, nomme l'article qu'il écrit pour la Société des anciens élèves de l'Ecole supérieure de commerce en novembre 1979<sup>1</sup>, soit six mois après l'inauguration de la plus grande zone piétonne suisse de l'époque dans le centre de la ville. Derrière ce titre, c'est bien la zone piétonne de Neuchâtel qu'il présente à travers son histoire et ses buts, comme celui de réconcilier la ville et la vie.

Piétonniser un quartier dépasse les simples mesures de police visant à le fermer aux voitures. Au-delà de donner la priorité aux piéton-ne-s, l'aménagement en zone piétonne soulève des enjeux spatiaux (redistribution du trafic dans la ville, accessibilité), économiques (place du commerce local, spéculation) et sociaux (tri social, participation de la population). Ces différents enjeux mènent une multitude d'acteur-trice-s à se mobiliser et font couler beaucoup d'encre, comme ce fut le cas à la fin des années 70 pour Neuchâtel. Même si elle n'est plus autant controversée, la zone piétonne étudiée dans ce travail reste actuellement un grand sujet de débats et focalise l'attention des autorités. Ainsi, dans son programme politique pour la période 2018-2021, le Conseil communal de la Ville de Neuchâtel (2017b) souhaite développer ce quartier qu'il définit comme le « *cœur de ville* » de Neuchâtel en encourageant le commerce, interdisant les bus et livraisons et améliorant « *la qualité de l'accueil* ».

Ce travail s'intéresse à l'évolution des enjeux de la zone piétonne du centre-ville de Neuchâtel à travers le concept de politique publique à incidence spatiale de Knoepfel *et al.* (2015) lors de deux moments-clés : sa mise en place à la fin des années 70 et sa revalorisation en 2019 pour ses quarante ans. Cette première partie expose les différents enjeux de la piétonnisation relevés par la littérature avant de présenter le cas d'étude de ce mémoire puis le cadre théorique permettant de l'analyser. La deuxième partie décrit la méthodologie sur laquelle se base la recherche. Enfin, la troisième partie porte sur les résultats de l'analyse. Elle développe les enjeux de la zone piétonne identifiés à partir des données utilisées. Le premier enjeu abordé sera celui de la répartition des modes de circulation, directement en lien avec les mesures de police accompagnant la piétonnisation. Le deuxième traite de la question du soutien au commerce local. Le troisième correspond aux mesures permettant d'ouvrir le centre aux piéton-ne-s et d'améliorer la qualité d'accueil, que ce soit par l'aménagement ou la lutte contre la spéculation. Ces trois enjeux sont présentés à travers leur mise à l'agenda, les débats et défis posés par la mise en œuvre de la zone piétonne et les potentiels nouveaux défis actuels.

---

<sup>1</sup> Archives communales de la Ville de Neuchâtel, série « *Aménagement de la zone piétonne* », cote : CH NE AVN H 114.05.11.

## 1.2. ENJEUX DES ZONES PIETONNES DANS LA LITTERATURE

*« Les "Zones piétonnes" (2.59.3) sont réservées aux piétons et aux utilisateurs d'engins assimilés à des véhicules. » (Ordonnance du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière (OSR))*

Dans les faits, cette définition de l'OSR peut recouvrir une réalité très variée tant en termes de dimensions que de localisations, d'aménagements (mobiliers urbains, suppression de trottoirs) et de buts. Certaines rues, voire quartiers, ont toujours été fermées à la circulation, par exemple en raison de leur étroitesse, sans pour autant avoir été adaptées spécifiquement pour les piétons. La plupart des recherches se concentrent cependant sur des rues dont l'aménagement pour les piétons est volontaire. Ces piétonnisations soulèvent plusieurs enjeux, en particulier liés à la mobilité (pollution, déplacement du trafic, accessibilité) et socio-économiques (marketing urbain, gentrification, développement commercial). Ces questions sont développées ci-dessous après un bref aperçu historique du développement des zones piétonnes, principalement en Europe.

### 1.2.1. HISTORIQUE

Historiquement, dès les années 1920 aux USA, puis dans les années 1960 en Europe, des initiatives sont lancées pour reconfigurer les rues et diminuer le trafic (BIERLAIRE, KAUFMANN ET RERAT 2017 : 34). D'après Pooley *et al.* (2019 : 2), la marche n'était alors pas considérée comme un mode de transport et les réseaux urbains étaient davantage aménagés pour les véhicules motorisés. D'après Feriel (2013 : 2), *« si l'on définit une rue-piétons comme la fermeture à la circulation d'une rue de centre-ville et son réaménagement complet pour le confort du piéton (notamment par la suppression de la distinction chaussée-trottoir), il n'y a aucune rue-piétons en Europe et aux États-Unis en 1950 »*.

Le nombre de rues aménagées en zones piétonnes va fortement augmenter entre 1960 et 1980, en particulier en Europe du Nord mais également ailleurs comme en Chine dans les années 80 (GOULARD 2012). Citons par exemple la piétonnisation lors de la reconstruction d'après-guerre, notamment de centres allemands (Essen, Cologne), ou encore celles de Lijnbann à Rotterdam (1953) et Strøget à Copenhague (1962) (FERIEL 2015 : 101). Très vite, des échanges de connaissances entre les régions et des publications voient le jour<sup>2</sup>. Selon Mobilité Piétonne Suisse (2016), *« de nombreuses rues commerçantes et vieilles villes de Suisse ont été converties en zone piétonne depuis les années 1980. La plupart sont synonymes de succès, notamment en termes d'attractivité commerciale. Ces changements marquent un tournant dans l'aménagement urbain, notamment au niveau du stationnement »*. A Neuchâtel, un premier test est effectué dès la fin de l'année 1971 en interdisant les voitures le samedi avant que le centre historique ne soit fermé à la circulation en mai 1979 (exceptées quelques rues et les permissions accordées aux habitant-e-s, à certains commerces et aux transports publics).

---

<sup>2</sup> Comme par exemple le compte-rendu des journées d'études *« Piétons Villes 73 - Concevoir, réaliser, réussir une rue piétons »* organisées par le Centre d'étude du commerce et de la distribution en France avec des représentants également de Suisse, Belgique et Italie (Archives communales de Neuchâtel, H 114.05.11.01) ou celle de l'OCDE de 1974 *« Les Rues piétonnes »* réalisée grâce aux travaux du Groupe sectoriel sur l'environnement urbain de l'organisation internationale (FERIEL 2015 : 105).

Pour Ferial (2013 : 4), la piétonnisation sera d'abord issue dans les années 1960-1980 d'une logique fonctionnaliste visant à séparer les modes de circulation avec un centre ancien réservé aux piétons tandis que, dans les décennies suivantes, la tendance sera davantage de créer des espaces mixtes où la priorité est accordée aux piétons tout en autorisant les voitures mais à vitesse réduite. La vision fonctionnaliste explique que les questions liées au trafic reviennent régulièrement dans les débats publics :

*« Les décennies 1960 et 1970 ont été déterminantes comme laboratoire de l'espace public urbain. Mais en faisant le choix radical de la stricte séparation des circulations, elles ont néanmoins limité d'elles-mêmes la possibilité d'établir des solutions autres que ponctuelles au sein des villes occidentales, ne permettant pas de régler de manière satisfaisante la question de la place de l'automobile et des différents modes de transport en ville. Celle-ci se trouve donc à nouveau posée aujourd'hui. »  
(FERIEL 2013 : 8)*

En effet, bien que les premières zones piétonnes remontent à plus de cinquante ans, de nombreuses villes expriment la volonté de fermer de nouveaux quartiers à la circulation ou d'agrandir leur zone piétonne à la fin des années 2010 à l'instar de La Chaux-de-Fonds, Genève ou encore Vevey.

### **1.2.2. DES ENJEUX SPATIAUX, ECONOMIQUES ET SOCIAUX**

Les zones piétonnes relèvent ainsi en premier lieu de politiques de mobilité. Bierlaire, Kaufmann, et Rérat (2017) ont mené des réflexions sur la mobilité et ses enjeux notamment environnementaux (pollution, nuisances quotidiennes, utilisation de ressources non renouvelables), économiques (développement économique par déplacement des biens et capitaux), sociaux (accessibilité aux services, au marché du travail), sanitaires ou encore politiques (financement des infrastructures, distribution des ressources). Plusieurs de ses enjeux sont présents lors de l'interdiction pour les voitures de circuler dans un quartier ou dans quelques rues.

La question de la piétonnisation a été particulièrement problématisée dans les contextes français et belges (DEVAVRY 1977; BRENAC, REIGNER ET HERNANDEZ 2013; FERIEL 2013; FERIEL 2015; HUBERT ET AL. 2017 ; STRALE 2017). Dans son impact en termes de mobilité, les auteurs relèvent des enjeux liés à la protection de l'environnement par la diminution du trafic motorisé (DUPUY 2018) ou des conséquences de son instauration en termes de justice spatiale : détournement du trafic dans les périphéries (BRENAC, REIGNER ET HERNANDEZ 2013) ; accessibilité du quartier pour les habitants, consommateurs et travailleurs (BIERLAIRE, KAUFMANN ET RERAT 2017 : 2 ; HUBERT ET AL. 2017) notamment celles et ceux à mobilité réduite (STRALE 2017) ; appropriation de l'espace public (HUBERT ET AL. 2017) ; etc.

La question de la mobilité n'est cependant pas la seule à devoir être prise en compte. La création des zones piétonnes intervient en effet souvent dans un processus de revalorisation des centres-villes. Ce n'est pas un hasard si le nombre de quartiers piétonnisés augmente sensiblement en Europe et aux Etats-Unis dans la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle, période caractérisée par une modification du régime d'urbanisation. Rérat (2004) identifie trois régimes d'urbanisation qui comprennent chacun des phases différentes de développement de la ville. Sans rentrer dans les détails, il est utile d'en mentionner les grandes lignes. Ainsi, dans le régime d'urbanisation industrielle, l'exode rural va être lié à une phase d'urbanisation. S'en suit une phase de suburbanisation où les espaces centraux sont habités par les ménages les plus aisés tandis que les classes populaires se trouvent en périphérie, avec la création par exemple de banlieues. Dès 1970, le régime d'urbanisation métropolitain se développe en lien avec

l'accroissement de la mobilité, ce qui entraîne une « périurbanisation » avec un déplacement en périphérie, notamment de ménages aisés. Le centre-ville n'offre en effet plus la même qualité de vie, entre autres en raison de la présence de plus en plus importante de la voiture. De plus, avec le développement du secteur tertiaire et de la protection du patrimoine, il est souvent plus cher d'y construire des maisons ou appartements spacieux qu'en périphérie. Ce phénomène est d'autant plus fort que, explique Rérat (2004 : 24-25), l'étalement urbain crée un cercle vicieux tant en termes d'utilisation de la voiture que de diminution de l'attractivité des centres. D'une part, l'augmentation du trafic mène à des embouteillages qui conduisent à construire des routes, ce qui encourage l'utilisation de la voiture. D'autre part, le départ des classes aisées signifie moins de recettes fiscales ce qui, à terme, peut entraîner une diminution des prestations et une augmentation des impôts, nuisant ainsi à l'attractivité.

La deuxième moitié du XX<sup>e</sup> est ainsi caractérisée par une mise en concurrence des villes et territoires qui vont dès lors mettre en place des politiques avec le but d'attirer de la valeur, notamment par le biais des consommateurs et contribuables. Comme le relève Rérat (2016) :

*« Les villes n'ont bien sûr pas attendu le nouveau siècle pour influencer le développement urbain et les racines du retournement de tendance démographique sont à chercher dans des politiques visant à améliorer la qualité de vie et de l'habitat, à gérer la mobilité, à mettre en valeur des espaces publics (on peut notamment mentionner la piétonnisation des centres dès les années 1970). »*

En effet, comme réponse au dépeuplement, des politiques de régénération urbaine interviennent sur le bâti et l'économie (par exemple par des investissements afin d'encourager l'emploi) dès les années 60 en Angleterre puis ailleurs (CHASSERIAU 2004 : 2). La zone piétonne est ainsi vu comme un moyen de favoriser le commerce, protéger le patrimoine, améliorer la viabilité du centre, etc. (HUBERT ET AL. 2017). Pour rendre un quartier attractif et encourager les habitants à rester ou (re)venir, d'autres stratégies sont mises en œuvre, notamment en matière d'animation, avec par exemple les fêtes ou encore les marchés (GWIAZDZINSKI 2011). Ces manifestations peuvent d'ailleurs être encouragées en libérant l'espace public de la présence des voitures. Toutefois, en cherchant à revaloriser par ces différents moyens un quartier, c'est le risque d'une gentrification qui apparaît (RERAT ET AL. 2008 ; HUBERT ET AL. 2017), particulièrement dans les zones réservées aux piétons qui focalisent l'attention des autorités :

*« Très réduits en termes d'emprise spatiale dans la ville, il s'agit d'espaces survalorisés et qui font l'objet d'une grande attention des municipalités. Celles-ci n'hésitent pas à en changer le revêtement pour renouveler l'image de la ville : l'espace de la rue devient ainsi modifiable au gré de l'évolution des goûts. » (FERIEL 2013 : 5)*

Pour Chasseriau (2004), les politiques de régénération s'axent particulièrement sur un territoire. Les politiques de renouvellement urbain qui suivront sont, elles, définies comme prenant en compte une échelle plus large :

*« [...] une politique plus générale, englobant tout l'espace d'une ville ou d'une agglomération, dont l'objectif est de résoudre, dans une optique de développement durable, les problèmes des différents quartiers de la ville, qu'ils relèvent ou non de la crise d'une activité ou d'une fonction urbaine à la différence de la notion de régénération urbaine. » (CHASSERIAU 2004 : 3)*

Or d'après Feriel (2013 : 5), la piétonnisation est peu à peu pensée également comme projet urbain qui « permet d'envisager des aménagements à l'échelle de la ville dans son entier, non de limiter l'intervention à des îlots solitaires ».

Nous avons vu que les zones piétonnes soulèvent des enjeux notamment environnementaux (diminution du trafic ou, du moins, de déplacements), économiques (revalorisation de certains espaces pour attirer des contribuables) et sociaux (accessibilité, gentrification) et qu'elles sont souvent liées à une politique de revalorisation. Toutefois, une politique de revalorisation d'un quartier risque de favoriser celui-ci au détriment des autres. Avec la question du développement durable, Chasseriau met en évidence une autre manière d'aborder les questions de développement urbain en prenant en compte toute la ville. Nous pouvons donc nous demander comment les zones piétonnes s'insèrent dans une ou l'autre de ces logiques ?

Brenac, Reigner et Hernandez (2013) ont étudié les discours autour de la création de zones piétonnes en France dans leur article « *Centres-villes aménagés pour les piétons : développement durable ou marketing urbain et tri social ?* ». Ils expliquent que si les arguments principaux dans la mise en avant de la piétonnisation relèvent du champ lexical du développement durable, les stratégies qui sont à l'œuvre visent davantage un marketing urbain résultant d'une logique néolibérale prônant que la réussite de quelques lieux clés permettrait de rebondir sur toute la ville. Ainsi, il s'agit d'« *un choix politique de privilégier les piétons dans ces espaces plutôt que dans d'autres secteurs de la ville, par exemple certains quartiers populaires suburbains densément peuplés où la pratique de la marche à pied est sans doute plus diffuse, mais résulte plus souvent d'une contrainte que d'un choix* » (BRENAC, REIGNER ET HERNANDEZ 2013 : 273).

Pour faire la part entre ce qui relève du développement durable ou du marketing urbain, les auteurs proposent de ne pas se concentrer uniquement sur le centre-ville mais de prendre en compte l'ensemble des modèles d'aménagement. Ils relèvent que les résultats des études internationales montrent de manière générale une diminution de la pollution et du bruit dans les zones piétonnisées. La question de la diminution générale du trafic est cependant plus délicate à mettre en corrélation avec la piétonnisation : elle dépendra en effet d'autres facteurs tels que le développement des transports en commun, sans lesquels le trafic risque juste d'être déplacé vers la périphérie (BRENAC, REIGNER ET HERNANDEZ 2013).

D'un point de vue économique et social, ils ajoutent que, de manière générale, le chiffre d'affaires et des loyers commerciaux augmentent. Les effets négatifs pour l'attractivité semblent plutôt apparaître lorsqu'il s'agit de zones où peu de piétons étaient présents avant la transformation ou lorsque le commerce était trop fragile pour supporter la période transitoire. Les zones commerciales aux alentours ou qui ne feraient l'objet que de limitations de circulation peuvent aussi avoir plus de difficultés (BRENAC, REIGNER ET HERNANDEZ 2013 : 279). Les conséquences sur les loyers ont été peu étudiées même si les rares études semblent montrer une hausse :

*« Dans leur ensemble, ces évolutions semblent aller dans le sens de l'attraction d'une clientèle plus nombreuse ou plus solvable, de populations résidentes plus riches, et de la dissuasion vis-à-vis de populations moins favorisées. » (BRENAC, REIGNER ET HERNANDEZ 2013 : 279)*

La question de la piétonnisation est donc à remettre dans un contexte de compétition entre les territoires qui :

*« [...] n'est pas à entendre seulement au sens de la concurrence entre villes (à l'échelle internationale, nationale ou régionale), mais également au sens de la concurrence entre lieux au sein d'un même espace urbain. De ce point de vue, les éléments présentés dans la sous-section précédente suggèrent que, dans leur ensemble, les opérations de piétonnisation (et les stratégies plus générales dans lesquelles elles s'insèrent) donnent bien un avantage aux centres-villes, notamment du point de vue*

*du développement économique et de la concentration de la valeur.»  
(BRENAC, REIGNER ET HERNANDEZ 2013 : 280)*

A ce titre, le cas bruxellois est un bon exemple. En 2015, le secteur piétonnier du centre a été agrandi et fermé aux véhicules (y compris pour les transports publics) et s'est inscrit dans une volonté d'attirer des investisseur-se-s, notamment étranger-ère-s. La piétonnisation avait d'abord été portée par un groupe citoyen local « PicNic the Street ». Or, comme l'explique Mathieu Strale (2017) :

*« Les habitants et leurs associations représentatives, pourtant favorables à une réduction de la pression automobile, se sont rapidement inscrits en faux vis-à-vis du projet de la ville pour plusieurs raisons : projet axé sur l'attraction de publics extérieurs plutôt que sur les besoins locaux, dégradation de la desserte en transports en commun, création de nouveaux parkings, report des nuisances automobiles sur les quartiers environnants plutôt que volonté de changer de modèle de mobilité... »*

Strale partage dès lors le point de vue de Brenac *et al.* (2013) sur le fait que la piétonnisation n'est pas seulement une question d'opposition entre les personnes qui défendent l'automobile et celles qui sont pour les rues piétonnes.

Révélatrices de stratégies plus générales, les zones piétonnes s'insèrent ainsi dans des dynamiques territoriales relevant de différentes échelles et de plusieurs politiques. Elles soulèvent des enjeux sociaux, économiques et environnementaux qui ne concernent pas uniquement les habitant-e-s de la zone concernée. Si plusieurs buts (revaloriser un quartier dans une optique de marketing urbain, protéger le bâti, diminuer la pollution, *etc.*) peuvent mener à la piétonnisation d'un quartier, celle-ci a toutefois des conséquences plus larges : risque de gentrification, détournement du trafic dans la périphérie, *etc.* La question des zones piétonnes et de la marche dans la ville est de plus en plus étudiée (POOLEY *ET AL.* 2019). Les études présentées ci-dessus relèvent surtout de contextes étrangers d'où l'intérêt de s'interroger sur la mise en place et l'évolution d'une zone piétonne en Suisse, dans une ville de taille moyenne.

## 1.3. CAS D'ETUDE : LA ZONE PIETONNE DU CENTRE-VILLE DE NEUCHÂTEL

### 1.3.1. HISTORIQUE ET CONTEXTE

D'une étendue de plus de sept hectares, la zone piétonne étudiée dans ce mémoire correspond au quartier historique de Neuchâtel et se situe dans le secteur du centre-ville, à proximité du lac et à une quinzaine de minutes à pieds de la gare ferroviaire. Elle est délimitée par des routes particulièrement fréquentées et à l'ouest par une colline sur laquelle se trouve le Château (fig. 1 et 2).

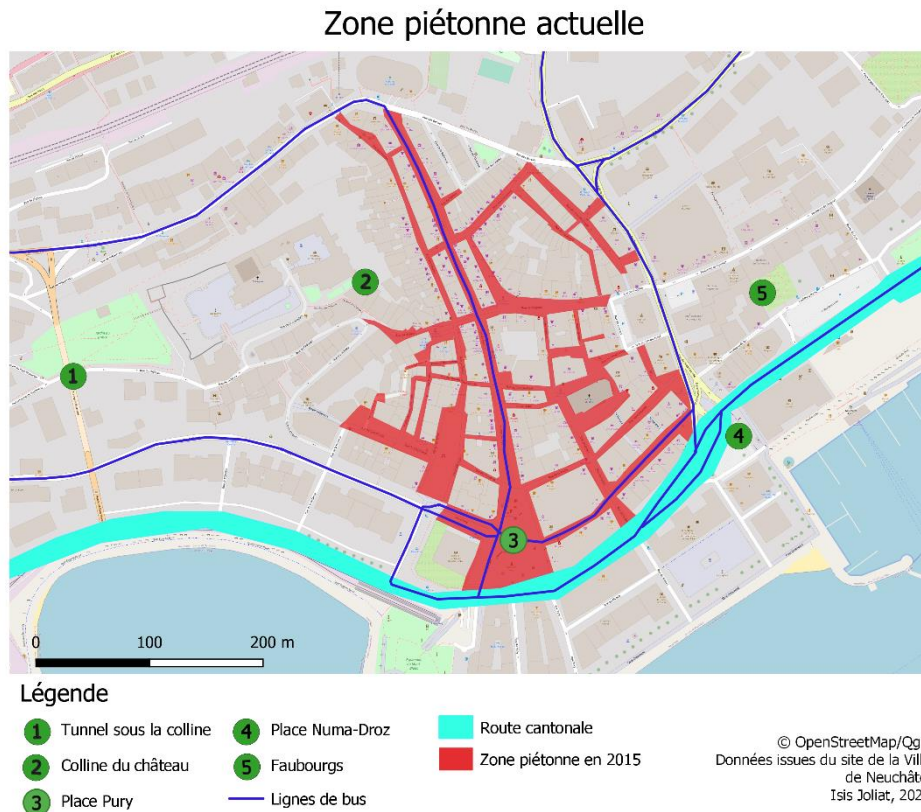


Figure 1 : Carte de la zone piétonne actuelle



Figure 2 : Photo du centre historique et de la zone piétonne (gauche), de la colline et du château (droite). Vue depuis le nord. © Isis Joliat, septembre 2020

Avec une population résidante de 33'373 habitant-e-s au 31 décembre 2019, la région urbaine de Neuchâtel, chef-lieu du canton, a d'abord connu une phase de concentration démographique jusque dans les années 1960, date à partir de laquelle la tendance s'inverse (RERAT 2004 : 46). Entre 1970 et 1980, la commune de Neuchâtel perdra 10,24% de sa population, 7,16% de 1980 à 1990 avant de regagner 0,20% entre 1990 et 2000 et 5,05% entre 2000 et 2018 (REPUBLIQUE ET CANTON DE NEUCHATEL 2019).

L'origine de la zone piétonne s'inscrit dans le contexte du tournant démographique des années 60, bien que certaines rues étaient déjà fermées à la circulation avant cette date. A partir de décembre 1971, la vieille ville de Neuchâtel est interdite aux véhicules tous les samedis. Dès le 25 mai 1979, cette mesure est généralisée et les rues du centre deviennent piétonnes de façon permanente<sup>3</sup>, sauf quelques exceptions notamment pour les livraisons, les bus ainsi que quelques emplacements dont les deux principaux sont la rue du Seyon et la place Pury. Ces deux dernières ont été fermées en 1991, après l'ouverture du tunnel sous la colline du château en 1984 (fig. 1). Actuellement, des véhicules peuvent encore entrer dans la zone piétonne le matin, sur autorisation et en tout temps pour les bus qui passent par la place Pury et les rues du Seyon (axe nord-sud) et Saint-Honoré (cf. fig. 1). Des essais pour libérer la rue du Seyon des bus sont toutefois en train d'être menés. Quant à l'aménagement des rues pour les rendre plus adaptées aux piéton-ne-s, il se fera par étapes sur une période allant de 1978 à 1998. Actuellement, plusieurs événements hebdomadaires ou annuels animent la zone comme le marché, le festival des Buskers (musique de rue), la Fête des Vendanges et le NIFFF (« *Neuchâtel International Fantastic Film Festival* »). De plus, le quartier comprend de nombreux magasins, services, restaurants, bars et terrasses.

La transformation du quartier a été le sujet de nombreux débats. En 1978, des articles quasi quotidiens sur le sujet témoignent des tensions de l'époque, certain-e-s commerçant-e-s craignant notamment que leur chiffre d'affaires baisse. Après sa mise en place, la zone piétonne sera moins controversée. Elle est désormais largement reconnue comme un atout pour l'attractivité de Neuchâtel. Dans son programme politique pour la période 2018-2021, le Conseil communal de Neuchâtel indique vouloir développer une économie résidentielle définie comme suit :

*« Celle-ci [théorie de l'économie résidentielle] démontre que le développement économique, culturel et social d'un territoire dépend de sa capacité à capter des flux financiers et à localiser leur circulation. Or la capacité à capter des flux n'est pas seulement dépendante des activités économiques d'exportation et du tourisme ; elle est également dépendante de la localisation d'une demande (la population, les visiteurs) et d'une offre variée en biens et services publics, privés ou associatifs, capables de répondre à cette demande. Dès lors, un des enjeux du développement d'une commune ou d'une région consiste à éviter de trop grandes fuites financières. »*  
(CONSEIL COMMUNAL DE NEUCHATEL 2017b : 7)

La revitalisation de la zone piétonne à l'occasion de ses 40 ans en 2019 est pensée dans cette optique. Le Conseil communal désire développer ce quartier - qu'il définit comme le « *cœur de ville* » de Neuchâtel - en encourageant le commerce, en interdisant les bus et les livraisons en voiture et en améliorant « *la qualité de l'accueil* » (restauration de bâtiments, développement d'espaces verts, amélioration de l'éclairage, etc.) (CONSEIL COMMUNAL DE NEUCHATEL 2017b : 19). Il est intéressant de constater que, de prime abord, les débats qui

---

<sup>3</sup> La carte des étapes de la piétonnisation est présentée dans le chapitre sur l'enjeu de répartition des circulations (fig. 6).

entourent la zone piétonne s’ancrent dans un même registre : la question de l’attractivité du centre.

