

De l'inégalité devant la mobilité aux critères de l'action publique

Autor(en): **Gamon, Philippe**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale**

Band (Jahr): - **(2001)**

Heft 2

PDF erstellt am: **30.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-957191>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

De l'inégalité devant la mobilité aux critères de l'action publique.

Von der Ungleichheit der Mobilität zur öffentlichen Aktion

Ursprüngliches Ziel dieses Artikels war aufzuzeigen, wie die Frage der «Ungleichheit der Mobilität» auf räumliche und zeitliche Massstäbe beantwortet werden kann. Während der Erarbeitung des Textes zeigte sich aber auch, dass das Blickfeld auch auf die Problematik der «Nachhaltigen Entwicklung» geöffnet werden musste. Heute zeigt sich die nachhaltige Entwicklung als umfassenden Einblick in die räumliche Verwaltung und Organisation, als globalen Zugang zur öffentlichen Politik.

Schlussendlich haben Prinzipien nur dann einen Sinn, wenn sie nicht als Kriterien verstanden werden. In einem räumlichen System wo ökonomische, soziale und Phänomene der Umwelt globale Zusammenhänge besitzen und politische Entscheidungen derart vielfältig und miteinander verwoben sind, liegt die grösste öffentliche Herausforderung in die Realisation eines Rahmens, in dem sich jeder einzelne mitbeteiligen und damit Mitverantwortung tragen kann.

► **Philippe Gamon**
Docteur en Economie
Lyon

L'objectif initial de cet article était de montrer que la question des «inégalités devant la mobilité», thème de ce numéro de *Collage*, doit être examinée au regard d'échelles territoriales et d'horizons de temps: ce qui est vrai à une échelle et à un horizon donnés peut être faux à d'autres. Une situation fictive nous servira pour cela d'exemple.

Mais au fil de la rédaction il est apparu intéressant et nécessaire d'élargir le propos à la problématique du développement durable, qui se présente aujourd'hui comme une approche d'ensemble de la gestion et de l'organisation des territoires, donc comme une approche globale de la politique publique.

Définitions

Pour définir les principes d'égalité et d'équité, on peut s'en tenir au dictionnaire, en l'occurrence au Petit Larousse:

- égalité: rapport entre individus, citoyens, égaux en droits et soumis aux mêmes obligations;
- équité: justice naturelle ou morale, considérée indépendamment du droit en vigueur.

Par échelle territoriale, on entend le couplage «géographique» de systèmes d'activités et d'échanges. Par exemple, l'échelle de «l'aire urbaine» correspond à l'espace au sein duquel se réalisent quotidiennement les migrations alternantes entre les lieux d'habitat et les lieux d'emploi. Il faut distinguer d'une part, les échelles territoriales qui sont des réalités socio-économiques (crescendo: le quartier, le pôle urbain ou d'activité, le secteur, l'aire urbaine, l'échelle régionale, euro-régionale, globale) d'autre part, les niveaux institutionnels (en France: la commune