### 1.3.2. LES ACTEUR-TRICE-S

La question de la zone piétonne touche un large éventail d’acteur-trice-s. Celles et ceux qui apparaissent le plus dans les données sont présenté-e-s ci-dessous. Dans les faits, la liste des personnes concernées par la zone piétonne est beaucoup plus longue. Par exemple, les autorités ont consulté les propriétaires privé-e-s des bâtiments avant d’aménager les rues pour rationaliser les travaux mais ce groupe est peu détaillé dans les données. D’autres acteur-trice-s ont un impact plus ponctuel comme les organisateur-trice-s d’événements (Buskers, Fête des vendanges).

Au niveau des autorités publiques, le Conseil communal et le Conseil général sont impliqués tant à l’époque que maintenant. Historiquement, le Conseiller communal M. Claude Frey en charge de la Police puis de l’Urbanisme de 1975 à 1992 a été un des grands porteurs du projet. Un entretien a été mené avec lui pour ce travail. Actuellement, sont particulièrement impliquées les sections de l’Économie (notamment à travers le délégué au centre-ville en charge de favoriser les échanges avec les commerçant-e-s) et de l’Urbanisme qui veille à l’application des lois et règlements sur l’aménagement du territoire. Les législations nationales (Constitution, LAT, ordonnance, plans sectoriels), cantonales (lois d’application, plans directeurs, *etc.*) et communales (plans d’affectation locaux, règlement d’aménagement, plan de quartier, programme législatif, *etc.*) doivent être prises en compte dans l’aménagement de la zone piétonne et renseignent sur des visions politiques plus globales. De nombreux services et commissions ont été et sont encore consultés au niveau communal (service de planification et coordination, commission financière, commission de l’urbanisme, sécurité, voirie, infrastructures, parcs et promenades, *etc.*) et cantonal<sup>4</sup> (Tourisme Neuchâtel, TransN pour les bus, *etc.*).

Au niveau des commerçant-e-s, plusieurs associations ont été consultées dans les années 70 dont le syndicat du Commerce Indépendant de Détail « CID », le Groupement des Grands Magasins, Neuchâtel-Centre, la Communauté Ecluse-Prébarreau, la Quinzaine de Neuchâtel, le Salon-Expo du Port et la Communauté des Halles et du Vieux Neuchâtel<sup>5</sup>. Certaines existent encore à l’instar du CID. La Quinzaine de Neuchâtel et Neuchâtel-Centre se sont unies en 1989 au sein de Pro Neuchâtel avant de fusionner avec d’autres associations en 2013 et de reprendre le nom de Neuchâtel Centre. Selon sa présidente actuelle Susanne Dändliker (entretien de juillet 2020), l’association représente environ 180 commerces sur les 400 présents en ville de Neuchâtel et comprend aussi des parkings et certains magasins qui ne se trouvent pas dans la zone piétonne, le centre-ville englobant en effet un territoire plus large. Cette fusion résulte de rencontres en 2013 entre les commerçant-e-s et la Ville et vise à faciliter le dialogue et favoriser l’animation commerciale. À la suite de ces mêmes échanges, un poste de délégué au centre-ville a été créé, occupé par Jean-Marc Boerlin, interrogé également pour ce travail. Contrairement au city-manager (GREMION ET VOCAT 2004), le délégué au centre-ville appartient à l’administration et peut donc bénéficier du soutien, notamment financier et administratif, de la Ville. Il est chargé de représenter le centre-ville au sein de l’administration, de faciliter la

---

<sup>4</sup> Le Conseil d’Etat du Canton de Neuchâtel a aussi joué un rôle en autorisant le Conseil communal à fermer le centre-ville dans un arrêté du 29 août 1978.

<sup>5</sup> Informations issues des archives communales de la Ville de Neuchâtel, série « *Aménagement de la zone piétonne* », cote : CH NE AVN H 114.05.11.

communication entre celle-ci et les commerçant-e-s du centre et de les soutenir pour l'animation. Il apporte ainsi une aide à Neuchâtel Centre qui fonctionne principalement sur le bénévolat et possède des ressources limitées.

De manière plus générale, le projet de zone piétonne n'a pas été soumis à une votation populaire, aucun référendum n'ayant été lancé au moment de sa mise en place. Certains Conseillers généraux avaient à l'époque émis la volonté de consulter la population, notamment pour les questions d'aménagement, sans que cela n'ait donné suite. Il est à noter toutefois que plusieurs particuliers avaient envoyé des lettres pour faire connaître leur point de vue<sup>6</sup>. Plus récemment, les autorités de la Ville de Neuchâtel ont entrepris des démarches participatives dans le but de favoriser la participation citoyenne. À la suite d'une première démarche « *Centre et Rives* » en 2014, l'expérience est reconduite pour les secteurs « *Centre et Gare* » en 2015-2016. Après une première séance ouverte à la population, plusieurs acteurs spécialisés (groupes d'intérêts, économiques, culturels et associatifs locaux) ont participé et ont travaillé, à travers divers ateliers, sur trois secteurs dont le centre-ville où se situe la zone piétonne. Cette démarche a été l'occasion de faire des propositions et de mettre en avant des enjeux importants, notamment en matière de mobilité douce et de transports publics. Le souhait a ainsi été exprimé de rendre plus agréables les espaces publics, de libérer la zone piétonne des bus et d'améliorer l'accessibilité, notamment en augmentant les liens entre le centre-ville et le reste de la ville (VILLE DE NEUCHATEL 2015B) .

### 1.3.3. ETUDES PRECEDENTES SUR LA ZONE PIETONNE

Cette zone piétonne a déjà été étudiée au moins lors de deux recherches. La première, du Professeur Frédéric Chiffelle et publiée en 1987 dans le tome 2 des « *Recherches de géographie urbaine, Hommage au Professeur J.A. Sporck* », se base en partie sur des travaux d'étudiant-e-s de l'Université de Neuchâtel effectués entre 1981 et 1984. Elle présente les effets et perceptions de la zone piétonne lors des années qui suivent son inauguration.

Pour le Pr. Chiffelle (1987 : 584-585), « *la création de la zone piétonne a provoqué ou du moins accéléré un certain nombre de transformations du Centre-Ville* », telles que la tertiarisation du centre (et corolairement la diminution de la fonction résidentielle), l'augmentation de l'utilisation des transports publics, des rénovations et de l'installation des terrasses. A propos des commerces, il précise que « *la création d'une zone piétonne provoque une redistribution de l'équipement commercial du Centre-Ville. Deux types de commerces (alimentation et équipement de la maison) sont affectés négativement. Un type de commerce (magasins à rayons multiples) s'adapte par des mesures internes. Tous les autres types de commerces (et ils sont nombreux) bénéficient de la piétonisation* » (CHIFFELLE 1987 : 587). Dans les années suivant l'inauguration de la zone piétonne, la diminution de la population dans le centre de Neuchâtel s'est poursuivie et a été accompagnée d'un changement structurel (accroissement des personnes d'âge actif, vivant seules et de profession libérale au détriment des ouvrier-ère-s, personnes âgées et des familles). Chiffelle indique également quelles sont les modifications concrètes liées à l'aménagement de la zone piétonne en matière de stationnement (diminution de la durée permise aux abords du centre avec une prolongation au fur et à mesure de son éloignement) ou d'accès (livraisons autorisées seulement avant 10h ou 9h pour le samedi, sauf exceptions). Au niveau de la perception, l'étude révèle que plus de 60% des commerçant-e-s sont alors favorables à la zone piétonne contre un sur deux lors de la consultation tandis que la population résidante semble globalement apprécier les changements esthétiques et l'augmentation de l'animation, en regrettant toutefois la diminution du nombre d'habitant-e-s,

---

<sup>6</sup> Celles-ci sont, en tout cas en partie, disponibles aux archives communales.

notamment de revenus modestes, et la présence accrue dans les rues de consommateur-trice-s venant d'ailleurs, amenant un sentiment de « *dépossession* » de leur quartier.

La deuxième étude est un travail personnel de recherche effectué par les étudiants Manuel Gremion et Yanick Vocat (2004) de l'Université de Neuchâtel. Ils mettent en avant la volonté des autorités de la Ville de revitaliser le centre-ville, notamment par la création d'un poste de city-manager qui devait permettre de mieux exploiter le potentiel culturel, notamment pour faire face aux grands centres commerciaux comme la Maladière (centre commercial situé à environ un kilomètre de la zone piétonne inauguré en 2006).

Plusieurs raisons justifient le choix d'étudier cette zone piétonne en particulier. Premièrement, elle est une des premières zones piétonnes en Suisse. Deuxièmement, elle est aussi la plus grande à l'époque de son inauguration. Troisièmement, cette ancienneté permet de mettre en avant les éventuels changements de discours et débats autour des zones piétonnes. Or, que ce soit dans la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle ou aujourd'hui, la fermeture d'un quartier à la circulation fait polémique et a comme autre caractéristique de s'inscrire dans un contexte de concurrence face aux autres zones commerciales. Mais y a-t-il d'autres raisons qui motivent la création de zones piétonnes par le passé ou actuellement ? Les débats sont-ils les mêmes ? La gestion et l'aménagement ont-ils évolué ? Comment concilier les différents intérêts ? Ce sont ces questions de départ qui motivent cette étude. Le but n'est donc pas de déterminer quels ont été les effets de la zone piétonne, comme l'étude du Professeur Chiffelle, mais de comprendre les enjeux qui sous-tendent son évolution en prenant en compte deux moments-clés : sa mise en place à la fin des années 70 et le projet de revitalisation pour ses quarante ans.

## 1.4. CADRE THEORIQUE : LES POLITIQUES PUBLIQUES A INCIDENCE SPATIALE

Pour comprendre l'évolution de la zone piétonne et en cerner les différentes dimensions entre 1978 et 2019, je mobilise le concept de politique publique tel qu'utilisé par Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varonne et Jean-François Savard dans leur livre « *Analyse et pilotage des politiques publiques* » (2015). Après avoir exposé les buts de leur approche et leur perspective, je présente dans ce chapitre le concept de politique publique, quelles en sont les dimensions (variables à expliquer et explicatives) ainsi que les avantages et limites de cette approche. Afin de l'adapter à mon sujet d'étude, je finis par préciser ce concept en tant que politique publique à incidence spatiale en soulevant les caractéristiques particulières de ce type de politique publique.

### 1.4.1. LES POLITIQUES PUBLIQUES

La question des politiques publiques est intimement liée à celle de l'État. Dans leur théorie, Knoepfel *et al.* considèrent l'État comme l'ensemble des institutions publiques, rassemblées sous le nom de « *système politico-administratif* ». Comme l'expliquent les auteur-e-s (KNOEPFEL *ET AL.* 2015 : 17-26), l'analyse proposée concilie trois courants visant à comprendre, à travers les politiques publiques, premièrement la nature de l'Etat et sa place dans la société, deuxièmement son fonctionnement et, troisièmement, à évaluer les effets de l'action publique. L'Etat est considéré différemment suivant les approches (Etat guichet, Etat au service d'une classe ou d'une élite) et étudié via plusieurs angles (rôle des représentations, des institutions, des processus décisionnels, impacts sur la société, *etc.*) (KNOEPFEL *ET AL.* 2015).

L'approche de Knoepfel *et al.* emprunte ainsi aux différents courants dans le but de « *décrire, comprendre et expliquer le fonctionnement du système politico-administratif dans son ensemble et ses interactions avec les acteurs privés* » (KNOEPFEL *ET AL.* 2015 : 27). Autrement dit, l'analyse vise à reconstituer la « *logique d'action* » des acteurs et actrices, de nature publique et privée, impliqué-e-s dans la résolution d'un problème défini comme public. Les auteur-e-s vont adopter une posture contextuelle en partant de la réalité et des activités des acteurs et actrices situé-e-s dans le temps et l'espace pour comprendre et analyser les produits d'une politique publique (KNOEPFEL *ET AL.* 2015 : 3). Ainsi, les influences des un-e-s et des autres vont être expliquées tant par les opportunités et les contraintes offertes par les ressources et institutions (approche néo-institutionnaliste) que par le système, comme c'est le cas dans l'approche néomarxiste. Les auteur-e-s insistent sur l'importance de ne pas extraire une politique publique de son contexte, créé notamment par d'autres politiques publiques. Les politiques publiques sont donc considérées comme étant construites socialement. Leur mise en place s'inscrit dans un processus qui n'est ni linéaire ni déterministe.

#### 1.4.1.1. Définition générale d'une politique publique

En résumé, une politique publique est définie :

« [...] 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, visant à modifier le comportement de groupes sociaux supposés à l'origine du problème collectif à résoudre (**groupes cibles**), dans l'intérêt de groupes sociaux qui subissent les effets négatifs du problème en question (**bénéficiaires finaux**). » (KNOEPFEL ET AL. 2015 : 42)

Le but d'une politique publique est donc de résoudre un problème en modifiant les comportements des groupes qui sont sensés en être à l'origine. Pour ce faire, « *des actes formalisés, de nature plus ou moins contraignante* » sont produits. Ces actes sont ce que Knoepfel *et al.* (2015) nomment justement les « *produits* » des politiques publiques. Ils constituent les variables à expliquer. Les facteurs explicatifs sont les « *décisions ou [...] activités, intentionnellement cohérentes, prises par différents acteurs, publics et parfois privés, dont les ressources, les attaches institutionnelles et les intérêts varient* ».

Deux dimensions sont également relevées par les auteur-e-s. La dimension substantielle d'une politique publique répond à la question « *comment résoudre le problème* » tandis que la dimension institutionnelle relève « *quels acteurs vont intervenir avec quelles ressources et selon quelles règles institutionnelles* » (KNOEPFEL ET AL. 2015 : 143). De plus, comme mentionné plus haut, une politique publique est un processus. Celui-ci est séparé en quatre phases qui ont chacune des produits différents et forment un cycle : la mise à l'agenda, la programmation, la mise en œuvre et l'évaluation (cf. fig. 3). C'est au cours de ces quatre phases que différents actes seront produits et définiront d'une part la manière de résoudre le problème (dimension substantielle) et d'autre part quel-le-s acteurs et actrices peuvent ou doivent intervenir et selon quelles règles (dimension institutionnelle). Il est ici important de relever que, si une politique publique est construite socialement et inscrite dans le temps et l'espace, il en est de même pour ces différentes phases. Ainsi, une politique publique vise à résoudre un problème reconnu politiquement, mais cette reconnaissance ne se fait pas pour tous les problèmes sociaux, elle est le fruit par exemple d'une mobilisation afin de mettre cette question dans le débat public.

## SCHÉMA D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE SELON PETER KNOEPFEL ET AL.

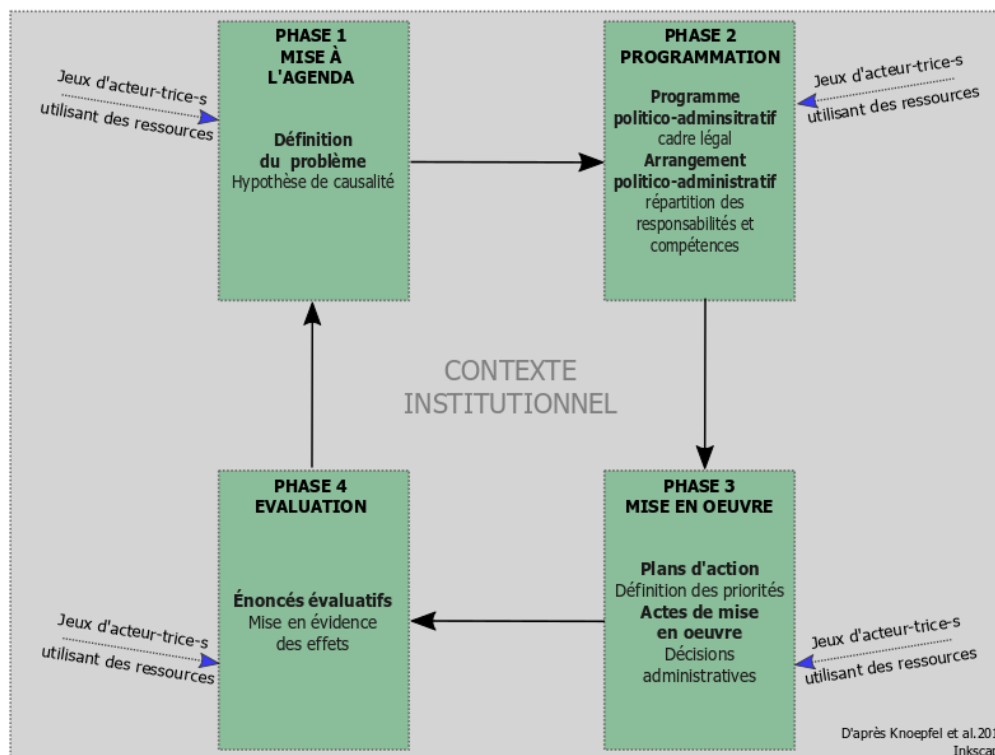


Figure 3 : Schéma d'une politique publique d'après Knoepfel et al.

#### 1.4.1.2. Les dimensions d'une politique publique

Afin d'analyser une politique publique, les auteur-e-s ont donc identifié des variables explicatives (acteurs et actrices, ressources, règles) et des variables à expliquer (produits des quatre phases).

##### 1.4.1.2.1. Les variables explicatives

Les variables explicatives sont « *les jeux des acteurs actionnant des ressources régies par des règles institutionnelles* » (KNOEPFEL ET AL. 2015 : 7). Le statut d'acteur-trice-s dépend de plusieurs dimensions. Premièrement, un-e acteur-trice peut être un individu ou un groupe social dans le cas où un intérêt et des idées communes sont partagées (KNOEPFEL ET AL. 2015 : 60). Deuxièmement, qu'il ou elle soit de nature publique ou privée, ce qui détermine le statut d'acteur-trice est l'appartenance à l'« *espace* » du problème collectif, c'est-à-dire sa participation et son interaction avec le problème en question (KNOEPFEL ET AL. 2015 : 67-70). Il est à préciser ici que cette interaction ne se fait pas forcément de manière active ; un groupe peut être touché par un problème mais il ne cherchera pas à s'impliquer dans sa résolution ou son maintien. Troisièmement, si les auteur-e-s s'inspirent des approches notamment néomarxistes et néo-institutionnalistes, les actions des acteur-trice-s ne sont pas considérées comme étant déterminées par le système ou les institutions. Une marge d'appréciation et de manœuvre leur est reconnue (KNOEPFEL ET AL. 2015 : 62-63).

En partant de ces différentes dimensions, trois types d'acteur-trice-s sont identifiés (fig. 4) : « *les autorités politico-administratives qui élaborent et appliquent la politique publique* », « *les bénéficiaires finaux qui subissent les effets négatifs du problème* » et « *les groupes cibles qui causent le problème* » (KNOEPFEL ET AL. 2015 : 79) ou du moins qui sont identifiés comme étant à la source du problème. En plus de ce « *triangle d'acteurs* », certains groupes « *tiers* » peuvent bénéficier ou être lésés par la politique publique alors que ce n'était pas le but recherché. Ainsi, même si un des groupes bénéficiaires ou cibles ne participe pas à l'élaboration

ou à la mise en place d'une politique publique, il sera tout de même considéré comme un des acteurs de celle-ci.

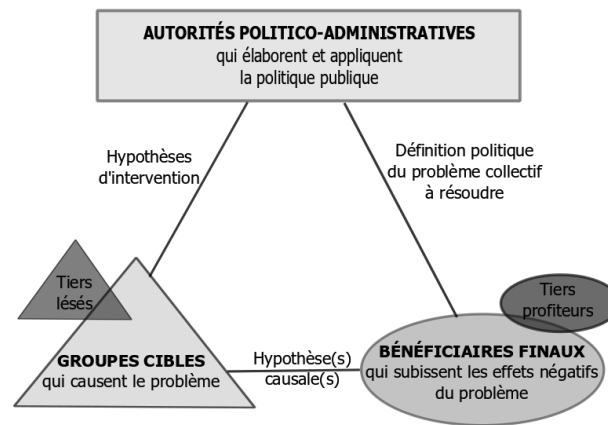


Figure 4 : Triangle de base des acteur-trice-s d'une politique publique (reproduction à partir de Knoepfel et al. (2015 : 79))

La catégorisation en trois types d'acteur-trice-s ne doit toutefois pas laisser penser qu'il s'agit de groupes homogènes. Ainsi, dans leurs travaux sur la mobilité, Bierlaire, Kaufmann et Rérat (2017) identifient cinq types d'acteur-trice-s clés : les élu-e-s (à l'exécutif et législatif), les expert-e-s, les chercheur-euse-s, les haut-e-s fonctionnaires et la société civile. Même s'il s'agit plus de catégories descriptives qu'analytiques, comme le sont davantage celles de Knoepfel *et al.*, l'identification de différent-e-s acteur-trice-s dans la réalité montrent l'importance de ne pas considérer les autorités politico-administratives comme un groupe homogène, celles-ci étant composées dans les faits d'élu-e-s siégeant dans des conseils différents et issu-e-s de partis aux valeurs parfois opposées. S'inspirant de Parsons, Knoepfel *et al.* (2015 : 60) précisent d'ailleurs le statut d'acteur-trice en fonction du partage d'un intérêt ou d'idées communes.

Pour faire valoir leurs intérêts au fil des différentes phases, les acteur-trice-s mobilisent des ressources de différents types : financières, « humaines », de temps, d'informations, de force, etc. (KNOEPFEL ET AL. 2015 : 85-117). Des règles encadrent l'accès à ces ressources et délimitent les responsabilités, les droits et les devoirs des acteur-trice-s, qui ne cherchent cependant pas systématiquement à influencer toutes les dimensions et tous les produits des politiques publiques (variables à expliquer).

#### 1.4.1.2.2. Les variables à expliquer

Six produits potentiels des politiques publiques sont identifiés par Knoepfel *et al.* Ils sont le résultat des quatre phases (mise à l'agenda, programmation, mise en œuvre et évaluation) qui forment un cycle (cf. fig. 3).

Pour la première phase de *mise à l'agenda*, le produit « *définition politique du problème public* » (DP) correspond à la décision des autorités d'intervenir et définit les groupes cibles et bénéficiaires ainsi que le périmètre d'action (hypothèse de causalité). Il s'agit donc de l'« *identification par les acteurs publics des causes probables du problème et des modalités de l'intervention publique envisagée* » (KNOEPFEL ET AL. 2015 : 146). Il est important d'insister de nouveau sur le caractère « construit » du problème public. En effet, tous les problèmes sociaux ne vont pas être reconnus comme des problèmes publics. Ce changement dépend du jeu d'acteur-trice-s pour l'imposer à l'agenda politique, que ce soit par des mobilisations, de la médiatisation, des groupes de pression, etc. (KNOEPFEL ET AL. 2015 : 163-183). En fonction du jeu des acteur-trice-s, l'hypothèse de causalité (identification des raisons du problème) et le problème lui-même peuvent évoluer au fil de la politique publique.

Pour la deuxième phase dite de programmation, le programme politico-administratif (PPA) va donner des indications sur les « *décisions législatives ou réglementaires, tant de l'Etat que des collectivités territoriales, nécessaires à la mise en œuvre de la politique publique* » (KNOEPFEL ET AL. 2015 : 146). Le PPA va être complété par l'arrangement politico-administratif (APA) qui « *fixe les compétences, les responsabilités et les principales ressources des acteurs publics pour l'exercice du programme politico-administratif* » (KNOEPFEL ET AL. 2015 : 147).

Ces différents produits sont, du moins en théorie, *mis en œuvre* lors de la troisième phase. Elle-même est concrétisée par des plans d'action (PA), qui définissent notamment les priorités temporelles et spatiales, et des actes de mise en œuvre ou « *outputs* », c'est-à-dire les activités et décisions administratives d'application.

La quatrième et dernière phase d'évaluation aboutit à la réalisation d'énoncés évaluatifs (EE) mettant en évidence « *les (éventuels) changements de comportement des groupes cibles (impacts) et les effets induits auprès des bénéficiaires finaux (outcomes) et à apprécier scientifiquement la pertinence, l'effectivité, l'efficacité et l'efficience de la politique publique (plus ou moins) appliquée* » (KNOEPFEL ET AL. 2015 : 147-148).

En récapitulatif, les six produits sont donc la définition politique du problème public, le programme politico-administratif, l'arrangement politico-administratif, les plans d'actions, les actes de mise en œuvre et les énoncés évaluatifs. Chacun des produits est défini par sa dimension substantielle et institutionnelle, dimensions sur lesquelles les acteurs et actrices peuvent chercher à agir.

Bien que représentées comme un cycle où une phase influence la suivante, il est important de mentionner que les phases ne sont, dans les faits, pas toujours clairement définies et que le problème peut être redéfini en cours de route. Ainsi, pour expliquer le contenu de ces produits, les auteur-e-s avancent deux postulats. Premièrement, « *les résultats substantiels et institutionnels d'une étape d'une politique publique [...] influencent directement le contenu des étapes suivantes* » (KNOEPFEL ET AL. 2015 : 149). Deuxièmement, « *les acteurs engagés dans une politique publique peuvent, lors de chaque étape, utiliser les règles institutionnelles en vigueur et les ressources non encore exploitées pour tenter d'influencer le contenu de l'étape concernée* » (KNOEPFEL ET AL. 2015 : 150) ou pour changer ou annuler ce qui avait été décidé précédemment.

#### **1.4.1.3. Avantages et limites de ce modèle**

Le principal apport de Knoepfel *et al.* est de permettre une réelle opérationnalisation du terme de politique publique, utilisé également régulièrement dans le langage commun. En décomposant les politiques publiques en plusieurs phases, dimensions et variables, ce modèle permet de reconstruire les logiques d'actions qui sont à l'œuvre. De plus, ce cadre d'analyse rend possible une analyse comparative diachronique en utilisant les mêmes lunettes (variables) pour comparer les périodes d'une même politique publique (KNOEPFEL ET AL. 2015 : 385) et ainsi en comprendre l'évolution. Dans cette optique, elle donne des éléments susceptibles de répondre à ma question de départ sur l'évolution de la zone piétonne. En raison des différentes échelles en jeu lors de la piétonnisation et plus généralement de l'aménagement urbain (communal, cantonal, fédéral, public et privé), d'autres concepts seraient intéressants, comme celui de la gouvernance territoriale (VODOZ, THEVOZ ET PRISCA 2013). Toutefois, le concept de politique publique permet davantage, à mon sens, de se concentrer sur l'objet (zone piétonne) que sur les interactions entre les acteur-trice-s, comme le fait celui de gouvernance.

Toutefois, cette approche comporte quelques limites, principalement par rapport à la prétention explicative du modèle. Les différentes dimensions, phases et variables ne sont en effet pas toujours clairement identifiables dans la réalité. D'ailleurs, le terme même de « *variable* » peut faire débat, celui-ci relevant du domaine des sciences expérimentales. Or, dans le cas de

l'analyse d'une zone piétonne, il semble difficile de définir avec certitude le lien de causalité entre le jeu des acteur-trice-s et les produits des phases, bien que Knoepfel *et al.* émettent une série d'hypothèses sur les modifications de ce lien. Il s'agit donc d'un cadre théorique qui aide certes à mettre en évidence différents aspects d'une politique publique, permettant ainsi de mieux la comprendre, mais il ne doit pas pour autant amener à simplifier excessivement la réalité. Les auteur-e-s concèdent d'ailleurs que leur approche reste très axée sur l'analyse d'une politique publique (KNOEPFEL *ET AL.* 2015 : 392-393). Ce sont ainsi les acteurs et actrices, les ressources et les règles liées à cette politique qui l'influencent particulièrement.

Au moins deux éléments sont à relever. Premièrement, une politique publique ne prend pas place sur un terrain vierge. D'autres politiques publiques sont déjà mises en place et continuent d'être effectives. De plus, et bien que les auteur-e-s insistent sur l'importance du contexte institutionnel, il est à mon sens nécessaire de considérer des facteurs plus larges tels que les changements de conditions économiques, sociales et politiques dans l'explication de l'évolution d'une politique publique. Deuxièmement, les autorités ont rarement la charge de la mise en place d'une unique politique publique et développent dès lors une vision d'ensemble du territoire. La politique publique ne peut ainsi être comprise sans prendre en compte les stratégies plus globales de développement territorial.

#### 1.4.2. LES POLITIQUES PUBLIQUES A INCIDENCE SPATIALE

Ces deux éléments supplémentaires sont particulièrement présents dans les politiques publiques à incidence spatiale, comme celle de la zone piétonne. A ce sujet, Terribilini et Varone (2004), dans leur article « *Politiques publiques à incidence spatiale et discriminations sociales* », avancent que certaines politiques publiques sont directement à incidence spatiale (les politiques d'aménagements du territoire par exemple) tandis que d'autres auront un effet indirect, même si elles sont considérées comme des politiques sectorielles (santé, école, *etc.*). Toute politique publique a donc un aspect spatial :

*« 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. » (TERRIBILINI ET VARONE 2004)*

Les politiques publiques ont ainsi un impact sur la structuration de l'espace qui est déjà façonné par des interventions publiques (ou privées) plus anciennes.

Terribilini et Varone insistent sur le caractère redistributif des politiques publiques en matière spatiale. Il est à relever que les politiques publiques ont de toute manière un effet redistributif (d'ordre matériel ou symbolique) entre les groupes cibles et bénéficiaires (KNOEPFEL *ET AL.* 2015 : 82). Pour Terribilini et Varone, lorsqu'une politique publique intervient sur un territoire, elle agira sur celui-ci et ses alentours mais pas sur un autre. Ils prennent ainsi l'exemple de la mise en place d'infrastructures de transports qui ne vise pas à modifier directement l'espace mais plutôt le rapport à l'espace et au temps. Cette politique aura comme conséquence de « zoner » et distinguer les territoires :

*« [...] par l'accélération des déplacements, les politiques de mobilité "rétrécissent" de fait l'espace. Ce phénomène de réduction a cependant comme conséquence un "zèbrage" 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 modération 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. » (TERRIBILINI ET VARONE 2004)*

De mon point de vue, quatre éléments principaux sont à retenir. Premièrement, les politiques publiques d'infrastructures ont un impact dans l'organisation de l'espace. Terribilini et Varone parlent du zébrage comme conséquence de la création de voies ferrées, routes, *etc.* En allant plus loin, on peut supposer que ce zébrage joue potentiellement un rôle dans la hiérarchisation entre les territoires, ou du moins modifie leurs rôles ; certaines zones seront plus facilement accessibles tandis que d'autres, bien que traversées par les chemins de fer, n'auront pas d'arrêts et ne pourront donc bénéficier de ce « *rétrécissement* » de l'espace.

Deuxièmement, et en lien avec le premier point, la question principale tourne autour de la localisation des infrastructures. Or, cette localisation n'est en principe pas arbitraire. Si elle résulte d'une politique publique, elle est bien le résultat d'un choix politique (et qui a potentiellement fait l'objet de compromis). Cet aspect est particulièrement important pour l'étude d'une zone piétonne qui induit une gestion différente du trafic en retirant la priorité de la voiture pour la donner aux piétons. De plus, comme vu en introduction, les conséquences d'une piétonnisation ne se limitent pas à la question de la fermeture de quelques rues. En fonction de sa localisation, elle aura des effets plus généraux, par exemple avec un détournement du trafic dans les périphéries (BRENAC, REIGNER ET HERNANDEZ 2013).

Le troisième élément important est la complexification des catégories d'acteur-trice-s définies par Knoepfel *et al.* (groupes cibles et bénéficiaires) résultant du caractère discriminant des politiques à incidence spatiale :

*« 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 publique. En ce sens, les politiques à incidence spatiale sont toujours également (re)distributives. » (TERRIBILINI ET VARONE 2004)*

Comme expliqué précédemment, Knoepfel *et al.* déterminent le statut d'acteur-trice en fonction de l'appartenance à l'« *espace* » de la politique publique, dans le sens où seront considéré-e-s comme acteur-trice-s un individu ou des groupes appartenant à cet espace, c'est-à-dire par leur interaction (active ou non) avec le problème à résoudre. Dans la dernière citation de Terribilini et Varone, il est montré que les politiques publiques à incidence spatiale créent des groupes de gagnant-e-s et perdant-e-s qui ne correspondent pas forcément aux groupes bénéficiaires et cibles (sans doute entrent-ils en partie dans la catégorie « *tiers* »). En ce sens, ils mettent en avant l'importance de prendre en compte également l'espace « *spatial* » de la politique publique pour saisir l'ensemble des « *personnes concernées* », soit les acteur-trice-s de cette politique publique :

*« 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. » (TERRIBILINI ET VARONE 2004)*

En mettant en place une politique publique sur un territoire, les personnes qui y sont présentes seront impactées (positivement ou négativement en fonction de la nature du projet), de même que celles qui se trouvent dans un autre lieu qui, par conséquent, n'aura pas été choisi.

En plus de cette dimension redistributive, un quatrième et dernier point me semble important à soulever. Comme l'ont indiqué Knoepfel *et al.*, une politique publique ne s'inscrit pas dans un terrain vierge. D'autres politiques sont déjà en œuvre et doivent être prises en compte, et ce d'au moins deux points de vue. Premièrement, et c'est une des limites de l'approche de Knoepfel que j'ai mentionnées plus haut, les autorités sont chargées de plusieurs politiques publiques qui impactent parfois un territoire plus large que la politique étudiée. En précisant que *« ces deux groupes [avantagés, désavantagés] 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 »*, Terribilini et Varone mettent bien en avant toute la complexité de la dimension spatiale des politiques publiques. Cette question rejoint également les propos de Brenac, Reigner et Hernandez (2013 : 280) qui considèrent que la question de la piétonnisation met en avant une compétition qui *« n'est pas à entendre seulement au sens de la concurrence entre villes (à l'échelle internationale, nationale ou régionale), mais également au sens de la concurrence entre lieux au sein d'un même espace urbain »*. Deuxièmement, la mise en place dans un territoire déjà structuré par d'autres politiques publiques est également particulièrement problématique, dans le cas où plusieurs politiques publiques auraient une incidence sur un même territoire et entreraient en contradiction. Marie Piganiol (2017) en donne un exemple dans son article *« Le prix du compromis politique. Quand les politiques du logement et de la dette s'affrontent dans le marché foncier »*. Elle montre ainsi comment les autorités publiques se trouvent face à un dilemme entre vendre des terrains afin de diminuer leurs dettes, au risque de voir augmenter les prix fonciers, ou en acheter afin de construire des logements abordables. A mon sens, cette problématique est d'autant plus pertinente lorsqu'il s'agit d'espace public, comme la rue, partagé par un grand nombre d'acteurs et actrices aux intérêts divers.

### 1.4.3. SYNTHÈSE ET QUESTION DE RECHERCHE

En résumé, le concept de politique publique tel que développé par Knoepfel et *a/.* offre des outils permettant une analyse très détaillée de l'action publique en se focalisant sur le jeu des acteur-trice-s mobilisant des ressources dans un contexte particulier pour influencer les produits d'une politique publique, elle-même définie comme une réponse à un problème spécifié comme collectif.

Le concept de politique publique à incidence spatiale tel qu'employé par Terribilini et Varone est dans la continuité de la théorie de Knoepfel, en prenant toutefois comme angle d'analyse la dimension spatiale des politiques publiques. En procédant ainsi, l'accent est mis, d'une part, sur le caractère construit de l'espace qui sera structuré par des politiques publiques et, d'autre part, sur l'importance de prendre en compte les politiques publiques déjà à l'œuvre lors de l'application d'une politique publique sur un territoire. De plus, la dimension redistributive des politiques publiques à incidence spatiale est mise en avant. Le sol étant limité et l'action publique s'appliquant sur un territoire délimité, tout ne peut pas être fait partout et des choix sont nécessaires en matière de distribution, notamment des ressources.

En étudiant la zone piétonne en tant que politique publique, le but n'est pas de la considérer comme un objet uniquement physique qui aurait une existence propre et finie mais comme un objet construit socialement, qui a un impact sur l'espace et est impacté par le contexte, tant au niveau des autres politiques publiques déjà en œuvre, que des institutions, du jeu des acteur-trice-s, de la situation économique, *etc.* Ainsi l'objectif n'est pas de définir quel impact effectif a la zone piétonne, par exemple sur le commerce ou la pollution, mais de comprendre quelles sont les stratégies, les logiques et les intérêts qui sont à l'œuvre derrière sa mise en place. L'objectif de ce travail est donc de répondre à la question suivante :

**Comment ont évolué les enjeux liés à la piétonnisation du centre-ville de Neuchâtel entre sa mise en place à la fin des années 1970 et sa revalorisation en 2019 ?**

## 1.5. AXES DE RECHERCHE

Si la partie précédente a présenté le cadre théorique et le concept utiles à l'analyse de la zone piétonne, il s'agit désormais de montrer quels en sont les éléments qui seront utilisés. A partir des données récoltées, l'analyse de ce travail a comme objectif d'identifier et comprendre les enjeux de la zone piétonne entre sa mise en place à la fin des années 70 et sa revalorisation 40 ans plus tard. Dans cette optique, le cadre théorique de Knoepfel *et al.* permet de mettre en avant des dimensions de la politique publique auxquelles peuvent se rapporter ces enjeux. Ces dimensions correspondent aux phases mais également aux facteurs explicatifs à prendre en compte (jeu des acteurs et contexte institutionnel et spatial). Le chapitre qui suit explicite les axes et sous-questions de ce travail.

### 1.5.1. LA MISE A L'AGENDA DES ENJEUX

La première phase du cycle d'une politique est la mise à l'agenda qui aboutit sur la « *définition politique du problème* », c'est-à-dire l'identification du ou des problèmes, des causes probables et de la manière d'intervenir. Ces éléments peuvent être sujets à débat, des groupes d'intérêts opposés tentant parfois de rendre un autre responsable du problème. A travers la définition du problème, ce sont en effet les groupes cibles et bénéficiaires qui sont identifiés.

En introduction, il a été montré qu'une zone piétonne peut répondre à plusieurs buts comme par exemples la diminution de la pollution, l'amélioration du cadre de vie, la création d'espaces de rencontres, la protection du patrimoine, la sécurisation de certaines zones, *etc.* La première question à se poser est donc :

#### **Comment les enjeux ont-ils été mis à l'agenda politique avant la piétonnisation du centre ?**

Cette question doit permettre d'identifier les enjeux auxquels la zone piétonne est liée et comment ils ont été discutés. L'objectif est de reconstituer l'hypothèse de causalité : il existe tel problème causé par tel groupe (groupe cible) et qui nuit à tel autre (groupe bénéficiaire). Pour y répondre, il s'agit de mettre en évidence les objectifs de la zone piétonne, comment ils ont évolué et s'ils ont fait l'objet de contestations.

### 1.5.2. LES DEFIS DE LA MISE EN ŒUVRE

La création d'une zone piétonne comprend un ensemble de mesures de police, d'aménagement mais aussi d'animation. La préparation et la mise en œuvre de ces mesures correspondent aux phases de programmation et mise en œuvre de Knoepfel *et al.* Pour Terribilini et Varone, c'est dans les plans d'action (produits de la troisième phase) et les priorités qu'ils spécifient que le caractère redistributif des politiques publiques est le plus visible. En effet, les ressources de l'État (tant financières que humaines) n'étant pas infinies, il est nécessaire de choisir ce qui devra être effectué en priorité. Ces choix peuvent être tant de nature temporelle (repousser ce qui est moins urgent) que spatiale (à quel endroit donner la priorité).

Ces questions sont primordiales car comme le soulignent Terribilini et Varonne (2004), « *sur le plan social, le plus important n'est pas l'occupation de l'espace en tant que telle [...] mais la localisation de cette occupation, son choix politique et ses conséquences sociales* ». Cette phase peut donc être particulièrement sensible et entraîner la mobilisation d'acteur-trice-s. Elle constitue ainsi une partie importante de l'analyse à travers la question suivante :

**Quels sont les défis et débats apparus lors de la mise en œuvre de la zone piétonne et comment perdurent-ils aujourd'hui ?**

### **1.5.3. L'APPARITION DE NOUVEAUX DEFIS ET DEBATS**

L'intérêt de la zone piétonne de Neuchâtel réside en partie dans son ancienneté. Il ne s'agit pas ici de chercher à déterminer si les buts initiaux de la zone piétonne ont effectivement été accomplis ou de montrer quelles ont été les conséquences effectives de celle-ci. La question est davantage de définir :

**Actuellement, quels sont les nouveaux défis et débats liés aux enjeux identifiés ?**

En résumé, l'objectif de l'analyse est donc d'identifier les enjeux de la zone piétonne en mettant en évidence les débats et défis au moment de leur mise à l'agenda, au moment de la piétonnisation à proprement parler (mise en œuvre) et actuellement. En plus de cette dimension temporelle, deux autres dimensions sont à prendre en compte en lien avec le cadre théorique : la dimension spatiale avec la double dynamique d'influence de et d'impact sur l'espace, et le rôle des acteur-trice-s.



## Deuxième Partie

---

# **MÉTHODOLOGIE ET DONNÉES**

## 2.1. LES DONNEES

Pour comprendre la zone piétonne en tant que politique publique à incidence spatiale et les enjeux qui l'entourent, les activités et décisions qui la composent doivent être reconstituées. Dans ce but, deux types de données sont utilisés : des documents, tels que des plans/objectifs d'aménagement et prises de position (période d'origine et actuelle), et des entretiens (principalement pour la période actuelle).

### 2.1.1. DOCUMENTS ECRITS

Cette section présente les principales sources et les documents les plus importants utilisés dans ce travail. Ce sont ces documents, disponibles en ligne ou dans les archives, qui m'ont permis de me familiariser avec le sujet avant de faire les entretiens.

#### 2.1.1.1. Archives communales

Les Archives de la Commune de Neuchâtel possèdent une série<sup>7</sup> de documents sur la zone piétonne allant de 1972 à 1984 et provenant de la Direction de Police, c'est-à-dire des archives du Conseiller communal Directeur de la Police. Le classement, assez sommaire en l'état, n'a fait que regrouper thématiquement certains documents et diviser le bloc initial qui était principalement classé selon la simple chronologie des documents. Cette série est formée de différents documents :

- Des procès-verbaux : du Conseil général, de commissions...
- Des rapports : du Conseil communal, de commissions...
- Des études : sur la zone piétonne de Neuchâtel ou d'ailleurs en Suisse ou en Europe.
- Des règlements.
- Des correspondances : notamment avec les associations de commerçant-e-s ou des habitant-e-s du centre.

Les documents datant de 1972 à environ 1981 ont été surtout étudiés. Ils sont listés à la fin du travail avec mention de leur cote, qui n'est pas indiquée à chaque citation, celle-ci correspondant uniquement au carton où se trouve le document.

Tous les documents n'ont pas le même poids dans l'analyse. Pour comprendre les objectifs et le contexte de la mise en place de la zone piétonne, deux documents sont particulièrement utiles. Le premier, et aussi le plus ancien du lot, est le « *Règlement concernant la sauvegarde de la vieille ville* » du 8 mai 1972 dont le but défini à l'article 1 est la sauvegarde « *historique, artistique et esthétique de la vieille ville* ». Le deuxième est le « *Rapport du Conseil communal au Conseil général concernant la création d'une zone piétonne dans le centre de la ville du 4 avril 1978* » (cité désormais « *Rapport du Conseil communal 04.04.1978* »). Ce document qui pose la base pour la création de la zone piétonne s'appuie sur le règlement de 1972. Il présente les raisons, les objectifs et les aménagements à effectuer. Il comporte également un plan<sup>8</sup> présentant la zone piétonne et un projet d'arrêté demandant l'acceptation du plan et d'un crédit de 62 000 francs « *pour la réfection des conduites et canalisations, l'aménagement de la rue de l'Hôpital et de la Grand-Rue, ainsi que pour la pose de la signalisation* ».

---

<sup>7</sup> Série « *Aménagement de la zone piétonne* », cote : CH NE AVN H 114.05.11.

<sup>8</sup> La figure 6 est en partie une reproduction de ce plan.

Les autres documents n'ont pas été étudiés de manière aussi approfondie que les deux précédents. Ils s'avèrent toutefois utiles pour comprendre les débats et identifier les acteur-trice-s de l'époque. Par exemple, les correspondances témoignent des tensions, ou du moins des doutes, émis par certain-e-s commerçant-e-s ou habitant-e-s, tout en montrant l'ouverture à la discussion des autorités de la Ville.

Si l'utilisation de ces archives a été d'un grand intérêt et d'une utilité certaine, plusieurs réserves pouvant mener à nuancer les résultats de cette étude sont à mentionner. Premièrement, certains documents ne sont pas datés et il n'est parfois pas possible de savoir s'il s'agit de la version définitive qui a été adoptée et mise en place ou de projets qui ont été remaniés par la suite (par exemple pour des programmes de mise en œuvre). Deuxièmement, la manière dont ces documents ont été rassemblés et conservés reste assez floue. Ainsi, rien ne garantit que les échanges entre autorités et privé-e-s soient complets et que certaines lettres n'aient pas été supprimées. Des documents présentant d'autres points de vue ou complétant/nuançant les informations permettraient de renforcer la certitude de certains résultats.

Il est encore à mentionner que d'autres fonds, par exemple ceux liés au service de l'urbanisme ou à l'aménagement du parking du Seyon ou de la N5, contiennent potentiellement des informations supplémentaires sur la zone piétonne. Toutefois, en raison des mesures de restriction d'accès liées à la Covid-19, elles n'ont plus été accessibles pendant un moment. Pour les mêmes raisons, les dernières années (environ 1982-1984) de la série sur la zone piétonne n'ont pas pu être consultées, le délai laissé à la suite de leur réouverture étant trop juste. Les informations recueillies ont toutefois suffi pour atteindre un seuil de saturation.

#### **2.1.1.2. Archives de presse**

Les journaux locaux l'Express et l'Impartial, scannés et disponibles pour des recherches en ligne (SOCIETE NEUCHATELOISE DE PRESSE SA), ont permis d'obtenir ou compléter des informations, principalement factuelles (date d'inauguration, de travaux d'aménagement, informations sur les personnes ou associations impliquées, résumés de conférences de presse, etc.). Les communiqués d'acteur-trice-s privé-e-s y sont aussi publiés, offrant ainsi un autre point de vue que les documents officiels. D'une manière plus générale, l'abondance d'articles sur la question de la zone piétonne à la fin des années 70 ainsi que pour ses 10, 20, 30 et 40 ans témoigne de l'importance du sujet dans l'actualité locale. Les articles plus récents présentent aussi les points de vue actuels.

#### **2.1.1.3. Documents actuels**

Plusieurs textes sont disponibles sur internet. Les plus utilisés pour cette étude sont ceux de la Ville de Neuchâtel qui renseignent sur la politique de celle-ci en matière d'aménagement. Premièrement, les objectifs d'aménagement et le plan directeur de la Ville de Neuchâtel, adoptés le 27 avril 1994 par le Conseil communal, présentent les principaux objectifs de développement en mettant en avant les « *potentialités* » du territoire. Le document est séparé en six chapitres<sup>9</sup> avec à chaque fois le plan directeur et les objectifs. Le premier « *Neuchâtel et ses identités : préserver le patrimoine et continuer la ville* » traite de la zone piétonne en tant que centre historique de la ville.

---

<sup>9</sup> « 1. Neuchâtel et ses identités - préserver le patrimoine et continuer la ville ; 2. Neuchâtel et l'avenir - valoriser les potentiels de développement et organiser un réseau de transports en commun efficace ; 3. Neuchâtel et sa qualité spatiale - renforcer l'attractivité des espaces libres et tisser un réseau dense et varié de parcours pour les piétons et les cyclistes ; 4. Neuchâtel et son image de marque - promouvoir un urbanisme sensible, stimulant le développement économique et culturel ; 5. Neuchâtel et ses déplacements coordonnés - développer des réseaux de transports respectueux du tissu urbain et de l'environnement ; 6. Neuchâtel, une gestion urbanistique d'avenir - instaurer une gestion prospective dans une vision d'ensemble cohérente. » (CONSEIL COMMUNAL DE NEUCHATEL 2017b).

Deuxièmement, le règlement<sup>10</sup> d'aménagement de la commune de Neuchâtel prend en compte différentes lois cantonales et fédérales et, selon l'article 1, « *a pour but de promouvoir un aménagement du territoire communal rationnel, cohérent et de qualité* ». Il « *définit les droits et les obligations en matière d'urbanisme, d'architecture et de paysage* » (art. 2). Des fiches explicatives servant de base de travail et analysant les caractéristiques de la ville l'accompagnent.

Troisièmement, le « *Programme politique et planification des dépenses d'investissement 2018-2021* », déjà mentionné dans la présentation du cas d'étude, définit les visions stratégiques de la période la plus récente. Il « *se veut être un document de nature politique, présentant les enjeux et défis qui attendent notre cité, offrant une vision stratégique de son développement ainsi que les leviers d'action à disposition au niveau communal* » (CONSEIL COMMUNAL DE NEUCHATEL 2017b : 3). Ce document a été conçu sur la base, d'une part, d'une analyse de l'Institut du Management des Villes et du Territoire (IMVT) de la Haute école de gestion Arc de Neuchâtel et, d'autre part, d'une consultation des différents groupes politiques du Conseil général.

Ces textes ne visent pas exclusivement la zone piétonne, ce qui donne déjà un renseignement sur l'importance de la considérer comme un objet construit à l'intérieur de la ville et dont la gestion est liée à des stratégies globales. De plus, certains datent de plusieurs années avant les deux moments-clés étudiés. Toutefois, comme il a été précisé, pour comprendre une politique publique, il est nécessaire de prendre en compte les législations déjà en vigueur.

### **2.1.2. ENTRETIENS**

Des entretiens semi-directifs, principalement d'experts (VAN CAMPENHOUDT ET QUIVY 2011), ont été menés auprès d'acteur-trice-s clés de la zone piétonne. Du côté du système politico-administratif, la responsable de la planification et de l'aménagement urbain (Mme Odile Porte) et le délégué au centre-ville chargé de favoriser l'animation du quartier (M. Jean-Marc Boerlin) ont amené des renseignements sur les buts, problématiques et aménagements actuels et futurs de la zone piétonne. Le Conseiller communal (M. Claude Frey) en charge de sa mise en place a aussi été interviewé pour compléter les informations issues des documents des années 70.

Les archives ont révélé l'importance des associations de commerçant-e-s dans la mise en place de la zone piétonne. Afin de prendre en compte leur point de vue actuel, la présidente de l'association de commerçant-e-s « Neuchâtel Centre » (Mme Susanne Dändliker) et le président du syndicat du commerce indépendant et de détails « CID » (M. François Engisch) ont été entendu-e-s.

Ces entretiens sont qualifiés d'experts dans le sens où tous visent à comprendre les enjeux de la zone piétonne du point de vue de la fonction et non pas les avis personnels des personnes interviewées. Interroger davantage d'élue-e-s, des habitant-e-s, de commerçant-e-s ou des représentant-e-s d'autres secteurs (par exemple dans l'immobilier, la sécurité urbaine, etc.) aurait permis de mettre en avant d'autres problématiques. Toutefois, pour des raisons de temps, tant du côté de la chercheuse que d'autres personnes contactées, cela n'a pas été possible. Les

---

<sup>10</sup> Adopté par le Conseil général de la commune le 2 février 1998, il est entré en vigueur le 5 juillet 1999 puis a été modifié en dernier lieu par l'arrêté du Conseil général du 4 mai 2015, sanctionné par le Conseil d'Etat le 4 juillet 2016.

personnes interrogées ont toutefois su répondre à la majorité des questions posées mais certains enjeux ou défis ont peut-être été négligés.

<b>Noms</b>	<b>Fonction</b>
M. Claude Frey	Ancien Conseiller communal de Neuchâtel en charge de la Police puis de l'Urbanisme (1975-1992)
Mme Odile Porte	Responsable de la planification et de l'aménagement urbain de la Commune de Neuchâtel
M. Jean-Marc Boerlin	Délégué au centre-ville de la Commune de Neuchâtel
Mme Susanne Dändliker	Présidente de l'association Neuchâtel Centre
M. François Engisch	Président du syndicat du commerce indépendant et de détails (CID)

Figure 5 : Liste récapitulative des entretiens

## 2.2. ANALYSE

Comme le spécifient Knoepfel *et al.* (2015), leur approche part des activités et décisions des acteur-trice-s pour reconstituer la logique d'action derrière la politique publique. L'analyse des données a donc pour objectif de faire émerger les enjeux de la zone piétonne tout en se basant sur le cadre théorique. La recherche s'inspire de la « *grounded theory* » dans le sens où, sans appliquer chaque étape, l'analyse reste au plus proche des données tout en faisant un va-et-vient entre elles et la théorie.

Le codage a permis de mettre à jour les enjeux étudiés ci-après. Même si j'avais déjà certaines thématiques en tête grâce à la littérature scientifique, les enjeux ont été identifiés de manière inductive en procédant d'abord à un « *open coding* » puis en regroupant les thématiques en m'inspirant de l'*axial coding* (FLICK 2009) et du « *selected coding* » (CHARMAZ 2001) afin de ne pas rester focalisée sur les enjeux que je pouvais supposer mais de partir réellement des préoccupations des acteur-trice-s.

## 2.3. REFLEXIONS METHODOLOGIQUES

Ce travail ne vise pas à évaluer les résultats de la zone piétonne, ni à définir si elle a réussi à résoudre les problèmes visés, mais à comprendre le développement des enjeux de la zone piétonne en tant qu'objet socialement construit par plusieurs acteur-trice-s et influencé par le contexte. En ce sens, les méthodes qualitatives citées plus haut et visant à saisir le point de vue des acteur-trice-s se justifient. Toutefois, l'ensemble des acteur-trice-s concerné-e-s par la zone piétonne n'a pas pu être rencontré. Ceci aurait en effet demandé des ressources et un temps trop important. Les enjeux liés à la zone piétonne apparaîtront dans ce travail comme ceux soulevés par les personnes interrogées ou les documents consultés. Etant donné que la plupart appartiennent au système politico-administratif, il s'agit des problèmes qui ont été *mis à l'agenda politique* et sont donc potentiellement pris en compte dans l'évolution de la politique publique. Cela ne veut en aucun cas dire qu'il n'existe pas d'autres enjeux dans les faits.

Par ailleurs, la dimension historique de ce travail nécessite quelques précisions. Premièrement, et comme déjà mentionné, les archives à disposition ont principalement une même provenance : les autorités de la Ville. Bien qu'elles contiennent aussi des lettres de privé-e-s, et qu'elles soient en partie complétées par la presse, des sources supplémentaires permettant de confirmer la manière dont la zone piétonne a réellement été mise en place et les débats supplémentaires qu'elle a pu soulever seraient les bienvenues.

Deuxièmement, l'analyse proposée ici comprend un aspect comparatif. L'objectif est de s'intéresser aux mêmes dimensions et enjeux de la zone à des époques différentes afin de mieux appréhender l'évolution de la zone piétonne. Les résultats permettront de montrer les continuités ou ruptures entre 1979 et maintenant. Cependant, les sources ne sont pas de même nature pour les deux époques et suivant les enjeux. L'analyse de la période d'origine se base sur des documents d'archive et l'entretien d'un seul acteur ayant participé à la mise en place tandis que celle de la période actuelle repose principalement sur des entretiens et des documents officiels. Faire passer un entretien permet d'approfondir un aspect spécifique, mais signifie également que les informations sont présentées en fonction de ce que l'interlocuteur-trice est d'accord de dire sur le moment, de ce dont il ou elle a la permission de parler, mais aussi de la confiance qu'il ou elle a en la personne faisant la recherche. Les documents écrits comprennent aussi un aspect de mise en scène de l'information. De plus, ils ne permettent pas d'approfondir les points qui resteraient vagues. Toutefois, dans le cas des procès-verbaux et des correspondances, ils constituent une source primaire intéressante, dans le sens où l'analyse se base directement sur les documents retraçant les débats, sans passer par une personne intermédiaire qui, par exemple, raconte ses souvenirs. Les procès-verbaux de la fin des années 70 sont disponibles, contrairement à ceux d'après 1990. L'analyse des documents et des entretiens change également. Les sources écrites sont plus structurées que les sources orales. Concernant la presse, tous les articles n'ont pas été étudiés à fond, le principe de saturation a été appliqué.

Par rapport aux entretiens, chaque interlocuteur et interlocutrice n'a été rencontré-e qu'une seule fois. Il aurait toutefois été intéressant de rediscuter après avoir identifié l'ensemble des enjeux et débats, afin de prendre en compte leur point de vue sur d'éventuels éléments qui n'auraient pas été abordés la première fois. Ce n'est en effet pas parce que le sujet n'a pas été abordé spontanément qu'il ne les concerne pas. Par manque de temps, cela n'a cependant pas été possible. Ajoutons encore que les personnes interrogées ont donné leur accord oral pour la reprise de citations.

## Troisième Partie

---

# RÉSULTATS

Cette partie présente trois enjeux de la zone piétonne déterminés à partir des données : la répartition des circulations, le soutien au commerce local et l'aménagement du centre. Avant de les analyser, un premier chapitre présente de manière générale les enjeux qui ont été mis à l'agenda politique pour justifier la création de la zone piétonne. Il sera également démontré que ces derniers perdurent aujourd'hui. Les enjeux identifiés sont ensuite repris dans les chapitres suivants à travers les trois sous-questions : premièrement en précisant les débats liés à leur mise à l'agenda, deuxièmement quels défis supplémentaires apparaissent au moment de la mise en place et troisièmement comment ils sont débattus aujourd'hui.

### 3.1. L'IDENTIFICATION DES ENJEUX

La définition du problème collectif à résoudre par une politique publique est le résultat d'un filtrage ainsi que de débats (KNOEPFEL *ET AL.* 2015). Cette partie présente, dans un premier temps, les éléments qui ont finalement été mis à l'agenda par les autorités afin de justifier la piétonnisation du centre à la fin des années 70. Dans un deuxième temps, il est montré que ces enjeux font toujours partie de l'agenda politique et qu'ils sous-tendent actuellement la revalorisation de la zone piétonne à l'occasion de ses 40 ans. Comme déjà précisé, cela ne veut en aucun cas dire qu'il n'existe pas d'autres enjeux, ceux identifiés étant tributaires des données utilisées dans ce travail. De plus, cette partie ne vise pas à préciser s'ils sont abordés de la même manière à l'époque et maintenant, ce point étant précisé dans les parties suivantes.

À la fin des années 70, la piétonnisation du centre de Neuchâtel s'inscrit dans une politique plus large dont l'objectif est de réconcilier la ville et la vie par une amélioration qualitative du centre. Les autorités partent de trois observations :

*« A une époque où, par les conditions sociologiques (appartement, automobile, bureau ou atelier, télévision), l'homme vit de plus en plus replié sur lui-même, dans sa "coquille", le maintien ou la revalorisation d'une zone centrale d'attraction devient une nécessité pour la survie des communautés contemporaines. La rue piétonne permet de retrouver un lieu où les échanges sociaux sont possibles.*

*L'augmentation de la circulation des véhicules à moteur dans les cœurs des villes, aux rues étroites non adaptées à l'automobile, risque de provoquer l'asphyxie du commerce local. L'implantation des "grandes surfaces" à la périphérie ne fait qu'accentuer ce danger. Dès lors, la création d'une zone piétonne permet de retenir le consommateur dans un lieu attrayant : les supermarchés naturels que constituent nos cités peuvent offrir "plus et mieux" que les centres commerciaux souvent déshumanisés. La grande majorité des expériences faites tant en Suisse qu'à l'étranger prouvent le bien-fondé de cette politique.*

*La rue piétonne permet de sauvegarder plus efficacement les sites anciens, et notamment les monuments architecturaux. Elle favorise en outre le maintien d'une population résidente au centre des villes. » (Rapport du Conseil communal, 04.04.1978 : 1)*

Ces observations mettent en lumière la constitution du problème par les autorités (KNOEPFEL *ET AL.* 2015). Celles-ci craignent, à l'instar d'autres villes (RERAT 2016), un dépérissement du centre dont les causes seraient « *les conditions sociologiques (appartement, automobile, bureau ou atelier, télévision)* » ainsi que « *l'implantation des "grandes surfaces" à la périphérie* » et « *l'augmentation de la circulation des véhicules à moteur dans les cœurs des villes, aux rues étroites non adaptées à l'automobile* ». La piétonnisation du centre est ainsi vue comme la réponse à des enjeux de mobilité, de soutien au commerce local, de maintien d'une population résidente et d'aménagement du centre notamment par la protection du patrimoine. En effet,

non seulement la zone piétonne permet de « *sauvegarder plus efficacement les sites anciens* » mais également « *de retrouver un lieu où les échanges sociaux sont possibles* », d'« *offrir "plus et mieux" que les centres commerciaux souvent déshumanisés* », tout en favorisant « *le maintien d'une population résidante au centre des villes* ». De manière générale, les groupes subissant les effets négatifs de cette situation et bénéficiant de la politique publique sont identifiés comme les communautés contemporaines, notamment le commerce local. Il est nécessaire d'agir pour attirer les consommateurs et maintenir « *une population résidante* » (groupes cibles).

La piétonnisation ne répond donc pas uniquement à un seul problème pour les autorités. En se basant sur ces observations et le rapport du Groupe technique pour l'étude des problèmes de circulation en ville<sup>11</sup> « *Aménagement du Centre par la création d'une zone piétonne* » (28.02.78), le Conseil communal a présenté neuf objectifs pour la zone piétonne :

- « 1. Réanimer le centre par une politique de développement qualitatif.
2. Donner à la rue un nouveau visage en lui restituant toutes ses fonctions : marchés, forum, lieu de rencontre et d'exposition, etc.
3. Promouvoir l'animation du centre en collaboration avec le commerce local.
4. Fixer une population résidente au centre.
5. Réaliser la hiérarchie piétons - transports publics - trafic local, telle qu'elle est prévue dans le règlement concernant la sauvegarde de la vieille ville, du 8 mai 1972.
6. Améliorer la desserte commerçante, en permettant à un plus grand nombre de véhicules de s'arrêter durant un temps limité à une faible distance du Centre.
7. Définir une politique claire des circulations (éviter les situations hybrides actuelles).
8. Rendre plus fluide le trafic autour de la "boucle".
9. Étendre et compléter les mesures qui ont fait leurs preuves le samedi. » (Rapport du Conseil communal, 04.04.1978 : 2-3)

Les deux premiers objectifs se rapportent à la politique générale de revalorisation du centre. Le troisième complète le but de la zone piétonne de générer une plus-value au centre-ville par rapport aux centres commerciaux périphériques et introduit le commerce local non seulement comme bénéficiaire de la politique mais comme acteur ayant un rôle à jouer en termes d'animation. Le quatrième revient sur l'enjeu de l'habitation dans le centre tandis que les objectifs suivants (5-9) sont liés à la mobilité.

Ces buts mettent également en évidence deux points centraux. Premièrement, la zone piétonne s'inscrit dans un contexte plus général et se manifeste comme suite d'autres politiques. Elle vise ainsi à appliquer le règlement concernant la sauvegarde de la vieille ville du 8 mai 1972 et d'« *étendre et compléter les mesures qui ont fait leurs preuves le samedi* » (à savoir l'interdiction des voitures dans le quartier). Le « *Règlement concernant la sauvegarde de la vieille ville de Neuchâtel* » du 8 mai 1972 définit les limites de la future zone piétonne dans la « *boucle* » délimitée par les rues des Bercles, des Terreaux, de l'Hôtel-de-Ville, de la Place-d'Armes, de la Promenade-Noire, du Pommier et la place Numa-Droz. Sur recommandation du Conseil communal de la Ville de Neuchâtel, le Conseil général a arrêté ce règlement dans le :

---

<sup>11</sup> Ce groupe de travail interne à l'administration et dirigé par le chef du Service de planification et coordination est composé de l'architecte communal, de l'ingénieur communal et de son adjoint, du commandant de la police et de l'officier de la circulation, de l'ingénieur en circulation du Service cantonal des ponts et chaussées.

*« [...] but de sauvegarder, par des mesures urbanistiques et architecturales, l'aspect historique, artistique et esthétique de la vieille ville de Neuchâtel. » (Art.1 du règlement concernant la sauvegarde de la vieille de Neuchâtel du 08.05.1972)*

Ce caractère historique est un point central dans la gestion de cette zone piétonne située dans la vieille ville de Neuchâtel aux nombreuses rues étroites inadaptées aux voitures. Ce règlement définit les principes de mobilité dans le quartier et les limites de la future zone piétonne :

*« À l'intérieur de la vieille ville, la prééminence appartient aux piétons, aux transports publics et au trafic local proprement dit, exception faite des artères suivantes : Avenue du Premier-Mars, Place Numa-Droz, Rue de la Place-d'Armes, Quai Ph. -Godet, Rue de l'Hôtel-de-Ville, Rue des Terreaux, Rue des Bercles, Rue de l'Ecluse. » (Art. 3)*

*« Les mesures nécessaires à l'amélioration de la circulation sont limitées à l'élargissement des rues par l'aménagement d'arcades, à la création de passages dénivelés pour les piétons et à des installations de signalisation, exception faites des artères citées sous l'article 3. » (Art. 7)*

Il pose une première base juridique pour la zone piétonne à travers l'objectif de préserver le patrimoine et en délimitant les quartiers et la hiérarchie entre les modes de déplacement.

Ce règlement illustre aussi un deuxième point central. Si plusieurs enjeux sont identifiés, dans les faits, ils sont intimement liés. La question de la mobilité est ainsi prise en compte dans la protection de la vieille ville et du commerce à travers les objectifs 5 et 6. Pour atteindre ces objectifs, une série de mesure de police (fermeture du centre, autorisations spécifiques...), d'aménagement (suppression des trottoirs, mobiliers urbains...) ainsi que des outils économiques (logements à loyers abordables possédés par la Ville...) et juridiques (réglementation des constructions...) sont mis en place.

Actuellement, la zone piétonne est toujours pensée dans une optique d'attractivité du centre-ville et les thématiques de mobilité, d'aménagement, de maintien d'une population résidente et de soutien au commerce local sont toujours présentes. Le programme de législature 2018-2021, qui s'appuie pour rappel sur une étude ancrée dans la théorie de l'économie résidentielle, présente comme principal problème pour Neuchâtel la fuite de revenus causée par l'augmentation des pendulaires (CONSEIL COMMUNAL DE NEUCHATEL 2017b : 7). Dans la continuité de la législature précédente, des leviers d'action sont identifiés dans le programme à travers trois axes stratégiques généraux :

- « 1. Renforcement de la cohésion et de la citoyenneté en ville de Neuchâtel ;*
- 2. Promotion du rayonnement de la Ville de Neuchâtel et de l'agglomération ;*
- 3. Développement économique et durable de la Ville de Neuchâtel. » (CONSEIL COMMUNAL DE NEUCHATEL 2017b : 4)*

La zone piétonne constitue ainsi un des outils permettant d'améliorer la qualité de vie et du vivre ensemble :

*« Le Centre-Ville, avec bien sûr sa zone piétonne, représente à l'évidence une carte maîtresse de la politique de développement de notre Ville. C'est en effet sur cet espace que se concentre l'essentiel du patrimoine historique, la plus grande partie des infrastructures culturelles (les musées par exemple), touristiques (hôtels, office du tourisme) et la grande majorité de l'offre commerciale. Avec ses quais, il est également un lieu de rencontre et de construction du lien social qui contribue à renforcer l'image de Neuchâtel. Cette thématique est d'autant plus emblématique que, durant la période administrative à venir, notre zone piétonne célébrera en 2019 son quarantième anniversaire. Cette célébration doit aussi être l'occasion de repenser la zone piétonne, sa fonction, son accessibilité et à en améliorer encore l'image et l'attractivité. » (CONSEIL COMMUNAL DE NEUCHATEL 2017b : 19)*

Les 40 ans de la zone piétonne permettent ainsi d'entrer dans une phase d' « *évaluation* » (KNOEPFEL *ET AL.* 2015) pour la repenser et l'améliorer dans l'optique du « *développement de notre Ville* ». Différentes mesures (modifications et amélioration des aménagements, détournement des bus, lutte contre la spéculation, *etc.*) sont envisagées. Les thématiques liées au centre-ville et plus spécifiquement à la zone piétonne (le centre-ville englobe en effet un espace plus large) restent donc en partie les mêmes qu'à son origine : la question de son « *attractivité* », son « *accessibilité* » ainsi que la présence du « *patrimoine historique* » et de l'« *offre commerciale* ».

A partir des éléments ci-dessus, trois enjeux thématiques ont été identifiés pour l'analyse. Le premier concerne la répartition des circulations. Il s'agit sans doute de l'enjeu le plus évident pour la zone piétonne dont l'objectif premier est justement de changer les habitudes de mobilité. Le deuxième enjeu est celui du soutien au commerce local, point particulièrement mis en avant lors des débats sur la zone piétonne que ce soit à l'époque ou actuellement. Le troisième enjeu est lié à un dernier aspect de la zone piétonne, à savoir son aménagement au sens large. Claude Frey le précise d'ailleurs :

*« Une zone piétonne ce n'est pas simplement l'interdire aux voitures, c'est l'ouvrir aux piétons. » (Claude Frey, ancien Conseiller communal, mai 2020)*

Ces mesures ne concernent pas uniquement l'aménagement de l'espace public mais également les aspects liés au patrimoine et à la volonté de maintenir une mixité de population dans le centre. Les chapitres suivants présentent comment ces différents enjeux ont été mis à l'agenda et discutés dans le cadre de la piétonnisation et de la revalorisation de la zone piétonne.

## 3.2. REPARTIR LES MODES DE CIRCULATION

La répartition des modes de circulation est le principal et le plus direct enjeu de la mise en place d'une zone piétonne. Cette partie présente d'abord comment cette question a été mise à l'agenda politique avant 1979, ensuite quels sont les débats qui apparaissent lors de sa mise en œuvre et s'ils perdurent aujourd'hui et, pour terminer, quels sont les défis actuels.

### 3.2.1. LA MISE A L'AGENDA

L'idée de piétonniser le centre de Neuchâtel n'est pas apparue en une fois. Comme dans plusieurs autres villes de la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle (BIERLAIRE, KAUFMANN ET RERAT 2017), les rues du centre-ville de Neuchâtel sont de plus en plus engorgées en raison de l'augmentation de l'utilisation de la voiture. Depuis la fin des années 60, plusieurs postulats et motions avaient été déposés par des Conseillers généraux pour améliorer la circulation (parcages, passages piéton, transports, *etc.*) et des études globales et plus spécifiques ont été menées sur la question, dont celle de l'Institut des Transports de l'EPF de Lausanne produite en 1973. Elle présente la situation de la ville :

« 1. Dépendance quasi-totale de l'organisation du réseau de la Ville des décisions touchant à l'ossature routière principale (N5 et T 20) ;

2. Concentration la plus intense de tout le canton dans le secteur de la Ville ;

3. Faible part du trafic de transit par rapport à l'important trafic total engendré par la Ville ;

4. Réseau de transports routiers et en commun relativement mal équipé, par suite de la topographie mouvementée ;

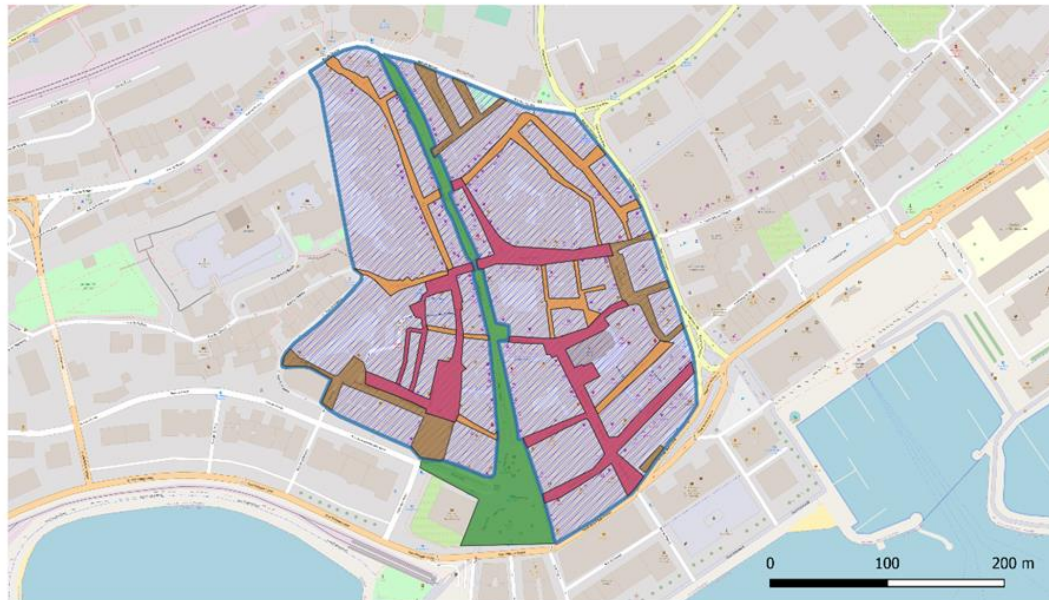
5. Squelette routier de la région neuchâteloise constitué par la N5 et la T20 une fois mise en service. »

(Rapport du groupe technique pour l'étude des problèmes de la circulation en ville, 03.09.1974 : 2)

La problématique principale identifiée est ainsi la structure et le fonctionnement du réseau des transports et la forte part du trafic « *engendré par la Ville* ». Ce rapport révèle également quelques-uns des éléments qui seront des défis importants de la piétonnisation du centre tel que le parcage, l'accessibilité et le détournement du trafic par la création de nouvelles routes (N5, T20) et du tunnel Prébarreau-Evole (sous la colline du château). Dans le même rapport, le groupe technique présente des projets pour améliorer la situation par ordre de priorité et dont le quatrième consiste en « *la transformation du Centre en zone piétonne permanente* » (Rapport du groupe technique pour l'étude des problèmes de la circulation en ville, 03.09.1974 : 4).

Dans les faits, le centre-ville de Neuchâtel avait déjà des rues fermées à la circulation avant 1979 (fig. 6). Des tests de fermeture complète ont lieu le samedi dès 1971 et, en 1977, la place Coquillon (fig. 7), considérée comme la première petite place piétonne de Neuchâtel, est créée (Rapport du Conseil communal, 04.04.1978 : 2).

Carte des étapes de la zone piétonne du centre-ville de Neuchâtel



Légende

- Rues déjà interdites à la circulation selon le plan de 1978
- Nouvelles rues piétonnes selon le plan de 1978
- Taxis, invalides, station. Gratuit à temps limité selon le plan de 1978
- Limites de la zone piétonne selon le plan de 1978
- Rue du Seyon et Place Pury (piétonnes dès 1991)

© OpenStreetMap/Qgis  
Données issues des archives  
communales de Neuchâtel  
Isis Joliat, 2020

Figure 6 : Carte des étapes de la piétonnisation du centre-ville de Neuchâtel



Figure 7 : Photo de la place Coquillon, © Isis Joliat, juillet 2020

*« Cependant, faute d'une conception d'ensemble, elles [les rues déjà fermées à la circulation avant 1979] ne peuvent actuellement être considérées comme des rues piétonnes. La situation n'est pas satisfaisante, elle constitue un mauvais compromis. » (Rapport du Conseil communal, 04.04.1978 : 2)*

Malgré ces rues piétonnes, il manque donc une politique globale de circulations dans le centre afin d'arriver à un bon « *compromis* ». Sur le plan (fig. 6<sup>12</sup>), nous voyons en effet que des rues ouvertes à la circulation séparent les rues piétonnes.

Selon Claude Frey (entretien de mai 2020), le problème n'était pas seulement que les rues, qui deviendraient par la suite piétonnes, étaient engorgées, mais également que certaines voitures faisaient plusieurs fois le tour de « la boucle » sur les axes délimitant la zone pour trouver une place de parc ou pour récupérer une personne partie faire les courses.

Le Conseil Communal a proposé de garder les délimitations du règlement de 1972 et de généraliser l'accès aux piétons dans la zone pour assurer « *la circulation à pied sans encombre et sans danger* » (Rapport du Conseil communal, 04.04.1978 : 3). Pour reprendre les termes de Knoepfel *et al.* (2015), l'hypothèse de causalité est qu'il faut un meilleur partage de l'espace entre les différents moyens de déplacement pour améliorer la situation. Les groupes cibles sont les automobilistes et les groupes bénéficiaires, les utilisateur-trice-s du quartier tel que les commerçant-e-s et les résident-e-s. Toutefois, la décision d'interdire les voitures pose de nombreuses questions et défis qui relèvent d'échelles différentes.

### 3.2.2. LES DEFIS ET DEBATS DE LA MISE EN ŒUVRE

Cette « *conception d'ensemble* » nécessite de prendre en compte différentes dimensions qui ont fait débat lors de la phase de mise en œuvre ; premièrement pour savoir exactement sur quel territoire devait s'appliquer la zone piétonne et deuxièmement sur la temporalité d'application (fermer et aménager en une ou plusieurs fois).

La décision de fermer spécifiquement le centre n'a pas fait l'unanimité. Le débat tourne principalement autour de la distribution du trafic entre les différents espaces. Le caractère redistributif de la piétonnisation n'était pas caché par les autorités communales :

*« Ces trois motivations fondamentales [réconcilier la ville et la vie, favoriser le commerce local, sauvegarder le patrimoine et fixer une population résidente] montrent bien que la rue piétonne n'est pas une condamnation de l'automobile ; elle est l'expression d'une politique de meilleure répartition des espaces de circulation. » (Rapport du Conseil communal, 04.04.1978 : 1)*

La redistribution du trafic s'inscrit à trois échelles (échelle globale de la ville, échelle intermédiaire du lien entre la zone piétonne et le reste de la ville et échelle interne à la zone piétonne). Elle reste un défi actuel.

#### 3.2.2.1. Échelle de la ville

A l'échelle de la ville se pose la question de choisir quel quartier est à piétonniser. Pour les autorités, piétonniser le centre permettra de résoudre les enjeux auxquels il doit faire face. Cet avis n'est toutefois pas soutenu par certaines associations de commerçant-e-s et particuliers. Le 5 décembre 1977, le grand magasin « Aux Armourins » présente des arguments en faveur et défaveur des zones piétonnes au centre. Il avance que :

<sup>12</sup> Précisons que les emplacements réservés aux taxis et invalides en brun en bas à gauche de la carte ont en partie été piétonnisés par la suite, notamment la place des Halles en 1990. Ces emplacements n'ayant pas particulièrement été mentionnés par les personnes interviewées et dans les archives consultées, la carte est présentée comme une reproduction du plan accompagnant le rapport du Conseil communal du 04.04.1978 (à l'exception de l'indication de l'emplacement de la rue du Seyon et de la place Pury dont la piétonnisation a été largement relevée dans les données).

*« La création de zones tranquilles, sans bruit et sans gaz d'échappement est une bonne chose, mais pas au cœur des villes qui doit demeurer vivant, commercial, attractif. Les rues piétonnières et les zones vertes semblent bien plus indiquées pour les régions d'habitation. C'est là que la tranquillité résidentielle doit être augmentée. »*

Les problèmes provoqués par les véhicules ne sont pas niés. La question est plutôt de savoir par quel endroit la circulation doit passer. Notons que ce point est lié aux autres enjeux de la zone piétonne développés dans les chapitres suivants. Toutefois, la piétonnisation du centre sera peu à peu acceptée. Actuellement, le questionnement est davantage de savoir s'il faut ou non étendre la zone piétonne, ce qui dépend beaucoup de la configuration de la ville.

### **3.2.2.2. Echelle intermédiaire**

A une échelle intermédiaire, le lien entre la zone piétonne et le reste de la ville, autrement dit de son accessibilité notamment pour les livraisons et les utilisateur-trice-s du centre, est un grand défi. Tant au niveau des autorités que des commerçant-e-s, la question de l'accessibilité en voiture est primordiale pour le centre. Plus encore, le quartier - nommé pour rappel encore actuellement le « cœur » de la ville (CONSEIL COMMUNAL DE NEUCHATEL 2017b) - prend vie de par son importance économique et sa survie dépend de son « irrigation » :

*« Pour permettre l'irrigation, il est prévu à proximité immédiate du centre (à moins de cinq minutes à pieds) des zones de stationnement de courte durée. » (Procès-verbal de la 11e séance de la Commission de la circulation dans le centre et de la 68e séance de la Commission consultative de la circulation du jeudi, 02.03.1978)*

*« Privé d'un tel parking, le Centre et le Sud du Neuchâtel économique seraient voués à l'asphyxie. Pour le commerce, l'hôtellerie et la restauration, la finance, les professions libérales, il est vital que beaucoup de gens puissent parquer assez longtemps au sud, là où la Ville vit et respire. Nous aimerions vous en convaincre, obtenir votre approbation quant à un parking Sud puis votre aide pour en accélérer la mise en œuvre. » (Prise de position de Neuchâtel-Centre, des milieux économiques, de grands magasins et du commerce indépendant du 22.03.1978<sup>13</sup>)*

La question du stationnement est ainsi centrale. Autorités comme commerçant-e-s souhaitaient suffisamment de places de parcs autour de la zone piétonne pour compenser celles qui ont été supprimées. Aux 420 places déjà existantes au parking du Seyon se sont ajoutés le parking de la place Pury, au sud de la zone piétonne et souhaité par les associations de commerçant-e-s et les autorités mais dont la réalisation posait des problèmes techniques, ainsi que, plus loin, ceux du Port et des Jeunes Rives. Pour rendre plus accessible ce dernier, les associations de commerçant-e-s et la Ville avaient souhaité mettre en place un service de minibus, potentiellement gratuit (Rapport de la commission spéciale au Conseil général, 20.06.1978). Le projet n'aboutira finalement pas. Des emplacements étaient aussi disponibles à la place des Halles, occupée maintenant par des terrasses et le marché.

Actuellement, la question des parkings est toujours au centre des débats. La démarche participative de 2015 propose d'encourager l'utilisation des parkings couverts. Ce point est soutenu par le Président du CID qui avance l'idée que les différents services et commerçant-e-s du centre puissent offrir des places à leurs client-e-s :

*« On est bien fourni mais après voilà il y a quand même tout le temps des gens qui tournent pour trouver une place alors qu'il y a de la place en parking, ils ne veulent pas payer. On n'a pas encore habitué les gens à Neuchâtel à directement aller dans les places couvertes. Soit c'est de la mauvaise volonté, soit ils ne veulent pas payer,*

---

<sup>13</sup> Le Groupement des Grands Magasins, le Commerce Indépendant de Détail, Neuchâtel-Centre, La Quinzaine de Neuchâtel et les magasins Aux Armourins S.A., Gonset S.A., Au Louvre La Nouveauté S.A., Imprimerie Centrale et de la Feuille d'Avis de Neuchâtel S.A.

*je ne sais pas. Alors là, il y a toute une démarche qu'on pourrait faire, nous commerçants, en offrant des heures gratuites etc. mais ça c'est encore une autre histoire. Donc la zone piétonne, oui, mais avec une accessibilité si possible et la possibilité de se parquer en périphérie pour éviter voilà, par exemple, une voiture comme ça [montre une voiture qui passe à la rue du Seyon], elle n'a rien à faire l'après-midi en zone piétonne. » (François Engisch, Président du CID, mai 2020)*

La question de l'accessibilité de la zone piétonne et du lien avec le reste de la ville se matérialise également à travers la question des transports publics et des passages vers les autres quartiers :

*« Et puis le dernier enjeu, qui est en dehors de la zone piétonne, c'est le lien. Cette zone piétonne, elle est un petit peu comme un îlot. Ça, c'est vraiment la configuration propre à Neuchâtel tandis que les autres éléments c'est des enjeux qui sont un peu identiques partout mais là, c'est vraiment la colline du château qui fait une certaine barrière quand même, la route cantonale au-dessous qui coupe la zone piétonne du lac, et ça c'est clairement un élément qu'on essaie de gommer le plus possible mais voilà, on a un plan directeur qui date de 25 ans pratiquement et il parle déjà de ça, c'est une route cantonale et c'est en plus une route de délestage en cas de problème pour les tunnels donc même si on peut baisser le régime de circulation et autre, on ne peut forcément pas beaucoup réduire son gabarit. Et tant que la place Pury reste un nœud pour les transports publics, une interface, c'est un peu compliqué de réduire l'impact de cette route qui coupe, tant qu'on n'a pas résolu ces transports publics. Et puis, bien sûr, la place Numa-Droz [fig. 1 et 10]. Je ne sais pas si vous savez mais la place Numa-Droz avait fait l'objet d'un concours qui s'appelait Numa Port. [...] Il y a eu un référendum du TCS en grande partie, des commerçants aussi avec deux raisons différentes, donc le projet a dû être arrêté parce qu'il a été refusé par la population à ce moment à 60%, ce qui est quand même énorme. Alors qu'il était très très bien passé au Conseil général. Donc voilà, et ce projet proposait justement une modération du trafic, une suppression des feux, des traversées piétonnes prioritaires. Quelque chose qui était vraiment... qui devait réduire l'impact de la route et connecter aux Faubourgs. » (Odile Porte, Responsable de la planification et de l'aménagement urbain, mai 2020)*

Les propos de Odile Porte et François Engisch mettent en évidence trois points intéressants. Premièrement, que ce soit à l'époque ou actuellement, un grand défi est de réussir à intégrer la zone piétonne à son environnement. Cette insertion dépend d'éléments topographiques impossibles à enlever comme la colline du Château et d'autres politiques plus globales (routes cantonales, passage des transports publics). Deuxièmement, des solutions sont cherchées (construction du tunnel sous la Colline du Château) ou du moins des propositions de modification ont eu lieu (réaménagement de la place Numa-Droz). Toutefois, si les problèmes d'accessibilité sont collectivement reconnus, les débats tournent encore sur les solutions à apporter. Ainsi, le groupe cible reste à l'heure actuelle les automobilistes, mais la manière de changer leur comportement est sujette à controverse. La mise en œuvre des mesures accompagnant la piétonnisation ne permet en effet pas de résoudre entièrement la question de la place de la voiture dans le quartier. Ceci nous amène au troisième point : la création de la zone piétonne et son maintien dans le temps qui ne dépendent pas que des décisions des autorités. La population peut se mobiliser pour influencer la mise en œuvre de la politique, comme ce fut le cas lors du référendum pour le réaménagement de la place Numa-Droz. De plus, même si les décisions sont appliquées, elles nécessitent parfois d'être accompagnées de mesures incitatives, à l'instar de l'utilisation des parkings couverts actuellement.

### 3.2.2.3. Échelle interne

La dernière échelle où se joue une répartition des espaces est celle interne à la zone piétonne. Le débat tourne autour de la présence des véhicules dans la zone piétonne, notamment par rapport à certaines rues laissées ouvertes pour permettre les livraisons par exemple.

Toutes les rues n'ont pas fait polémique. Dans leur prise de position du 5 juin 1978 sur le rapport du Conseil communal, les Grands Magasins neuchâtelois du centre-ville expliquaient que la zone piétonne prévue était trop grande et « *impénétrable* » et proposaient de laisser ouvertes les rues du Bassin et Temple-Neuf. Ce point ne sera toutefois pas accepté, aucun argument n'ayant convaincu le Conseil général. Durant le débat, sera notamment relevé le fait que les Grands Magasins en question souhaitent maintenir ces rues ouvertes en raison de leur proximité avec l'emplacement de leur commerce (cf. discussion du 03.07.1978 sur le rapport de la commission spéciale au Conseil général). La rue du Seyon, un des axes nord-sud principal coupant la zone piétonne en deux, a toujours posé problèmes. Dans l'idéal, commerçant-e-s comme autorités souhaitaient la fermer. Toutefois, pour les autorités, fermer la rue du Seyon n'était pas envisageable avant l'ouverture du tunnel sous la colline du Château afin de laisser une liaison nord-sud :

*« L'expérience du samedi montre qu'il ne saurait être question de surcharger tous les jours la rue des Bercles ; c'est pourquoi la rue du Seyon sera ouverte à la circulation durant toute la semaine. » (Rapport du Conseil communal, 04.04.1978 : 4)*

Si les places de stationnement sur la rue ont été supprimées directement, ce n'est qu'en 1991 que la fermeture de la rue aura lieu, bien qu'elle reste empruntée par les bus et les services de livraisons. Ce point révèle une problématique parallèle, à savoir la temporalité de mise en place :

*« Certaines objections ont été émises quant à l'étendue de la zone piétonne elle-même, aux circonstances de son établissement et à son éventuel fractionnement dans le temps et dans l'espace. Des mesures restrictives feraient perdre de son impact et de sa cohérence au projet du Conseil communal. » (Rapport de la commission spéciale au Conseil général, 20.06.1978 : 2)*

Au départ, l'objectif des autorités est clairement d'appliquer la piétonnisation en une fois afin de mettre en place une nouvelle utilisation de l'espace tandis que les commerces souhaitaient procéder à des essais. Le Conseil communal s'appuie sur une étude de Civitas Nostra<sup>14</sup>:

*« Il s'agit d'instituer sans équivoque ni retour, un nouveau mode d'emploi de l'espace central. Pour les mêmes raisons, sont à bannir les accommodements provisoires et précaires qu'on est tenté d'introduire sous le prétexte d'un essai. Leur fragilité et leur médiocrité ruine la crédibilité du projet et à la limite, la timidité de l'essai met en doute le sérieux des études qui ont dû précéder les décisions. Tout au contraire, la réalisation d'un dispositif matériel très visible et irréversible, l'aménagement des espaces choisis : plantations, réfections de sols, remise en état des façades, (nous pourrions notamment ajouter, quant à nous, les fontaines) créations des éclairages, redéfinition des multiples accessoires d'usage public, de la corbeille à papier au centre d'information, etc. sont la garantie tangible de l'achèvement. » (Procès-verbal de la discussion rapport de la commission spéciale au Conseil général, 03.07.1978 : 1297)*

La zone sera finalement bel et bien fermée en une fois. La question de la temporalité de l'aménagement fera l'objet d'autres discussions qui seront présentées dans les chapitres suivants de l'analyse.

Actuellement, le problème de la présence des voitures dans le centre persiste, ce qui est critiqué tant par les commerçant-e-s et la population que les autorités communales qui cherchent des solutions comme supprimer les bus à la rue du Seyon, mettre en place des bornes, faire les

---

<sup>14</sup> Fédération internationale de quartiers anciens qui a son siège à Fribourg.

livraisons en vélos, etc. (CONSEIL COMMUNAL DE NEUCHÂTEL 2017b : 20). Si certains véhicules circulent alors qu'ils n'en ont pas le droit, d'autres sont autorisés comme les bus (fig. 8), et d'autres encore lors des heures de livraisons (fig. 8 et 9). Leurs présences créent cependant un « zébrage » de la zone piétonne :

*« Je pense qu'il faut vraiment encore plus aller dans le sens que ça devienne vraiment une zone piétonne, une vraie zone piétonne. Où il n'y a plus les bus qui circulent, plus les voitures qui circulent toute la journée. Parce que, maintenant, la rue du Seyon coupe la zone piétonne en deux. On a finalement la rue des Terreaux [fig. 10] parce qu'il ne faut quand même pas oublier qu'après la rue des Terreaux, il y a les arcades où il y a les commerçants qui font partie du centre-ville. Donc la rue des Terreaux coupe déjà là un petit peu là et ensuite on a cette rue du Seyon qui finalement n'est pas piétonne, donc elle recoupe encore une fois [...]. Moi j'ai beaucoup de clients qui n'empruntent jamais la rue du Seyon sauf pour venir chez moi. Parce qu'elle est dangereuse. Et dès que vous avez des enfants, je veux dire moi quand j'ai un client qui vient avec un enfant, ben qu'est-ce qu'il dit quand il sort "attention aux bus". »  
(Susanne Dändliker, Présidente de Neuchâtel Centre, juillet 2020)*

En 1978, le quartier historique avait déjà des rues piétonnes mais la zone piétonne devait permettre d'avoir une zone « cohérente ». Les autorités souhaitaient donc limiter les rues accessibles en voiture contrairement à certains commerçant-e-s. Cette question de cohérence a toutefois très rapidement été soutenue par l'ensemble des protagonistes. Actuellement, la présence en trop grand nombre de véhicules dans le quartier empêche la zone piétonne d'être « une zone piétonne à part entière ». Le passage des véhicules crée ainsi des groupes de commerçant-e-s qui sont perdants au sens où Terribilini et Varone (2004) l'entendaient. Or, ce point ne dépend pas seulement de la gestion de la zone piétonne en soi mais relève de politiques beaucoup plus larges et de plusieurs acteur-trice-s, comme pour la question des transports publics et de la place Pury.

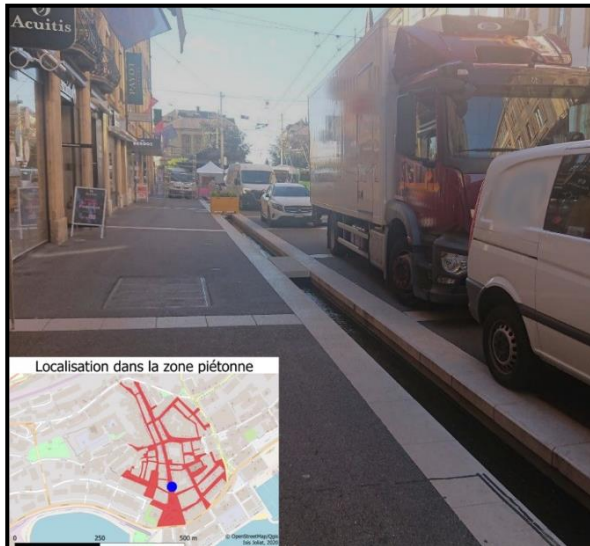


Figure 8 : Rue du Seyon à l'heure des livraisons, avec le ruisseau au milieu et les bus visibles au fond à la place Pury, © Isis Joliat, août 2020



Figure 9 : Rue de l'Hôpital et fontaine de la Justice à l'heure des livraisons, © Isis Joliat, août 2020



Figure 10 : Rue de l'Hôtel-de-Ville sous la rue des Terreaux, carrefour de la place Numa Droz, © Isis Joliat, août 2020

### 3.2.3. LES NOUVEAUX DEFIS ET DEBATS

Le maintien dans le temps constitue l'un des défis actuels. Au niveau des acteur-trice-s, deux points sont à relever. Premièrement, le changement régulier, notamment des élu-e-s, empêche d'avoir un réel suivi :

*« Il y a 40 ans, quand ils ont voulu faire cette zone piétonne, superbe idée, ils avaient tout un tas d'idées qu'ils voulaient lancer. Malheureusement on n'a pas un syndicat à Neuchâtel, c'est-à-dire on n'a pas une personne qui, elle, s'occupe que du centre mais on a, vu que le Conseil communal c'est un collège et qu'il y a un Président qui change chaque année, ben une année vous avez un Président qui est hyper motivé à faire quelque chose, l'année suivante, lui il trouve que c'est pas important donc voilà, on a des problèmes que nous trainons depuis 30 ans qui ne sont toujours pas résolus. On fait ce qu'on peut avec ce qu'on a. » (Susanne Dändliker, Présidente de Neuchâtel Centre, juillet 2020)*

Avec le programme de législature 2018-2021, les autorités souhaitent s'attaquer aux problèmes récurrents (comme la présence des voitures) et avoir une vision à plus long terme :

*« Le Conseil communal a souhaité formuler, et c'est une première, une vision à plus long terme que l'échéance habituelle des quatre ans. Car aujourd'hui, le temps court d'une législature ne suffit plus pour répondre aux enjeux et défis qui attendent les villes. » (CONSEIL COMMUNAL DE NEUCHATEL 2017a : 2)*

Deuxièmement, les différents défis sont discutés entre plusieurs acteur-trice-s et les prises de décisions prennent du temps, d'autant plus que des intérêts contradictoires émergent au sein du même groupe d'acteur-trice-s :

*« Bien sûr alors après c'est aussi ça la logique des commerçants. D'un côté ils râlent parce qu'il y a des véhicules et, d'un autre, ils veulent absolument être livré tous les jours tout le temps. Donc à un moment donné il faut trancher et ça, c'est les autorités qui doivent le faire. Voilà. Nous on va appuyer derrière. C'est comme avec le bus. Arrêter le bus à la rue du Seyon, ça semblait être juste impossible, maintenant, on a fait le samedi et tout le monde est content, donc vous voyez. Lorsqu'il y a 40 ans ils ont décidé de faire la zone piétonne, les commerçants râlaient et aujourd'hui ils sont contents. Certaines fois, il faut forcer un petit peu les gens pour leur bonheur. » (Susanne Dändliker, Présidente de Neuchâtel Centre, juillet 2020)*

Au niveau du partage des circulations, de nouveaux modes de transport sont désormais valorisés. Le programme de législature présente parmi les thèmes prioritaires pour tous les groupes parlementaires :

*« La mobilité, en particulier douce, en ville et la nécessité d'améliorer le réseau cyclable de même que la problématique de la traversée de la ville avec l'impact de l'accroissement du trafic (local, d'achat et de transit) sur la qualité de vie, d'une part, et sur la fluidité du trafic, d'autre part. » (CONSEIL COMMUNAL DE NEUCHATEL 2017b : 6)*

La problématique reste la même, à savoir trouver un bon équilibre entre les différents objectifs : supprimer les voitures dans la zone piétonne, garantir son accessibilité, promouvoir une mobilité douce et améliorer le réseau cyclable sans pour autant qu'il nuise aux piéton-e-s. Mais les solutions apportées évoluent (vélos pour remplacer les voitures de livraison, banc-relais pour garantir l'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite, régulation des autorisations, etc.).

### 3.2.4. SYNTHÈSE

Cette partie a présenté les défis et débats en lien avec la répartition des circulations. Les problématiques liées au trafic qui émergent dans la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle se retrouvent en ville de Neuchâtel. Le problème sera mis à l'agenda politique à la suite notamment d'interventions d'élu-e-s. L'enjeu de la répartition des circulations est reconnu par la plupart des acteur-trice-s. Les débats vont s'articuler autour de la question de la distribution du trafic à trois niveaux : premièrement quel quartier piétonner (centre ou quartiers résidentiels), deuxièmement comment intégrer la zone piétonne à son environnement et assurer son accessibilité et troisièmement comment partager les espaces à l'interne de la zone.

Ces différents éléments ont été sujet à débat. Les autorités souhaitent piétonner le centre en une fois et dans son ensemble, bien que cela dépende de facteurs plus globaux comme l'ouverture du tunnel sous la colline. D'autres acteurs, à l'instar des Grands Magasins, ont d'abord contesté la piétonnisation du centre puis les modalités de son application en espérant garder certaines rues ouvertes. Si la zone piétonne a finalement été mise en place selon la volonté du Conseil communal, tous les problèmes n'ont pas été résolus et certaines solutions sont encore en discussion actuellement.

Deux facteurs peuvent en partie expliquer que ces débats perdurent. Tout d'abord, certains éléments ne dépendent pas uniquement des compétences du Conseil communal mais de politiques plus globales tandis que d'autres ne peuvent pas être gommés (éléments topographiques). Deuxièmement, la multitude d'acteur-trice-s tant au niveau des autorités que des privé-e-s peut facilement augmenter le temps de prise de décisions, d'autant plus que les personnes occupant des postes à responsabilité changent au fil des ans.

Actuellement, les discussions tournent principalement autour des solutions. Tant les autorités que les commerçant-e-s critiquent la présence trop importante d'automobiles tout en reconnaissant qu'elles ne peuvent être totalement supprimées sans des solutions alternatives, qui peuvent à leur tour poser de nouveaux défis, à l'instar de la mise en place de livraisons par vélos. Les débats ne sont donc pas polarisés entre les pro et anti-voiture (BRENAC, REIGNER ET HERNANDEZ 2013). Finalement, cet enjeu est particulièrement exemplaire des politiques publiques à incidence spatiale. Les débats tournent en effet autour de la localisation et l'allocation des infrastructures et des ressources (TERRIBILINI ET VARONE 2004).

### 3.3. SOUTENIR LE COMMERCE LOCAL

Le quartier où se trouve la zone piétonne comporte une grande concentration de commerces indépendants. La problématique commerciale n'est pas uniquement liée à la question de la zone piétonne. Dans ce chapitre est montré en premier lieu comment la question de la piétonnisation comme outil de soutien au commerce local a été mise à l'agenda et discutée. Les défis en matière d'animation, de diversité de commerces et de spéculation sont ensuite abordés.

#### 3.3.1. LA MISE A L'AGENDA

Comme mentionné dans le chapitre sur les enjeux identifiés dans la littérature, le développement des zones piétonnes dans la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> est lié à l'augmentation de la mobilité qui nuit à la qualité des centres-villes (RERAT 2016). À la fin des années 70, le Conseil communal neuchâtelois part du même constat qui lui fait craindre une disparition du commerce local :

*« L'augmentation de la circulation des véhicules à moteur dans les cœurs des villes, aux rues étroites non adaptées à l'automobile, risque de provoquer l'asphyxie du commerce local. L'implantation des "grandes surfaces" à la périphérie ne fait qu'accentuer ce danger. Dès lors, la création d'une zone piétonne permet de retenir le consommateur dans un lieu attrayant : les supermarchés naturels que constituent nos cités peuvent offrir "plus et mieux" que les centres commerciaux souvent déshumanisés. La grande majorité des expériences faites tant en Suisse qu'à l'étranger prouvent le bien-fondé de cette politique. » (Rapport du Conseil communal, 04.04.1978 : 1)*

Deux causes principales, liées au développement de la voiture, sont identifiées. La première est bien l'engorgement des rues du « cœur » des villes. La deuxième est l'apparition des grands centres commerciaux en périphérie. En effet, dans les années 70-80, plusieurs supermarchés s'installent dans le canton comme Jumbo à La Chaux-de-Fonds en 1976 et Marin Centre en 1981 (à environ 8km du centre de Neuchâtel). C'est notamment en prévision de l'installation de la grande surface à Marin que la zone piétonne a été pensée (EXPRESS, 11.11.1977 : 3).

L'hypothèse de causalité (KNOEPFEL ET AL. 2015) des autorités communales qui sous-tend cet objectif est la suivante : en raison de l'accroissement de la mobilité, qui favorise les magasins extérieurs et nuit à la qualité du centre-ville, le commerce local est en danger, bien qu'il se concentre dans un endroit privilégié, un « *supermarché naturel* ». Supprimer les voitures permettrait une amélioration « *qualitative* » du centre. Le groupe bénéficiaire de la politique, qui subit les effets négatifs de cette situation, est celui des magasins locaux, tandis que c'est le comportement des consommateur-trice-s qui doit changer (groupes cibles).

Cette situation comporte aussi une forte dimension spatiale sur laquelle insistent les autorités. Le centre - défini comme inadapte à la voiture mais avec un potentiel d'attraction et une forte présence des commerces locaux - est opposé à la périphérie, facilement accessible en automobile et lieu d'installation des grandes surfaces considérées toutefois comme « *déshumanisées* ». Le vocabulaire utilisé ici est à relever. Définir une zone comme le « *cœur* » de la ville, c'est en faire le moteur, le lieu qui irrigue le reste de la ville (VAN CRIEKINGEN 2017). Les cités sont définies comme des « *supermarchés naturels* », en opposition aux centres commerciaux qui seraient déshumanisés. Cette distinction est construite dans le discours des autorités pour promouvoir les particularités du centre. Cela ne veut pas dire qu'elles soient effectives. En effet, Capron (1998) a montré que les caractéristiques de la rue (lieu de flânerie, de repos) sont reproduites dans les centres commerciaux où se développe aussi une sociabilité. La zone piétonne, en tant que politique publique à incidence spatiale, a ainsi un objectif de redistribution explicite : attirer les consommateur-trice-s qui vont ailleurs.

L'avis des commerçant-e-s sera pris à plusieurs reprises et de nombreuses lettres seront échangées avec les autorités. En effet, avant l'inauguration de la zone piétonne, des voix, notamment des grands magasins présents dans le centre, se sont élevées contre cette hypothèse. Comme dit précédemment, les Grands Magasins, en 1977, pensaient que les zones piétonnes avaient davantage leur place dans les zones résidentielles. Pour les Grands Magasins Jelmoli, l'attractivité et la survie commerciale dépendent de l'accessibilité. Il est donc nécessaire de laisser des pénétrantes, sans quoi ils mettent en garde contre les effets négatifs sur l'emploi :

*« Chaque place de parking apporte aux magasins de la City Fr. 100'000. - de chiffre d'affaires, en d'autres termes, 2 places de parking garantissent à la ville de Neuchâtel 1 place de travail. » (Lettre du 16.05.1978 des Grands Magasins Jelmoli au Conseiller communal Claude Frey)*

Ce chiffre employé à plusieurs reprises par les commerçant-e-s est contredit par Claude Frey. Il est à noter que, très rapidement après la mise en place, les commerçant-e-s vont reconnaître les avantages de la zone piétonne. Les débats qui ont eu lieu ont par ailleurs permis à la zone piétonne d'attirer les curieux-ses rapidement. Dans un article sur le premier mois de la zone piétonne, l'Express relève :

*« De l'avis unanime du commerce local, jamais une telle animation ne s'était produite durant les Quinzaines précédentes. Les affaires s'en ressentirent directement et il est naturel que les temps paraissent bien calmes actuellement, après une telle animation ! » (EXPRESS, 26.06.1979 : 2)*

Ce point est confirmé par l'étude du Pr. Chiffelle qui révélait que, au niveau de la perception, plus de 60% des commerçant-e-s sont alors favorables à la zone piétonne contre un sur deux lors de la consultation.

Actuellement, l'enjeu est le même. La zone piétonne n'est aujourd'hui pas remise en question et reste un moyen de lutter contre la concurrence extérieure. Marin Centre est toujours là et un autre complexe a été construit en 2006 à moins de deux kilomètres de la zone piétonne, à quoi s'ajoutent le développement du tourisme d'achat en France et dans les cantons limitrophes ainsi que le commerce en ligne :

*« Le but c'est d'attirer tous les gens qui ont tendance à faire du tourisme d'achat dans d'autres cantons, de l'autre côté de la frontière, ça c'est surtout Le Locle qui en souffre mais nous aussi indirectement, et puis disons tous ces grands magasins en périphérie nous ont fait du mal et puis, maintenant, il y a un peu un retour en arrière parce que tout le monde n'aime pas aller dans ces centres commerciaux. Ils y vont beaucoup pour la nourriture ou les choses lourdes, qu'ils mettent directement dans leur voiture [...]. Après nous on doit attirer cette même clientèle qui vient pour autre chose, qui vient déjà pour boire un café et après qui va faire un tour en ville. [...] J'étais toujours surpris quand on a fait nos Quinzaines et autres, on avait des gens de Strasbourg ou de l'extérieur et qui avaient trouvé la ville tellement belle. Rien que ça fait qu'on fait la différence. Et après il faut que le commerçant fasse le job et attire le chaland dans son magasin donc toute clientèle est bonne à prendre, plus il y a de monde plus il y aura de clients et puis on ne va pas atteindre tout le monde mais c'est convivial et il faut faire la différence par rapport à ça. » (François Engisch, Président du CID, mai 2020)*

L'argument des centres-villes qui offrent une plus-value, une « convivialité » supplémentaire est ici repris. Cet aspect indique que les commerçant-e-s du centre ne sont pas seulement un groupe bénéficiaire passif, mais qu'ils et elles ont un rôle actif à jouer. Si les commerçant-e-s craignaient que la zone piétonne nuise à leur attractivité, ils et elles ont finalement rejoint la vision du Conseil communal.

### 3.3.2. LES DEFIS ET DEBATS DE LA MISE EN ŒUVRE

Des doutes vont toutefois persister au niveau de la mise en œuvre de la zone piétonne, dont le principe était de plus en plus accepté au fur et à mesure des discussions entre les commerces et les autorités. Ainsi, en juin 1978, Claude Frey reçoit les résultats de l'assemblée générale du CID. Si la zone piétonne a désormais une majorité de partisan-ne-s, les membres émettent des réticences sur les modalités de mise en place liées à la mobilité (attendre ou non la création d'un parking au Sud, laisser certaines rues ouvertes, etc.).

Les Grands Magasins sont ceux qui ont employé le plus de moyens pour influencer la politique du Conseil communal à chaque phase de la politique. Pour tenter d'infléchir les décisions des autorités, les Grands Magasins ont mobilisé plusieurs ressources de types informationnels et juridiques (KNOEPFEL *ET AL.* 2015 : 89-100). Premièrement, ils ont mandaté une entreprise lausannoise pour effectuer une « *Etude d'accessibilité et de desserte concernant la zone piétonne à Neuchâtel, réalisé par le bureau d'ingénieurs de circulation Transitec-Biermann* » dont les arguments ont été repris plusieurs fois. Deuxièmement, ils vont tenter de contredire les arguments avancés par le Conseil communal. Afin de profiter de l'expérience d'autres villes, les autorités neuchâteloises ont visité Besançon (Lettre pour le déplacement à Besançon le 20 mars, 16.03.1978). Les Grands Magasins s'y sont aussi rendu pour montrer que la situation est différente notamment au niveau du périmètre piétonnisé et que les commerçant-e-s y rencontrent des difficultés (Rapport de représentants des commerçants à Besançon, 06.04.1978). Troisièmement, des articles de presse ont été publiés pour expliquer les positions des un-e-s et des autres. Avant le vote définitif sur la zone piétonne au Conseil général, un communiqué signé par B. Gutknecht pour le Groupement des Grands Magasins de Neuchâtel paraît pour insister sur l'hypothèse que l'accessibilité permet la survie du centre :

*« Il dépendra de votre décision si sera tué ou non le nerf vital de votre ville, c'est-à-dire si une "pénétrante" restera ouverte dans la zone, soit : rue du Bassin-Temple Neuf. »*  
(*EXPRESS*, 06.11.1978 : 2)

Ainsi, jusqu'à l'aube de la phase de mise en œuvre, ils essaieront d'influencer le débat, allant même jusqu'à déposer un recours auprès du Conseil d'Etat du Canton de Neuchâtel début mai 1979, c'est-à-dire quelques semaines seulement avant l'inauguration. Le recours, porté par M<sup>e</sup> Freddy Rumo, demandait, entre autre, de laisser ouvertes les rues du Bassin et Temple Neuf, de maintenir des places de parc, de faire un système de parcage à durée limitée et de suspendre l'« *arrêté complémentaire relatif à la réglementation locale de la circulation sur les routes de la circonscription communale de Neuchâtel du 30 mars 1979 sanctionné par le Département des Travaux Publics le 17 avril 1979* » qui donnait une base juridique à la mise en place de la zone piétonne. Sans rentrer dans les détails de l'argumentation juridique<sup>15</sup>, relevons que le recours sera finalement retiré à la suite de discussions entre le Conseil communal et la direction des Grands Magasins. Ce point consolide l'hypothèse de Knoepfel *et al.* selon laquelle « *les acteurs engagés dans une politique publique peuvent, lors de chaque étape, utiliser les règles institutionnelles en vigueur et les ressources non encore exploitées pour tenter d'influencer le contenu de l'étape concernée* » (KNOEPFEL *ET AL.* 2015 : 150).

Si les débats ont beaucoup tourné autour de la question de l'accessibilité, la mise en œuvre de la zone piétonne pose d'autres défis pour le commerce, tant à l'époque qu'actuellement, comme les questions de l'implication des commerçant-e-s et du maintien de leur diversité.

---

<sup>15</sup> Le recours et les correspondances qui y sont liées sont consultables aux archives communales (cote : H 114.05.11.01)

### 3.3.2.1. L'implication des commerçant-e-s

Les autorités ont souhaité intégrer les commerçant-e-s dans les discussions mais également les impliquer dans la réussite de la zone piétonne. La responsabilité des commerces dans l'animation du centre a été relevée avant même la mise en place la zone piétonne :

*« S'il est évident que, le cadre étant posé, il importera que le commerce local fasse un gros effort d'imagination et d'animation pour rendre plus attractif le "lèche-vitrine" et la promenade oisive dans la zone piétonne, la Ville s'engage à faciliter ces mesures d'animation du Centre. » (Rapport de la commission spéciale au Conseil Général, 20.06.1978 : 2)*

*« Par ailleurs, il ne faut pas se bercer d'illusions. Le commerce local, s'il ne pourra que se sentir plus à l'aise en regard des mesures proposées, ne va pas pour autant voir décupler le volume de ses affaires du jour au lendemain. Tant il est vrai que la capacité de consommation de la population, pas plus que sa bourse, n'est extensible à volonté. Il n'empêche que ce même commerce local se voit offrir là une excellente occasion de raffermir et d'étendre l'excellence de sa réputation. A lui, et à personne d'autre, de manœuvrer habilement ! » (Le conseiller général socialiste Claude Debrot lors de la discussion du 03.07.1978 sur le rapport de la commission spéciale au Conseil Général : 1291)*

Ces deux citations montrent le partage des responsabilités. La zone piétonne est vue comme un « cadre », un outil mis à disposition par les autorités. Le partage des compétences et responsabilités se précisent encore actuellement :

*« Donc on a créé cette association déjà pour promouvoir les commerces du centre-ville, fédérer les commerçants parce que chacun faisait un petit peu son truc dans son coin et pour aussi créer des animations commerciales parce que, ce qu'il faut dire, c'est qu'il y a eu beaucoup d'animation en ville mais qui finalement faisaient plutôt fuir le chaland que d'être en cohésion avec le commerce [...] C'est vraiment faire venir les gens en ville pour découvrir le commerce et par préférence pour venir acheter mais déjà au moins pour montrer aux gens la diversité du commerce qu'on a en ville. Donc c'était vraiment ça le but, de tirer tous à la même corde. [...] Aujourd'hui il y a des offres énormes, on a des concurrences énormes, déjà une concurrence directe qui sont les supermarchés, les supercentres qui sont aux alentours mais après aussi tout ce qui est Internet. Donc il faut aujourd'hui que le commerçant soit pro-réactif. Donc c'était l'idée de la Quinzaine, qu'est-ce qu'on peut faire pour justement les gens qui ont peut-être peur de rentrer dans un magasin comme le mien. » (Susanne Dändliker, Présidente de Neuchâtel Centre, juillet 2020)*

Ces dernières années, différentes mesures ont été mises en place pour soutenir le commerce. Avec la création du complexe de la Maladière (2006), un poste de City Manager (GREMION ET VOCAT 2004) avait été créé. Il est remplacé par le délégué au centre-ville à la suite des discussions entre les commerçant-e-s et la Ville en 2013, qui ont ainsi abouti à une nouvelle répartition des responsabilités avec la création également de Neuchâtel Centre.

Ce point soulève un défi supplémentaire, à savoir l'équilibre à trouver entre l'indépendance et la concurrence que se font les commerçant-e-s et leur association pour fédérer leurs forces et « tirer tous à la même corde » afin d'être plus fort-e-s et bénéficier de plus de ressources :

*« Il faut que les commerçants, les restaurateurs jouent le jeu aussi parce que s'il y a qu'un des acteurs qui joue le jeu, ça va pas jouer...donc on se bat pour que les gens, les commerçants soient attractifs, qu'ils soient de bonne humeur, qu'ils accueillent bien les gens, etc. parce que là ça peut faire la différence [...] et puis une permanence qu'on a avec ce délégué au centre-ville mais qui n'est pas assez présent, qui devrait aller aussi à l'étage auprès de tout le tertiaire (médecin, avocat, etc.), pour qu'on ait l'unité par rapport à une cotisation annuelle, pour avoir financièrement aussi les moyens de faire quelque chose. » (François Engisch, Président du CID, mai 2020)*

### 3.3.2.2. La diversité commerciale

Ce point amène ainsi au troisième défi de la mise en place de la zone piétonne, à savoir la diversité commerciale. A l'origine, plusieurs associations étaient présentes au centre-ville. Elles pouvaient se répartir par quartier (Communauté des Halles et du Vieux Neuchâtel), type de commerces (les Grands Magasins) ou par fonction (comme le CID qui est un syndicat offrant donc une prestation différente). Les commerçant-e-s ne peuvent ainsi pas être considérés comme un groupe homogène impacté de la même manière :

*« Vous avez différents types de commerces. Le commerce en général doit être au centre mais vous avez ce qu'on appelle les commerces de destination qui eux peuvent être ailleurs. Un commerce de destination c'est un commerce dans lequel vous devez aller quand vous avez un besoin. L'opticien, c'est la limite du commerce de destination. [...] Le commerce il fonctionne beaucoup avec les impulsions, il faut créer des impulsions chez l'acheteur. C'est d'ailleurs pour ça que dans la zone piétonne il y a des rues qui marchent mieux que d'autres. La rue de l'Hôpital fonctionne très bien. C'est vraiment le centre de la ville. La rue Fleury ben on passe moins. » (Jean-Marc Boerlin, Délégué au centre-ville, mai 2020)*

Deux éléments sont ici révélateurs de cette diversité. Premièrement, les commerces sont de différents types et tailles et ne touchent pas tous la même clientèle. Jean-Marc Boerlin cite ici le commerce de destination. Il explique également qu'un centre solide est comme une pyramide à trois étages : la base à sauvegarder en priorité est composée des commerces de détail, le niveau intermédiaire des succursales et le sommet des « *attracteurs* » (grands magasins).

Cette diversité représente un avantage pour permettre d'attirer une grande panoplie de client-e-s. Si plusieurs grands magasins (sommet de la pyramide) étaient présents au début de la zone piétonne, leur présence manque aujourd'hui. Comme le mentionne Jean-Marc Boerlin, ce type de commerce a besoin de locaux spécifiques. Or, en raison du caractère historique du centre, il n'est pas possible de détruire pour en construire des adaptés :

*« Il semble que certaines grandes enseignes qui sont habituées aux périphéries aimeraient pouvoir revenir au centre-ville, sauf qu'ils aimeraient revenir au centre-ville avec le même confort qu'en périphérie, ce qui est quand même un peu compliqué. On ne peut pas livrer pareil, on ne peut pas avoir des bâtiments tout neufs avec des hauteurs de plafond pour la gaine technique qui seraient confortable et tout ça. Donc on doit composer avec de l'ancien, avec des petits étages. Ils veulent bien revenir mais il faudrait tout détruire pour refaire. » (Odile Porte, Responsable de la planification et de l'aménagement urbain, mai 2020)*

La coopération avec les autres services présents dans le centre (santé, coiffure, etc.), qui ne se situent pas forcément au rez-de-chaussée, ainsi que la restauration est aussi un sujet de discussion pour Neuchâtel Centre.

Deuxièmement, les commerces ont une situation différente en fonction de leur emplacement non seulement au sein de la ville (centre/périphérie, dans/hors zone piétonne) mais également à l'intérieur même de la zone piétonne, certaines rues étant notamment plus fréquentées tandis que d'autres étaient déjà fermées avant 1979. Cette disparité interne au quartier explique pourquoi certains commerces se sont particulièrement battus pour laisser ouvertes les rues passant vers chez eux. Cette différence spatiale a été accentuée dans les premiers mois de la zone piétonne. Directement après la première étape d'aménagement de la zone piétonne (Grand-Rue et rue de l'Hôpital) en mai 1979, les commerçant-e-s ont insisté pour que la deuxième phase soit réalisée rapidement. Leur but était d'éviter que les consommateur-trice-s se concentrent sur les rues déjà aménagées et délaissent les commerces des rues qui ne l'étaient pas encore (Lettres du CID à Claude Frey, 06.06.1979 et 14.06.1979). Actuellement, l'association Neuchâtel Centre a mis en place une coordination par quartier afin de répondre aux problèmes spécifiques.

Mais la piétonnisation a pour conséquence de mettre en concurrence les commerces d'une manière supplémentaire. L'espace public étant libéré des voitures, les commerces et bars ont désormais la possibilité de s'y étendre. Toutefois, des tensions d'utilisation peuvent apparaître avec la présence des marchands ambulants, du marché ou encore des fêtes (Fête des vendanges, Buskers). Là encore, le problème avait été soulevé lors de la phase de programmation de la zone piétonne :

*« Craintes exprimées par les commerçants de voir leurs vitrines cachées et l'entrée de leur magasin obstrué par les stands des marchands ambulants. Ils seront disposés dans les emplacements encore libres. » (Procès-verbal de la séance du 19.04.1979 avec les commerçant-e-s de la Grand-Rue et de l'Hôpital)*

Cette question est toujours débattue aujourd'hui, notamment concernant le marché et la Fête des vendanges. De plus, la manière d'utiliser l'espace public risque de nuire à la protection du patrimoine, un autre des axes de la politique de la zone piétonne :

*« Un élément important, c'est trouver l'équilibre entre une zone piétonne qui met en valeur tout le côté historique, parce qu'on a une zone piétonne qui est en plus un centre historique. C'est une superposition qui donne de la valeur au site mais qui est aussi un peu parfois contradictoire par rapport aux enjeux. Un établissement qui veut abriter sa terrasse, avec des grands stores roulants, peut cacher une façade historique de qualité, c'est dommage de cacher. Ce genre d'enjeux qui peuvent être plus ponctuels, ce ne sont pas les enjeux principaux. » (Odile Porte, Responsable de la planification et de l'aménagement urbain, mai 2020)*

### **3.3.3. LES NOUVEAUX DEFIS ET DEBATS**

Actuellement, la plupart des défis demeurent. Les commerces du centre doivent rivaliser non seulement avec les grandes surfaces périphériques mais également avec les régions limitrophes et Internet :

*« Pour que notre centre demeure attrayant, il doit disposer d'une offre diversifiée de commerces de qualité, seule chance de se démarquer face à la concurrence des centres commerciaux périphériques et du développement des achats en ligne. Or, le développement du commerce de détail dans notre ville est fragilisé par des pratiques spéculatives et des loyers insupportables, conduisant régulièrement à avoir des surfaces et des vitrines mortes. Là aussi, notre Conseil entend utiliser le levier "foncier" pour corriger ce qui doit l'être. A ce titre, il entend poursuivre la politique immobilière proactive menée ces dernières années qui l'a conduit à acquérir des immeubles offrant des surfaces commerciales en des emplacements stratégiques. Toutefois, conscient des limites, essentiellement financières, d'une telle politique, il entend interpeller les représentants des milieux immobiliers pour tenter de mener avec eux des actions concertées et les sensibiliser aux intérêts communs qu'il y a à disposer d'un centre-ville dynamique et attrayant. Enfin, notre Conseil mettra en œuvre la réglementation déjà évoquée visant à contraindre les propriétaires d'espaces vacants à les relouer aux conditions du marché local. » (CONSEIL COMMUNAL DE NEUCHATEL 2017b : 20)*

A ces problématiques s'ajoute la suivante : celle du risque de spéculation. Cette question, reprise plus en détails dans le chapitre suivant, a également été relevée par les représentant-e-s des commerçant-e-s qui souhaitent que la Ville joue un rôle de régulation et œuvre pour le maintien d'un cadre adéquat permettant aux commerçant-e-s d'exercer leur activité.

### 3.3.4. SYNTHÈSE

La mise à l'agenda s'inscrit dans un contexte de développement de la mobilité qui renforce la concurrence des grands centres commerciaux périphériques. Les autorités estiment alors que le centre-ville a cependant des atouts à faire valoir et que, si la voiture favorise les centres commerciaux en périphérie, elle nuit doublement au centre-ville en raison de sa structure aux rues étroites inadaptées à la circulation. Les autorités jouent ainsi sur cette dichotomie spatiale en souhaitant prendre le contre-pied et en interdisant les voitures dans le centre. Les commerçant-e-s avancent au contraire que l'accessibilité en voiture est ce qui permet la survie économique, que ce soit au centre ou en périphérie. Ils emploient de nombreux moyens pour tenter d'annuler la décision jusqu'au dernier moment de la phase de programmation.

D'autres défis apparaissent au moment de la mise en œuvre, à commencer par la participation des commerces. Les autorités ne considèrent en effet pas seulement les commerçant-e-s comme un groupe bénéficiaire de la politique de piétonnisation mais aussi comme des partenaires. Encore aujourd'hui, l'animation commerciale et la coopération entre la Ville et les commerçant-e-s restent des défis importants. Le partage des responsabilités a été revu en 2013 avec la création de Neuchâtel Centre et du poste de délégué au centre-ville. Les commerçant-e-s attendent aussi de la Ville qu'elle les soutienne et leur assure un cadre correct (loyers accessibles, aménagement adéquat de la zone, *etc.*).

La coopération entre les différents commerçant-e-s constitue justement un autre défi. Différentes associations existaient en 1979 et certaines, à l'instar des Grands Magasins, se sont particulièrement mobilisées. Actuellement, le CID et Neuchâtel Centre ont aussi des compétences complémentaires. La diversité de commerces se manifeste par rapport au type, mais également au niveau spatial, et ce à deux échelles. Premièrement, le centre-ville ne recouvre pas que la zone piétonne, puisque certains commerces appartenant à Neuchâtel Centre se trouvent par exemple dans les Faubourgs. Deuxièmement, il existe des spécificités de deux types à l'intérieur-même de la zone piétonne. Tout d'abord, toutes les rues ne se valent pas en termes de passage et de potentiel-le-s consommateur-trice-s. Ensuite, avec la suppression des voitures, une nouvelle concurrence apparaît pour l'utilisation de l'espace public entre les différentes activités mais aussi avec les marchand-e-s ambulants.

Actuellement, la situation des commerçant-e-s reste difficile. Premièrement, garder une diversité de commerces est un véritable défi en raison du manque de repreneur-se-s, de la concurrence d'Internet, de la présence de nouvelles grandes surfaces en dehors du centre ou encore du départ de grands magasins impossibles à faire revenir en raison de la structure de la vieille ville. Deuxièmement, le risque de spéculation fragilise encore plus leur situation.

## 3.4. AMENAGER LE CENTRE

Comme la dernière citation de Odile Porte le précisait, un élément important de la zone piétonne est son caractère historique qui peut à la fois être un avantage ou une contrainte pour la mise en place de la zone piétonne. L'objectif de ce chapitre n'est pas de lister les mesures de protection de la vieille ville ni les politiques de logement ou l'évolution démographique<sup>16</sup> mais de présenter comment celles-ci sont mobilisées dans le cadre de la piétonnisation.

### 3.4.1. LA MISE A L'AGENDA

Les thèmes de la protection du centre historique et du maintien d'une population résidante sont liés par l'hypothèse de causalité. Pour les autorités :

*« La rue piétonne permet de sauvegarder plus efficacement les sites anciens, et notamment les monuments architecturaux. Elle favorise en outre le maintien d'une population résidante au centre des villes. » (Rapport du Conseil communal, 04.04.1978 : 1)*

La piétonnisation rend le centre plus attractif avec comme groupe cible la potentielle population résidante. La zone piétonne de Neuchâtel s'inscrit ainsi dans une logique identique à de nombreuses villes qui, voyant leur population diminuer, cherchent à améliorer la qualité de leur tissu urbain, notamment par la piétonnisation (RERAT 2016) ou la régénération urbaine (CHASSERIAU 2004). Comme vu dans le cadre théorique, les politiques publiques s'ancrent dans un contexte institutionnel où d'autres législations sont déjà à l'œuvre. Ceci est particulièrement vrai pour cet enjeu, la question de la protection du patrimoine précédant celle de la piétonnisation. Selon le rapport du Conseil communal au Conseil général du 4 avril 1978, la zone piétonne est en effet :

*« [...] une suite logique à la politique de revalorisation du centre que nous avons entreprise depuis de nombreuses années. » (Rapport du Conseil communal, 04.04.1978 : 2)*

Cette revalorisation du centre a plusieurs axes. Premièrement au niveau du bâti, des immeubles ont subi des réfections (Hôtel de Ville, Maison des Halles, Temple du Bas, des fontaines) et des logements anciens ont été rénovés « afin de fixer une population résidente dans le centre de la ville » (Rapport du Conseil communal, 04.04.1978 : 2). Deuxièmement, la valorisation du centre passe aussi par des aménagements dans l'espace public. L'objectif était donc d'agir de manière incitative sur les potentiel-le-s habitant-e-s (groupe cible) :

*« Chacun s'accordera à reconnaître que le charme du centre de Neuchâtel ne réside pas seulement dans la densité et la diversité de ses commerces et de ses échoppes. La topographie des lieux, ainsi que la qualité architecturale de l'ensemble, en sont autant d'éléments qui méritent attention. [...] En rendant le cœur de la cité aux piétons, en favorisant ainsi les contacts humains dans un périmètre parfaitement équilibré, Neuchâtel ajoute une corde à son arc du rayonnement et de la qualité de l'existence. » (Le Conseiller général socialiste Claude Debrot lors de la discussion du 03.07.1978 sur le rapport de la commission spéciale au Conseil général : 1289)*

La piétonnisation est ainsi un moyen de mettre en œuvre la volonté du Conseil communal de réconcilier la ville et la vie, de redonner envie aux habitant-e-s d'y vivre en améliorant « la qualité de l'existence » en plus d'appliquer le « Règlement concernant la sauvegarde de la vieille ville

---

<sup>16</sup> Pour plus d'informations cf. Rérat (2010).

de Neuchâtel » du 8 mai 1972. Les autorités vont s'appuyer sur cette base pour promouvoir la zone piétonne.

### 3.4.2. LES DEFIS ET DEBATS DE LA MISE EN ŒUVRE

Pour cet enjeu, les débats n'ont pas tellement tourné autour de l'hypothèse de causalité mais plutôt sur les défis posés par la mise en œuvre :

*« Une zone piétonne ce n'est pas simplement l'interdire aux voitures, c'est l'ouvrir aux piétons. [...] La zone piétonne c'est un tout. Ce sont des mesures de police - interdire à la circulation – et des mesures d'aménagement. C'est un tout parce qu'il faut rendre le centre attractif pour que les gens viennent et par conséquent, pour qu'ils viennent, il faut qu'ils aient un plus. Alors l'aménagement avec des arbres, des bancs, etc., la rénovation des bâtiments et je vais vous donner dans le détail un certain nombre de mesures pour lutter contre la spéculation et pour essayer de ramener des gens au centre. » (Claude Frey, ancien Conseiller communal, mai 2020)*

« Ouvrir aux piétons » signifie, d'une part, aménager le centre par la pose de mobilier urbain et la sauvegarde de sa structure historique et, d'autre part, assurer la mixité de population par la lutte contre la spéculation.

#### 3.4.2.1. L'aménagement du centre-ville

Les défis de la mise en œuvre sont liés au caractère historique et à la mise en place du mobilier urbain. Comme le disait le Conseiller général socialiste Claude Debrot lors de la discussion du 03.07.1978 sur le rapport de la commission spéciale au Conseil général :

*« La topographie des lieux, la qualité architecturale de l'ensemble, en sont autant d'éléments qui méritent attention. »*

La protection du patrimoine historique est donc primordiale. Actuellement, le caractère historique du centre est encore identifié comme une des forces de Neuchâtel dans le programme de législature (CONSEIL COMMUNAL DE NEUCHATEL 2017b), bien qu'il puisse compliquer la mise en place d'autres aménagements. Ainsi, tout au long de la préparation et de la mise en œuvre de la zone piétonne, des discussions au Conseil général ont lieu pour savoir quel mobilier urbain (éclairage, revêtement, etc.) est le plus en adéquation avec le caractère historique<sup>17</sup>.

L'aménagement du centre pose d'autres défis. Premièrement, s'il doit permettre de « l'ouvrir aux piéton-ne-s », il peut aussi nuire à l'accessibilité de certains groupes ou à d'autres usages de l'espace public. Par exemple, des associations de mal-voyants ont sensibilisé, à l'époque, Claude Frey quant à la disparition des trottoirs qui complique leur orientation. Odile Porte explique également que la pose de mobilier fixe est compliquée car il doit être enlevé pour les animations temporaires. De plus, les rues où arrivent les livraisons doivent rester accessibles. Les questions de l'emplacement et de la temporalité de l'aménagement ont été et sont toujours discutées. En effet, si la zone a été fermée en une fois, l'aménagement s'est échelonné sur plusieurs années, en commençant par deux grandes artères, celles de la Grand-Rue et de la rue de l'Hôpital :

---

<sup>17</sup> Voir par exemple le procès-verbal de la séance sur le rapport du Conseil communal pour la 2ème étape du 03.09.1979.

*« Alors on avait choisi la rue de l'Hôpital et la Grand-Rue parce que c'était le centre névralgique d'une zone piétonne qui n'existait pas encore mais après les gens quand ils se donnaient rendez-vous dans la zone piétonne, ils disaient on se retrouve dans la zone piétonne, personne ne disait "oui mais où", c'était vers la fontaine de la Justice parce que si vous voulez c'était un peu ça. » (Claude Frey, ancien Conseiller communal, mai 2020)*

Cette décision de procéder par étapes était due à des contraintes techniques selon Claude Frey : les autorités en profitaient pour changer également les canalisations pour faire des économies. Comme déjà mentionné, les commerçant-e-s demanderont quelques semaines seulement après l'inauguration que les rues non encore aménagées puissent rapidement l'être afin de compenser le déséquilibre créé par cette situation (Lettre du CID à Claude Frey, 06.06.1979). Ce point illustre bien en quoi la zone piétonne constitue une politique publique à incidence spatiale. Les ressources de la Commune n'étant pas illimitées, des choix dans la priorité de mise en œuvre ont été faits. Les commerçant-e-s qui ne se trouvaient pas sur les rues concernées se sont senti-e-s lésé-e-s et se sont donc mobilisé-e-s pour modifier la répartition des ressources.

Actuellement, l'aménagement du centre est un moyen de mise en œuvre de la politique globale d'attractivité :

*« Cela a été dit plus avant : un des axes retenus pour le présent programme est la qualité de vie. Rapporté au centre-ville, cet aspect passe par un soin plus important encore accordé à la qualité de l'accueil des utilisateurs du centre. Dans l'acceptation large que nous entendons donner à ce terme, la qualité de l'accueil recouvre une large palette d'actions et de projets dont la réalisation peut être relativement aisée pour certains mais aussi beaucoup plus difficile – que ce soit techniquement ou financièrement, voire les deux à la fois – pour d'autres. A court terme et s'agissant des mesures les plus faciles à mettre en œuvre, on mentionnera tout ce qui concourt à la valorisation esthétique et fonctionnelle de notre centre-ville. La restauration d'immeubles patrimoniaux (tels le Collège latin ou le collège des Parcs), la propreté et l'éclairage des espaces publics, le sentiment de sécurité qui s'en dégage, la décoration florale de notre ville tant sur les quais que dans les jardins publics ou à proximité des bâtiments historiques, la promotion de la biodiversité urbaine, etc. sont autant de domaines dans lesquels notre Conseil poursuivra, et si nécessaire renforcera, son action. A plus long terme, et dans la perspective d'un renforcement global du centre-ville, il est essentiel de valoriser la présence des rives. » (CONSEIL COMMUNAL DE NEUCHATEL 2017b : 21)*

La « *qualité d'accueil* » passe par une série de mesures d'aménagement : propreté, éclairage, mobilier urbain, végétalisation et biodiversité. Si ces mesures sont présentées comme ayant « *une réalisation relativement aisée* », elles nécessitent toutefois une conception d'ensemble afin de concilier les différents usages de l'espace public. De plus, certaines actions ne peuvent prendre tout leur sens que si les acteur-trice-s agissent ensemble. Par exemple, Odile Porte explique que la Ville a baissé l'éclairage mais que cela ne pourra se remarquer que si les privé-e-s diminuent celui de leur vitrine. La prise en compte des propriétaires est également importante pour le défi suivant.

#### **3.4.2.2. La lutte contre la spéculation**

En fermant le centre aux voitures, il devient plus viable et gagne donc en valeur. Cela risque de nuire à trois des objectifs de la zone piétonne : fixer une population résidente, maintenir une diversité commerciale et sauvegarder le patrimoine.

Le centre doit rester accessible aux utilisateur-trice-s, non seulement au niveau de la circulation mais également en termes économiques. Comme l'ont montré notamment Strale (2017) et Brenac *et al.* (2013 : 279), la piétonnisation peut entraîner une gentrification. L'étude du Pr. Chiffelle de l'Université de Neuchâtel mettait en évidence une tertiarisation et une hausse

des loyers dans le quartier entre 1977 et 1982. Susanne Dändliker explique également que les loyers élevés sont un problème important pour les commerçant-e-s et les autorités s'inquiètent du risque de spéculation liée aux vitrines vides (CONSEIL COMMUNAL DE NEUCHÂTEL 2017b : 9-10). Si l'objectif des autorités était clairement d'augmenter l'habitation, des craintes sont rapidement émises par certains Conseillers à ce propos :

*« On peut craindre en effet que la "revalorisation du capital immobilier" dont parle le Conseil communal ne se traduise principalement par la mise sur le marché d'appartements de luxe réservés aux personnes disposant de très hauts revenus. Ainsi, les milieux modestes, les personnes âgées et les jeunes notamment, se verraient-ils refuser la possibilité de résider dans un centre-ville devenu plus attrayant. » (Le Conseiller général socialiste Philippe Jeanneret, procès-verbal de la séance du 03.09.1979 sur le rapport du Conseil communal pour la 2ème étape du 21.08.1979 : 1981)*

Plusieurs mesures ont été prises pour garantir des loyers accessibles et éviter des constructions qui nuiraient au cachet de la vieille ville :

*« Ce que je sais c'est qu'on a pris des mesures pour remettre de l'habitation en mettant une clause [...] "deux niveaux sous la corniche seront en principe réservés à l'habitation". On dit en principe parce qu'il y a le principe de la proportionnalité. [...] Il y avait eu une très forte opposition des milieux immobiliers. [...] Ils sont allés jusqu'au Tribunal fédéral pour dire "vous n'avez pas le droit d'imposer ou de légiférer sur le contenu, vous pouvez légiférer sur le contenant, l'urbanisme, mais pas sur le contenu, vous n'avez pas le droit de dire, là on mettra des habitations et pas des bureaux" à l'époque, et c'est allé jusqu'au Tribunal fédéral qui nous a donné raison. Et c'est un revirement de jurisprudence qui montre que sociologiquement les choses avaient changé, que donc il était important, c'était d'importance majeur de pouvoir maintenir de l'habitation dans les centres qui se dépeuplaient. Donc c'était proportionné d'intervenir dans ce sens, d'où le revirement de jurisprudence qu'on a obtenu. » (Claude Frey, ancien Conseiller communal, mai 2020)*

Pour maintenir un taux d'habitation et des loyers modérés, la Ville a employé différents moyens. Claude Frey explique ainsi que, en 1989, dans la foulée de la piétonnisation, le Conseil général a posé cet arrêté selon lequel les deux étages au-dessus de la corniche devaient être transformés en appartements. Le fait que le Tribunal fédéral donne raison au Conseil communal montre que la question du dépeuplement des centres est alors reconnu comme « *d'importance majeur* », comme un « *problème public* » (KNOEPFEL ET AL. 2015). Actuellement, ce problème reste présent dans le débat public. Selon le plan d'aménagement communal des affectations (de juillet 1999, revu en 2016), le centre-ville est défini comme une zone mixte avec un minimum de surface réservée à l'habitat de 40%. Les autorités peuvent faire des partenariats publics-privés en octroyant des droits de superficie en échange de construction avec des loyers modérés (RERAT 2010 : 476). Le programme politique 2018-2021 mentionne également l'importance de maintenir une population résidente et une offre diversifiée en employant entre autres ce levier (CONSEIL COMMUNAL DE NEUCHÂTEL 2017b : 16).

Ces mesures sont particulièrement utiles pour les bâtiments détenus par des privé-e-s. La Ville a également agi directement sur les bâtiments de la zone piétonne dont elle était propriétaire en proposant, selon Claude Frey (entretien de mai 2020), des loyers indexés au revenu, ainsi que des étages prévus pour les personnes en situation de handicap. La volonté des autorités est donc non seulement de contrer la tendance au dépeuplement du centre, mais également de maintenir une mixité de population, en prenant des mesures contre les effets de revalorisation des loyers à la suite de la piétonnisation.

Les loyers ne sont pas les seuls à devoir être protégés de la valorisation du terrain. Certains propriétaires peuvent en effet être tentés de détruire pour reconstruire des bâtiments avec plus d'appartements et ainsi gagner davantage d'argent, avec pour conséquence la destruction de l'aspect de la vieille ville, alors même que sa sauvegarde était un des objectifs de la piétonnisation. Pour prévenir ce risque, Claude Frey indique que des niveaux ont été définis pour chaque rue.

Ces mesures ont comme objectif de juguler certains effets de la mise en œuvre de la zone piétonne jugés comme négatifs. Elles doivent toutefois tenir compte du contexte institutionnel qui limite les possibilités (par exemple l'impossibilité d'exproprier matériellement les propriétaires).

Cette question est encore pleinement d'actualité. Le programme de législature relève comme thème prioritaire pour l'ensemble des groupes parlementaires :

*« Le renforcement de l'offre de logements de toutes les catégories et de structures d'accueil pour la petite enfance, en particulier. » (CONSEIL COMMUNAL DE NEUCHATEL 2017b : 6)*

Au niveau de la protection du patrimoine, le règlement de l'urbanisme donne toute une série de mesures pour sauvegarder les bâtiments. Dans les objectifs d'aménagement du territoire de 1994, l'objectif 1.1 « *Tissu urbain historique* » précise :

*« Le Centre historique de la ville est un pôle, un centre d'attraction vivant et à l'urbanisme varié. Les parcours qui s'y développent selon le jeu de la succession des ruelles et des places offrent aux piétons une qualité événementielle remarquable. Il est donc vital d'entretenir ce tissu urbain historique avec soin, et il s'agit d'être très prudent lors d'interventions touchant à l'histoire, à l'expression esthétique et à la vie du centre-ville. Le respect de l'expression architecturale et spatiale de la ville historique décide de toute intervention dans ce site. Cette condition induit le développement du tissu urbain et le respect de son identité. Elle exige des interventions pondérées et de qualité. Les espaces bâtis, libres ou arborisés, chargés de sens pour les habitants de la ville doivent être sauvegardés. Il s'agit de protéger le centre historique, de préserver son rôle socio-culturel et économique et de soutenir l'animation de ce site en y favorisant l'habitat. La mixité avec le tertiaire, l'artisanat ou le commerce, sera encouragée. Garder le nombre d'habitants du centre-ville, voire l'augmenter et résister à une implantation massive de bureaux, permet de préserver la qualité de vie de la cité. Des affectations nécessitant des structures spatiales non adaptées à ce site sont à rejeter. » (VILLE DE NEUCHATEL 1994 : 4)*

Plusieurs éléments intéressants sont à relever. Premièrement, le centre est désigné comme un « pôle », un « centre d'attraction ». Deuxièmement, le caractère historique rend le centre propice aux événements, à l'animation. Troisièmement, les différentes dimensions - habitat, commerce et patrimoine - doivent être soutenues et préservées, tout en trouvant un équilibre entre elles. Les différents objectifs pour le centre restent donc globalement les mêmes depuis la mise en place de la zone piétonne et sont intimement liés.

### 3.4.3. LES NOUVEAUX DEFIS ET DEBATS

Le défi de la mise en valeur de la structure historique tout en la conciliant avec un aménagement accueillant reste d'actualité, tout comme celui de maintenir une mixité sociale. Toutefois, les débats s'ancrent dans un nouveau registre, celui du développement durable :

*« Actuellement, nous, notre leitmotiv, c'est la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire qui prévoit la densification des villes et qui a pour corollaire l'aménagement, l'amélioration d'espaces publics de qualité pour compenser cette densification. On ne peut pas entasser les gens, plus de gens sur une surface habitable sans pour autant améliorer, aménager des espaces publics de qualité justement pour pouvoir rendre la ville acceptable, agréable et puis tous ces enjeux de réchauffement climatique sont aussi dans ces éléments-là de la LAT qui est importante. » (Odile Porte, Responsable de la planification et de l'aménagement urbain, mai 2020)*

Si, dès le départ, la volonté des autorités était de rendre à la rue ses fonctions (forums, lieux de rencontres, etc.), ce point est encore à améliorer aujourd'hui selon Odile Porte. Deux éléments ressortent. Premièrement, les espaces publics de la zone piétonne doivent être mieux exploités :

*« Un des enjeux nouveaux qui arrivent dans les zones piétonnes, c'est l'habitabilité et la sociabilité, les activités citoyennes en quelque sorte. C'est-à-dire l'aménagement des places et des rues qui sont aussi des espaces gratuits. C'est-à-dire que la zone piétonne, si on ne peut pas juste s'asseoir à l'ombre confortablement pour boire un verre, on devrait aussi pouvoir s'asseoir à l'ombre confortablement pour discuter, pour jouer d'un instrument ou pour faire un événement particulier. » (Odile Porte, Responsable de la planification et de l'aménagement urbain, mai 2020)*

L'animation ne repose plus seulement sur les commerçant-e-s ou les activités organisées par la ville mais doit pouvoir venir des habitant-e-s.

Deuxièmement, la question de la verdure prend une place de plus en plus importante pour les acteur-trice-s de la zone piétonne :

*« Mais il y a quand même une tendance générale à dire que les zones piétonnes devraient être plantées avec des arbres, s'il y a possibilité de planter avec des arbres. Et sinon le côté plantes décoratives, il est là pour faire plaisir à la population si vous voulez. Et par rapport à l'historique de ces rues historiques médiévales, ce n'est pas là qu'on mettait la végétation. » (Odile Porte, Responsable de la planification et de l'aménagement urbain, mai 2020)*

Toutefois, là encore toutefois, la cohabitation des différents éléments de la zone piétonne pose problème. Premièrement, la structure de la ville ne permet pas de planter de la végétation. Deuxièmement, l'impact n'est pas le même suivant le type de verdure. S'il s'agit de mettre juste des bacs de fleurs, ce qui semble être demandé par la population selon Odile Porte, il n'y aura pas de réels impacts écologiques. Nous retrouvons ainsi l'argument de Brenac, Reigner et Hernandez (2013) selon qui les zones piétonnes s'ancrent davantage dans une démarche de marketing urbain que de développement durable.

### 3.4.4. SYNTHÈSE

La zone piétonne est pensée dans un contexte de dépeuplement du centre-ville. Pour promouvoir sa mise en place, les autorités se sont appuyées sur une base juridique et le fait que les questions liées à la protection du patrimoine étaient déjà dans le débat public. En plus de poursuivre la politique de revalorisation du centre, la piétonnisation va s'accompagner d'une série de mesures qui visent, en premier lieu, à rendre le centre plus agréable pour les piéton-ne-s et, deuxièmement, à juguler la spéculation, qui est accélérée par la mise en place de la zone

piétonne. Au niveau des aménagements, les débats tournent autour du choix du mobilier urbain qui doit à la fois s'harmoniser avec la structure historique et ne pas gêner les autres utilisateur-trice-s du centre. La crainte d'une revalorisation excessive des terrains est apparue très rapidement après l'inauguration de la zone piétonne et les autorités ont réagi par diverses mesures. Actuellement, ouvrir le centre aux piéton-ne-s reste un grand sujet de discussion. Si les défis restent globalement les mêmes, les débats se positionnent désormais dans un nouveau paradigme, celui du développement durable. Ainsi, la volonté est non seulement de densifier mais de rendre les espaces publics plus agréables et plus vivants (végétalisation, animation citoyenne, *etc.*). Cette partie a montré deux éléments importants de l'évolution de l'enjeu. Premièrement, les mesures d'aménagement qui accompagnent la piétonnisation doivent tenir compte de la structure de la ville et du contexte institutionnel. De plus, bien que les débats sur la spéculation s'axent sur le périmètre de la zone piétonne, cela ne veut pas dire qu'elle en est réellement la cause ni que d'autres quartiers ne sont pas touchés. Deuxièmement, des acteur-trice-s peuvent se mobiliser à un moment précis de la mise en place de la politique publique en fonction de leurs intérêts, comme l'association de mal-voyant-e-s ou les propriétaires.

### 3.5. SYNTHÈSE – CONCILIER LES ENJEUX

La question de recherche de ce travail était de comprendre l'évolution des enjeux de la zone piétonne à deux moments-clés : sa mise en place à la fin des années 70 et sa revalorisation pour ses 40 ans. Pour ce faire, le concept de politique publique à incidence spatiale a été mobilisé (TERRIBILINI ET VARONE 2004; KNOEPFEL ET AL. 2015). Il a ainsi été montré que la zone piétonne est un « *enchaînement de décisions* » (sur l'emplacement, la temporalité de mise en place, les mesures à appliquer) et « *d'activités* » (mesures de police, d'aménagement, d'animation, de lutte contre la spéculation, etc.). Ces décisions et activités s'étalent dans le temps avec au départ une mise à l'agenda politique des enjeux suivie de la mise en place de la politique publique. Actuellement, certaines problématiques sont encore présentes dans l'agenda politique et des mesures sont revues, ajoutées ou supprimées. Des défis et débats sont apparus et ont parfois perduré lors des différentes phases.

Dans les années 1970, l'idée de piétonniser la zone piétonne est peu à peu mise à l'agenda politique en lien avec le contexte de l'époque. Les problèmes de circulation dans le centre sont en effet de plus en plus critiqués à tel point que les autorités craignent un dépérissement du quartier (perte de qualité d'accueil, de commerces et de résident-e-s). Les zones piétonnes sont d'ailleurs de plus en plus populaires aussi dans le reste de l'Europe et les autorités s'inspireront des exemples déjà existants, comme Besançon.

Trois enjeux principaux sont identifiés par le Conseil communal de l'époque : premièrement la question du partage des circulations, deuxièmement celui du soutien au commerce local et troisièmement l'aménagement du centre pour améliorer la qualité d'accueil. Les autorités identifient comme problème l'augmentation de la présence de la voiture et proposent donc comme solution de transformer le centre en zone piétonne. Selon elles, cette politique devait bénéficier à l'ensemble de la communauté, notamment aux commerces locaux qui faisaient alors face à la concurrence des grands centres périphériques. Cette hypothèse est basée sur l'idée que le centre-ville est le cœur de la ville, qu'il constitue un supermarché naturel avec une plus-value à offrir, notamment grâce à son caractère historique.

La zone piétonne a fait l'objet de nombreux débats. Ceux-ci s'expliquent en partie par son caractère de politique publique à *incidence spatiale*. Premièrement, ces politiques différencient l'espace entre l'endroit où prennent place les mesures et les autres lieux. Des tensions peuvent ainsi apparaître quant au choix de la localisation et l'allocation de ressources qui sont les fruits de compromis et de décisions politiques. Des discussions sur la place des zones piétonnes dans la ville, sur les rues à laisser ouvertes, dans quel ordre les aménager, etc., ont justement eu lieu à Neuchâtel. Les commerçant-e-s du centre se sont particulièrement mobilisé-e-s pour influencer ces décisions.

Les commerces locaux représentent des acteur-trice-s important-e-s de la politique de piétonnisation pour deux raisons principales. La première est qu'ils se trouvent dans l'espace où se situe la zone piétonne et sont donc directement impacté-s-s par sa mise en place. Ce point est toutefois vrai pour l'ensemble des utilisateur-trice-s du centre comme les consommateur-trice-s, les habitant-e-s, touristes, etc. Tous les groupes ne vont cependant pas autant se mobiliser que le secteur du commerce. La deuxième raison est que les autorités les considèrent dès le départ comme des acteur-trice-s actif-ve-s de la politique, un des buts étant de « *promouvoir l'animation du centre en collaboration avec le commerce local* » selon le rapport du Conseil communal du 4 avril 1978. Les représentant-e-s des commerces vont ainsi en premier essayer d'empêcher la piétonnisation puis d'influencer l'emplacement des « *pénétrantes* » et enfin de modifier la temporalité de mise en place pour que toutes les rues soient aménagées plus rapidement. Les ressources des autorités publiques étant limitées, elles ne pouvaient cependant accepter. Tous les propriétaires et toutes les associations de commerces ne se sont pas impliqué-e-s et n'ont pas cherché à influencer chaque décision. Ceci peut s'expliquer par la

diversité des commerces mais également par leurs emplacements qui modifient l'impact de la zone piétonne.

Deuxièmement, la zone piétonne se situe sur un territoire particulier qui constitue à la fois un avantage et une contrainte pour sa mise en place. Tout d'abord au niveau du bâti, le caractère historique a été un argument de taille pour promouvoir la piétonnisation qui est censée mettre en valeur cette caractéristique. Cette structure historique était cependant une contrainte pour l'usage de la voiture et elle va également compliquer la mise en place de plusieurs mesures. Le mobilier doit être adapté et les bâtiments à protéger ne peuvent être détruits dans le but de construire des locaux pour des grands magasins ou des appartements qui attireraient une population plus solvable. Ensuite, ce territoire était déjà soumis à des législations et est structuré par d'autres politiques qui relèvent parfois d'échelles plus vastes. Ainsi, tandis que le règlement pour la sauvegarde du centre-ville sert de base juridique pour les autorités, elles devront prendre en compte des politiques plus globales de circulation (présence des bus, de la route cantonale, *etc.*). Les autorités doivent ainsi concilier différentes politiques et objectifs sur un même territoire. Cela signifie également que si les enjeux sont séparés dans l'analyse, ils relèvent d'un même territoire et sont donc dans les faits intimement liés, ce qui explique que certains éléments se retrouvent dans plusieurs chapitres de l'analyse (discussion sur la temporalité de mise en influence, influence du caractère historique, *etc.*).

Ces différents points permettent également d'expliquer, du moins en partie, pourquoi la plupart des débats persistent aujourd'hui. La structure du quartier reste plus ou moins la même avec ses rues historiques, la grande concentration de commerces, les nœuds de circulations, *etc.* De plus, la concurrence entre les différents territoires est toujours présente, que ce soit entre les grandes surfaces périphériques et les commerces locaux ou entre les villes pour attirer contribuables et consommateur-trice-s. Le défi de rendre attractif le centre en tant que lieu de résidence et de consommation reste d'actualité. Au niveau de l'aménagement des espaces publics, de nouveaux débats prennent de plus en plus d'importance en lien par exemple avec l'application de la LAT et le développement durable (végétalisation, mobilité douce, participation citoyenne, *etc.*), ce qui pose de nouveaux défis pour l'utilisation de la rue. Par ailleurs, si la question n'est plus de savoir où mettre la zone piétonne, les discussions se focalisent encore sur le partage des circulations. Des débats ont lieu pour savoir s'il faut supprimer les voitures et bus du centre et sur la manière de créer plus de liens avec les quartiers aux alentours. Les quarante ans de la zone piétonne ont été l'occasion non seulement de la repenser mais également d'évaluer certaines des mesures en place. Or, les principales mesures pour piétonniser consistent à interdire le centre aux voitures. Cependant, l'ensemble des acteur-trice-s ont fait le constat que ce point ne fonctionne plus aujourd'hui, trop d'automobilistes circulant dans le quartier, notamment pour les livraisons. De nouvelles solutions telles que des bornes, d'autres moyens de livrer ou la révision de l'ensemble des autorisations sont envisagées.

En bref, les grands enjeux mis à l'agenda politique à la fin des années 70 continuent d'être d'actualité. Les débats ont toutefois évolué. Si le raisonnement des autorités a d'abord été mis en doute, peu à peu les discussions se sont davantage portées sur les modalités de mise en œuvre et les défis posés. Actuellement, certains défis restent les mêmes (présence d'obstacles autour de la zone, collaboration des acteur-trice-s) tandis que d'autres apparaissent avec l'évolution du contexte (combiner densification et qualité de vie) (cf. fig. 11).

ENJEUX	CONTEXTE (ANNÉES 1970)	MISE À L'AGENDA	DÉFIS ET DÉBATS DE MISE EN ŒUVRE	NOUVEAUX DÉFIS ET DÉBATS
<b>Répartir les modes de circulation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Structure de la ville (topographie, rues étroites engorgées ou déjà piétonnes)</li> <li>• Augmentation de l'utilisation de la voiture</li> <li>• Mesures du samedi</li> <li>• Règlement de 1972</li> <li>• Dépendance à d'autres politiques plus globales</li> </ul>	<p><b>Causes :</b> Augmentation de l'utilisation de la voiture, mauvais compromis de répartition des circulations</p> <p><b>Hypothèse :</b> La zone piétonne permet un meilleur partage de l'espace entre les différents moyens de déplacement et lutter contre le dépérissement du centre</p> <p><b>Groupe cible :</b> Automobilistes</p> <p><b>Groupe bénéficiaire :</b> Utilisateur-trice-s du centre</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Choisir le quartier au sein de la ville</li> <li>• Assurer le lien avec le reste de la ville / développer la zone piétonne</li> <li>• Partager les espaces à l'interne de la zone</li> <li>• Temporalité de mise en œuvre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maintien dans le temps (accumulation des autorisations)</li> <li>• Lenteur de la prise de décision</li> <li>• Développement d'autres modes de transport (mobilité douce)</li> </ul>
<b>Soutenir le commerce local</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Augmentation de l'utilisation de la voiture</li> <li>• Développement de grandes surfaces en périphérie</li> <li>• Concentration de commerces indépendants dans le quartier</li> </ul>	<p><b>Causes :</b> Concurrence des grandes surfaces, manque d'attractivité du centre.</p> <p><b>Hypothèse :</b> Supprimer les voitures rend le centre plus attractif qualitativement.</p> <p><b>Groupe cible :</b> Consommateurs et consommatrices</p> <p><b>Groupe bénéficiaire :</b> Commerçant-e-s</p> <p><b>Contre-hypothèse :</b> L'attractivité dépend de l'accessibilité en voiture.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implication des commerçant-e-s</li> <li>• Garder une diversité commerciale</li> <li>• Association vs concurrence (notamment pour l'espace public)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vitrites vides et spéculation</li> <li>• Concurrence étendue (Internet, tourisme d'achat)</li> </ul>
<b>Aménager le centre</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centre historique</li> <li>• Perte d'habitant-e-s</li> <li>• Politique de revalorisation et rénovations</li> </ul>	<p><b>Causes :</b> Augmentation de l'utilisation de la voiture</p> <p><b>Hypothèse :</b> La rue piétonne aide à sauvegarder les sites anciens et maintenir une population résidente.</p> <p><b>Groupe cible :</b> Potentiel-le-s habitant-e-s</p> <p><b>Groupe bénéficiaire :</b> La Ville</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concilier l'aménagement et les autres objectifs/mesures</li> <li>• Lutter contre la spéculation et la destruction des bâtiments</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Développement durable : concilier densification, maintien d'une mixité de population et aménagement de l'espace public (végétalisation...)</li> </ul>

Figure 11 : Tableau de synthèse des résultats

## Quatrième Partie

---

# **CONCLUSION**

## 4.1. CONCLUSION

Comme l'ont relevé Hubert *et al.* (2017), la piétonnisation relève de nombreuses échelles et nécessite de prendre en compte plusieurs acteur-trice-s et défis : insertion dans un espace plus large, gestion des mobilités, accessibilité, soutien au commerce local et à la fonction résidentielle du centre, partage de l'espace public, *etc.* Cette étude a montré que, dès sa mise à l'agenda, la zone piétonne a été pensée comme un tout qui ne comprend pas seulement des mesures de police, comme la fermeture à la circulation, mais également d'aménagement et d'accompagnement afin de lutter contre la hausse des loyers, assurer le lien avec le reste de la ville, réglementer l'utilisation de l'espace public libéré des voitures, *etc.* De plus, la piétonnisation était, et est encore, également envisagée comme un moyen de mettre en place des politiques plus générales pour rendre Neuchâtel attractive.

Ce travail n'a pas cherché à juger du succès de la piétonnisation mais à mettre en avant les enjeux et débats qui entourent la zone piétonne. Les défis identifiés sont issus des données récoltées (entretiens, archives, documents officiels). Il n'est pas exclu que des problématiques liées à la zone piétonne aient malheureusement été occultées, notamment par rapport à l'utilisation de l'espace public qui touche beaucoup plus d'acteur-trice-s que celles et ceux présenté-e-s dans ce travail. Les enjeux de répartition des circulations, de soutien au commerce local, de sauvegarde du patrimoine et d'une population résidente ont été particulièrement abordés, de manière toutefois assez générale. En effet, il s'agit de problématiques complexes qui pourraient chacune faire l'objet d'analyses plus poussées afin de mieux cerner les différents intérêts, les acteur-trice-s et les dynamiques plus générales en jeu.

La question de départ était de comprendre l'évolution des enjeux à partir de deux moments-clés : la mise en place à la fin des années 70 et la revalorisation 40 ans plus tard. Il a été montré que les enjeux restent globalement les mêmes bien que les débats et les défis ont en partie évolué. Plusieurs éléments sont à retenir.

Premièrement, la zone piétonne était pensée comme une solution à des problèmes (engorgement des rues, perte de qualité et de résident-e-s au centre, *etc.*). Si elle était vue comme une solution, plusieurs débats subsistent aujourd'hui. Il a été mentionné comme élément d'explication que certains facteurs ne dépendent pas des compétences de la Commune (route cantonale, colline, transports publics, *etc.*) Une potentielle explication complémentaire est que la piétonnisation ne résout pas la question dans le fond. Comme le disait Feriel (2013), la piétonnisation ne remet pas en cause l'utilisation générale de la voiture. De la même manière, les commerces locaux continuent de subir une concurrence importante et la Ville cherche à se positionner face aux autres pour attirer des résident-e-s. Les autorités doivent donc sans arrêt redéfinir les problèmes et les moyens de les résoudre.

Deuxièmement, ce travail met également en avant un point central : le maintien dans le temps de la zone piétonne. En plus de s'adapter à l'évolution plus générale du contexte, les autorités doivent veiller à la sauvegarde de la zone piétonne en s'assurant que les véhicules motorisés restent une exception tout en garantissant le lien avec le reste de la ville. Elles réfléchissent également comment potentiellement l'étendre. La politique de piétonnisation est donc en constante évolution et les résultats présentés ici pourraient être réadaptés dans les prochaines années, d'autant plus que le plan directeur et d'aménagement de la Ville devrait être revu prochainement.

Troisièmement, Brenac, Reigner et Hernandez (2013 : 280) expliquaient que la piétonnisation révélait une concurrence aussi à l'intérieur la ville. Or, la dynamique interne à la zone piétonne est également à considérer en plus de son ancrage dans un contexte global. Ainsi, il a été montré que la zone piétonne comprend des différences internes, certaines rues ayant des problématiques spécifiques. Par ailleurs, les rues piétonnes externes au centre n'ont pas été étudiées dans ce travail. Pourtant, elles pourraient être révélatrices de politiques qui cherchent

à prendre en compte la ville dans son ensemble et ne pas uniquement se concentrer sur le centre comme moteur d'activités. A ce propos, le plan directeur de la Commune définit plusieurs autres quartiers comme « *potentiels centres de gravité* » (VILLE DE NEUCHATEL 1994 : 61). Dans la même optique, l'étude est restée très centrée sur l'échelle de la zone piétonne. Or, pour pleinement la comprendre en tant que politique publique à incidence spatiale, il aurait été intéressant de prendre en compte d'autres acteur-trice-s qui font partie des perdant-e-s au sens de Terribilini et Varonne (2004), c'est-à-dire qui ne font pas partie de la zone piétonne comme, par exemple, les commerces ou habitant-e-s qui se situent aux abords des routes fréquentées encadrant la zone piétonne.

Quatrièmement, le cadre analytique de Knoepfel a permis de mettre en évidence les actes qui ont abouti à la création de la zone piétonne ainsi que la logique d'action des autorités, à savoir augmenter l'attractivité du centre par différents leviers (mobilité, commerce, logement, aménagement, *etc.*). Toutefois, la zone piétonne répondant à plusieurs objectifs et d'autres dynamiques entrant en ligne de compte, il serait réducteur de considérer que la zone piétonne vise à modifier le comportement d'un groupe et bénéficie à un autre. Par exemple, les commerçant-e-s font à la fois partie du groupe bénéficiaire mais également cible, les autorités attendant qu'ils et elles participent à l'animation du centre et que leurs modes de livraison respectent les mesures en place. De plus, il ne s'agit que des commerçant-e-s du quartier et non de la ville en entier.

A ce propos, un enjeu important n'a été abordé que de manière superficielle dans ce travail, à savoir la participation de la population dans la construction de la ville. Si cette problématique a été évoquée à travers la question des référendums et de la démarche participative, elle pourrait faire l'objet d'une recherche plus approfondie. Expliquer pourquoi certains groupes se sont davantage mobilisés serait également une question intéressante. Pour les commerçant-e-s, leur implication est souhaitée dès le départ par les autorités. Mais une autre hypothèse pourrait être que leur mobilisation est facilitée par leur organisation en association, ce qui n'est pas forcément le cas pour d'autres groupes sociaux. De plus, si le centre est considéré comme le cœur de la ville, on peut se demander qui a le droit de se prononcer sur son avenir, uniquement ses utilisateur-trice-s au quotidien ou l'ensemble de la population neuchâteloise ?

En résumé, et comme nous l'avons vu en introduction, les enjeux liés à la piétonnisation et à la mobilité en général sont multiples, allant des questions environnementales (pollution, nuisances quotidiennes...) à celles sociales (accessibilité aux services, au marché du travail) en passant par les problématiques politiques (financement des infrastructures, distribution des ressources) (BIERLAIRE, KAUFMANN ET RERAT 2017). Plusieurs de ces points ont été relevés dans ce travail. Le fait de s'inscrire dans un lieu particulier et d'avoir plusieurs objectifs rend la piétonnisation complexe. Il s'agit en effet de jongler avec les différentes problématiques mentionnées pour trouver le bon équilibre entre donner la priorité aux piéton-ne-s, garantir l'accessibilité du quartier, développer le commerce local et protéger le patrimoine tout en gardant une mixité sociale et donc des loyers accessibles (tant pour les commerçant-e-s que les résident-e-s). De plus, les phases (mise à l'agenda, programmation, mise en œuvre, évaluation) de Knoepfel ne sont pas clairement délimitées dans le temps. L'évolution de la zone piétonne crée de nouveaux problèmes et s'inscrit dans des logiques plus globales qui peuvent expliquer que les problèmes qu'elle est sensée résoudre persistent. En raison de la multiplicité des acteur-trice-s et enjeux qui l'entourent, la question de la piétonnisation est une porte d'entrée pour aborder les politiques d'aménagement et de développement urbain de manière générale. Elle peut toutefois également être étudiée à travers les défis spécifiques que pose sa mise en place.



## Cinquième Partie

---

# **BIBLIOGRAPHIE**

## 5.1. BIBLIOGRAPHIE

- Bierlaire, M., Kaufmann, V. et Rérat, P.** 2017. *La mobilité en questions*. Presse polytechnique et universitaires romandes.
- Brenac, T., Reigner, H. et Hernandez, F.** 2013. Centres-villes aménagés pour les piétons : développement durable ou marketing urbain et tri social? *Recherche Transports Sécurité* 2013 (04) : 271–282.
- Capron, G.** 1998. Les centres commerciaux à Buenos Aires : Les nouveaux espaces publics de la ville de la fin du XXe siècle. *Les Annales de la recherche urbaine* :55–63.
- Charmaz, K.** 2001. Qualitative Interviewing and Grounded Theory Analysis. In *Handbook of*
- Chasseriau, A.** 2004. Au cœur du renouvellement urbain nantais : la Loire en projet. *Noroi* 192 (3) : 6–6.
- Chiffelle, F.** 1987. Les effets de la piétonnisation : le cas de la zone piétonne de Neuchâtel (Suisse). *Recherches de géographie urbaine : hommage au professeur J.A. Sporck* 2:584–591.
- Confédération helvétique.** 1979. Ordonnance du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière (OSR). <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19790235/index.html> (last accessed 28 March 2020).
- Conseil communal de Neuchâtel.** 2017a. Programme politique 2018-2021. Art de vivre et innovation ; Neuchâtel en cinq tableaux.
- . 2017b. Programme politique et planification des dépenses d’investissement 2018-2021.
- . Programme politique. *neuchatelville*. <https://www.neuchatelville.ch/fr/votre-commune/conseil-communal/programme-politique/> (last accessed 28 July 2020).
- Devavry, J.** 1977. Les rues piétonnes en France. *Hommes et Terres du Nord* :45–61.
- Dupuy, G.** 2018. La dépendance automobile. Retour sur la genèse du concept et ses enjeux politiques. *Flux* 111–112 (1–2):104–110.
- Feriel, C.** 2013. Le piéton, la voiture et la ville, De l’opposition à la cohabitation. *Métropolitiques*.
- . 2015. L’invention du centre-ville européen. La politique des secteurs piétonniers en Europe occidentale, 1960-1980. *Histoire urbaine* 42 (1) : 99–122.
- Flick, U.** 2009. 23 Coding and Categorizing. In *An Introduction to Qualitative Research*, 306–332. London, Thousand Oaks, New Dehli, Singapore : Sage.
- Goulard, S.** 2012. Pedestrian streets in China : not just about shopping anymore ? *URBACHINA*. <https://urbachina.hypotheses.org/1415> (last accessed 5 August 2020).
- Gremion, M. et Vocat, Y.** 2004. Le centre-ville en tant que “centre commercial à ciel ouvert” - Revitalisation de la zone piétonne de Neuchâtel.
- Guillot, T.** 2010. 125 Ans Parcs et Promenades, Ville De Neuchâtel.
- Gwiazdzinski, L.** 2009. La ville éphémère, festive et événementielle. In *Colloque tourisme urbain, patrimoine et qualité urbaine en Europe*, 21–27. Rennes, France.
- . 2011. La ville par intermittence : des temps de la fête à un urbanisme des temps. *Cidades, Revista científica* 8 (13):318–335.

- Hass-Klau, C.** 1993. A review of the evidence from Germany and the UK. *Transport Policy* 1 (1):21–31.
- Hubert, M., Corijn, E. J. Neuwels, J., Hardy, M., Vermeulen, S. et Vaesen, J.** 2017. Du « grand piétonnier » au projet urbain : atouts et défis pour le centre-ville de Bruxelles. Note de synthèse BSI. *Brussels Studies. La revue scientifique pour les recherches sur Bruxelles / Het wetenschappelijk tijdschrift voor onderzoek over Brussel / The Journal of Research on Brussels*. <http://journals.openedition.org/brussels/1551> (last accessed 5 August 2020).
- Knoepfel, P. et Larrue, C.** 1984. Les politiques publiques comparées : tourisme intelligent ou vrai progrès? Le cas des politiques comparées de l'environnement. *Politiques et Management Public* :45–63.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone F., et Savard, J.-F.** 2015. *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Québec : Presse de l'Université du Québec.
- Knoepfel, P., Varone, F., Ladner, A., Chappelet, J.-L., Emery, Y., Mader, L. et Soguel, N.** 2013. *Manuel d'administration publique suisse* Presses polytechniques et universitaires romandes. Lausanne.
- Lévy, J., et Lussault, M.** 2013. *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Paris : Belin.
- Mobilité piétonne. 2016. Zone piétonne. *Mobilité piétonne Suisse*. <https://mobilitepietonne.ch/nos-themes/infrastructures/zone-pietonne/> (last accessed 28 March 2020).
- NE Mobilité 2030 - Tous reliés!** <http://www.nemobilite2030.ch/index.html> (last accessed 25 August 2020).
- Pattaroni, L.** 2009. *Habitat en devenir : enjeux territoriaux, politiques et sociaux du logement en Suisse*. Lausanne: Presses polytechniques et univ. romandes.
- Piganiol, M.** 2017. Le prix du compromis politique. Quand les politiques du logement et de la dette s'affrontent dans le marché foncier. *Revue française de sociologie* 58 (2):267–293.
- Pitseys, J.** 2010. Le concept de gouvernance. *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* 65 (2):207–228.
- Pooley, C., Emanuel, M., Männistö-Funk, T. and Norton, P.** 2019. Introduction : historical perspectives on pedestrians and the city. *Urban History* :1–7.
- République et Canton de Neuchâtel.** 2019. Recensement annuel de la population - République et canton de Neuchâtel. <https://www.ne.ch/autorites/DEAS/STAT/population/Pages/RCP.aspx> (last accessed 29 October 2019).
- . 442.20: Loi sur l'archivage (LArch), du 22 février 2011. <http://rsn.ne.ch/DATA/program/books/rsne/htm/44220.htm> (last accessed 27 January 2020).
- Rérat, P.** 2003. *Projet urbain et gouvernance : étude du processus de réaménagement des Jeunes-Rives à Neuchâtel*. Lausanne: Université de Lausanne DEA en Etudes urbaines.
- . 2004. *Dynamique territoriale de la région urbaine de Neuchâtel : étalement, fragmentation, mobilité* Université de Neuchâtel-Institut de géographie. Neuchâtel.

———. 2010. *Habiter la ville : évolution démographique et attractivité résidentielle d'une ville-centre* Ed. Alphil. Neuchâtel.

———. 2016. Le retour des villes. *Espace populations sociétés [En ligne]* (2015/3-2016/1). <http://journals.openedition.org/eps/6204> (last accessed 6 November 2019).

**Rérat, P. et Gertsch, K.** 2011. La mobilité résidentielle transfrontalière dans l'Arc jurassien franco-suisse. *Géo-regards : revue neuchâteloise de géographie* :153–168.

**Rérat, P., Söderström, O., Besson, R. et Piguet, É.** 2008. Une gentrification émergente et diversifiée : le cas des villes suisses. *Espaces et sociétés* 132–133 (1–2):39–56.

**Saldaña, J.** 2012. *The Coding Manual for Qualitative Researchers*. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington: Sage.

**Société neuchâteloise de presse SA.** Archives Historiques. [http://www.lexpressarchives.ch/Olive/APA/SwissSNP\\_Fr/default.aspx#panel=home](http://www.lexpressarchives.ch/Olive/APA/SwissSNP_Fr/default.aspx#panel=home) (last accessed 16 November 2019).

**Strale, M.** 2017. La piétonnisation contre les habitants | LAVA. *Lava Media*. <https://lavamedia.be/fr/la-pietonnisation-contre-les-habitants/> (last accessed 31 January 2019).

**Strauss, A., and Glaser, B. G.** 1967. *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research* Aldine Publishing Company. Chicago.

**Terribilini, S., et Varone, F.** 2004. Politiques publiques à incidence spatiale et discriminations sociales. In *Mobilités, fluidités... Libertés?*, 243–278.

**Van Campenhoudt, L., et Quivy, R.** 2011. *Manuel de recherche en sciences sociales* Dunod. Paris.

**Van Criekingen, M.** 2017. La ville est un champ de bataille | Lava. <https://lavamedia.be/fr/la-ville-est-un-champ-de-bataille/> (last accessed 19 April 2020).

**Ville de Neuchâtel.** 1994. Objectifs d'aménagement et plan directeur.

———. 2014. Démarche Participative, Centre et Rives. <https://www.demarcheparticipative-ne.ch/> (last accessed 28 July 2020).

———. 2015. Documents centre & gare (DP2015) | Démarche Participative Ville de Neuchâtel, Centre et Rives. <https://www.demarcheparticipative-ne.ch/documents-centre-et-gare-2015> (last accessed 5 July 2020).

———. Règlements et outils de planification. *neuchatelville*. <https://www.neuchatelville.ch/fr/vivre-a-neuchatel/habitat/permis-de-construire/reglements-et-outils-de-planification/> (last accessed 22 January 2020).

**Vodoz, L., Thévoz, L. et Prisca, F.** 2013. *Les horizons de la gouvernance territorial* Presses polytechniques et universitaires romandes. Lausanne.

## 5.2. DOCUMENTS DES ARCHIVES COMMUNALES UTILISES

Titre	Date	Cote
Correspondances entre privé-e-s et autorités (remerciements, argumentations en faveur ou défaveur de la zone piétonne, questions de résident-e-s ou commerçant-e-s)	1977-1981	H 114.05.11.01 H 114.05.11.02 H 114.05.11.03
Lettres demandant des autorisations pour entrer dans la zone piétonne (plusieurs dizaines de pharmacie, médecin, boulangerie, Feuille d'Avis de Neuchâtel, Compagne d'électricité, etc.)	1978-1981	H 114.05.11.01 H 114.05.11.02
Articles de presse (Feuille d'avis de Neuchâtel, Le Matin, Express, Cités, Echo, Voix ouvrière, etc.)	1975-1981	H 114.05.11.01 H 114.05.11.02 H 114.05.11.03
Règlement concernant la sauvegarde de la vieille de Neuchâtel	08.05.1972	H 114.05.11.01
« Piétons Villes 73 - Concevoir, réaliser, réussir une rue-piétons » Compte rendu intégral des journées d'études organisées par CECOD	04.04.1973- 05.04.1973	H 114.05.11.01
Rapport du groupe technique pour l'étude des problèmes de la circulation en ville	03.09.1974	H 114.05.11.01
Arguments pour et contre la zone piétonne des Armourins	05.12.1977	H 114.05.11.01
Rapport sur l'examen des propositions soumises par la Ville de Neuchâtel pour un autre cheminement des lignes de transports publics au centre de la ville	08.02.1978	H 114.05.11.01
Lettre d'invitation à la séance du 2 mars adressée à Neuchâtel-Centre, CID, GGM, Quinzaine, Communauté des Halles, Président du Salon-Expo du Port	14.02.1978	H 114.05.11.01
Rapport Groupe technique pour l'étude des problèmes de circulation en ville « Aménagement du Centre par la création d'une zone piétonne »	28.02.1978	H 114.05.11.01
Civitas Nostra, étude « domaine des piétons »	00.03.1979	H 114.05.11.01
Procès-verbal de la 11e séance de la Commission de la circulation dans le centre et de la 68e séance de la commission consultative de la circulation	02.03.1978	H 114.05.11.01
Invitation à la 2ème séance d'information par M. Claude Delley (adjoint au directeur de la Police) aux associations : CID, GGM, Neuchâtel-Centre, Quinzaine de Neuchâtel, Communauté des Halles, Salon Expo du Port	08.03.1978	H 114.05.11.01
Notes sur la séance des représentants du commerce du 13 mars	15.03.1978	H 114.05.11.01

Lettre pour le déplacement à Besançon le 20 mars adressée à : Théo Waldvogel, Lorenzo Mollia, Marcel Courcier, Hervé Berger, Willy Gatolliat, Jean Bocard (ingénieur de circulation du Département des Travaux publics), Serge Gex (Technicien du Service de l'électricité), Pierre Schmutz (stagiaire, Service des Bâtiments)	16.03.1978	H 114.05.11.01
Prise de position de Neuchâtel-Centre, des milieux économiques, de grands magasins et du commerce indépendant	22.03.1978	H 114.05.11.01
Rapport du Conseil communal au Conseil général concernant la création d'une zone piétonne dans le centre de la ville	04.04.1978	H 114.05.11.01
Rapport de représentants des commerçants à Besançon	06.04.1978	H 114.05.11.01
Lettres aux associations de commerçants en réponse à leur prise de position	10.04.1978	H 114.05.11.01
Lettre des Grands magasins Jelmoli SA Zürich	16.05.1978	H 114.05.11.02
Prise de position des Grands Magasins neuchâtelois centre-ville sur le rapport du Conseil communal au Conseil général du 04.04.78	05.06.1978	H 114.05.11.01
Lettres du CID et des Grands Magasins	13.06.1978	H 114.05.11.01
Rapport des Transports Neuchâtelois sur le minibus	14.06.1978	H 114.05.11.01
Résultat du vote du CID	18.06.1978	H 114.05.11.01
Rapport de la commission spéciale au Conseil général	20.06.1978	H 114.05.11.01
Service de planification et de coordination : étape de réalisation	29.06.1978	H 114.05.11.01
Procès-verbal de la discussion rapport de la commission spéciale au Conseil général du 20.06.1978 et « <i>Arrêté concernant la création d'une zone piétonne dans le centre de la ville de Neuchâtel</i> »	03.07.1978	H 114.05.11.01
Procès-verbal du Groupe de Travail pour l'étude de la modification de la signalisation lumineuse	18.07.1978	H 114.05.11.01
Questionnaire aux propriétaires et gérances	31.07.1978	H 114.05.11.01
Procès-verbal du Service de la planification et de coordination concernant la création d'une zone piétonne	24.08.1978	H 114.05.11.01
Arrêté du Conseil d'Etat autorisant le Conseil communal à fermer le centre-ville	29.08.1978	H 114.05.11.01
Procès-verbaux des séances du 7 septembre et 14 septembre 1978 du Service de Planification et coordination	07.09.1978	H 114.05.11.01

Aménagement de la zone piétonne, revêtement rue de l'Hôpital et Grand-Rue	26.09.1978	H 114.05.11.01
Lettre de M. Charles-Antoine Hotz, docteur en droit et avocat et notaire adressé à la direction de la police	22.01.1979	H 114.05.11.02
Procès-verbal du service de planification	30.01.1979	H 114.05.11.02
Procès-verbal de la séance concernant la création d'une zone piétonne	06.03.1979	H 114.05.11.02
Texte de M. Mollia « <i>Aux commerçants de jouer</i> »	08.03.1979	H 114.05.11.02
Mesures de police pour la zone piétonne décrites par le commandant Humbert	14.03.1979	H 114.05.11.02
Procès-verbal de la séance tenue dans le bureau du Commandant, de 08h00 à 12h10	11.04.1979	H 114.05.11.02
Procès-verbal de la séance avec les commerçant-e-s de la Grand-Rue et de l'Hôpital	19.04.1979	H 114.05.11.02
Procès-verbal de la séance du service de Planification et coordination	26.04.1979	H 114.05.11.02
Documents sur le recours des Grands Magasins	07.05.1979 et suivants	H 114.05.11.02
Lettre du Président des grands magasins Jelmoli J. Zumstein à Claude Frey	28.05.1979	H 114.05.11.02
Lettres du CID à Claude Frey	06.06.1979 et 14.06.1979	H 114.05.11.02
Postulat de Claude Debrot	11.06.1979	H 114.05.11.01
Rapport du Conseil communal au Conseil général concernant la deuxième étape d'aménagement de la zone piétonne	21.08.1979	H 114.05.11.01
Procès-verbal de la séance sur le rapport du Conseil communal pour la 2ème étape du 21.08.1979	03.09.1979	H 114.05.11.01
Procès-verbal de la séance concernant la 2ème étape de l'aménagement de la zone piétonne	12.09.1979	H 114.05.11.02
Article pour la Société des anciens élèves de l'Ecole supérieure de commerce « <i>Le cœur de Neuchâtel s'est remis à battre ; Réconcilier la ville et la vie</i> »	29.11.1979	H 114.05.11.02
Lettre de M. Delley au Directeur	08.05.1980	H 114.05.11.03
Note de M. Mollia à la Direction de la police concernant les autorisations de circuler à la suite de l'instauration de la zone piétonne	07.05.1980	H 114.05.11.03

### 5.3. ARTICLES DE PRESSE

<b>Titre</b>	<b>Date</b>	<b>Source</b>
Le symbole de la qualité de la vie à Neuchâtel. Un érable argenté planté place Coquillon.	11.11.1977	Express p. 3
Communiqué. Zone piétonne à Neuchâtel.	06.11.1978	Express p. 2
Morceler la zone piétonne équivaldrait à lui faire perdre sa raison d'être.	08.11.1978	Express p. 3
La zone piétonne : du travail pour des années.	09.11.1978	Impartial p. 11
Inauguration officieuse de la Grand-Rue. Une hausse d'impôts pour payer la zone piétonne : allons donc !	16.12.1978	Express p. 17
Au printemps de la zone piétonne.	17.01.1979	Express p. 3
Avant d'inaugurer sa zone piétonne, Neuchâtel enterrera ses véhicules.	21.03.1979	Express p. 7
25 mai 1979 : une date importante pour Neuchâtel. Inauguration de la zone piétonne. Ouverture de la 10 <sup>e</sup> Quinzaine.	26.05.1979	Impartial p.8.
La zone piétonne. Le même rendez-vous pour tous !	30.05.1979	Express p. 21
Le premier mois de la zone piétonne. Une réussite, mais inégale !	26.06.1979	Express p. 2
Pas de zone piétonne croupion.	11.07.1979	Express p. 3
Les autorités fribourgeoises s'intéressent à la zone piétonne de Neuchâtel.	20.02.1982	Impartial p. 21
Nuisances nocturnes pour les locataires, les autorités impuissantes. Une zone piétonne devenue invivable.	23.02.1995	Express p. 13
Neuchâtel. La zone piétonne de l'essai de 1971 à la fête de 1979.	28.05.1999	Impartial p. 10
Zone piétonne (II) Vingt ans d'expérience pour les commerçants.	05.06.1999	Express p. 5
Zone piétonne (3) Sur les pavés, la musique et la fête.	10.06.1999	Express p. 5
Vingt ans, le bel âge de la zone piétonne.	21.06.1999	Express p. 5
On roule trop dans la zone piétonne de Neuchâtel.	25.02.2009	Express p. 1
La première grande zone piétonne de Suisse fête ses 40 ans.	06.06.2019	RTS Info
Quel avenir pour la zone piétonne de Neuchâtel ?	14.10.2019	Arcinfo

**unine**UNIVERSITÉ DE  
NEUCHÂTELMAPS  
Maison d'analyse des  
processus sociauxFbg de l'Hôpital 27  
CH-2000 Neuchâtel

Neuchâtel, le 09.09.2020

**Attestation de respect des codes éthiques et professionnels**

Je, soussigné,

Isis Joliat

confirme avoir mené cette recherche/ ce travail au sein du Master en Sciences Sociales et Humaines de l'Université de Neuchâtel en respectant les codes éthiques et professionnels en vigueur.

Je m'engage par cette signature :

- à n'avoir plagié aucune partie du présent travail
- à avoir respecté tous les droits d'auteurEs nécessaires à la rédaction de ce travail
- Au cas où ce travail impliquait une recherche de terrain :
  - o à avoir respecté autant qu'il m'a été donné de le faire le souci de confidentialité et anonymat selon les termes entendus avec mes interlocuteurs et interlocutrices
  - o à avoir respecté les droits fondamentaux des personnes qui ont participé ou ont collaboré à cette recherche

FACULTÉ DES LETTRES ET  
SCIENCES HUMAINESMaison d'analyse des  
processus sociauxSecrétariat  
Fbg de l'Hôpital 27  
CH-2000 Neuchâtel  
Tél : +41 (0)32 718 14 80

Signature :

Isis Joliat[www.unine.ch/maps](http://www.unine.ch/maps)

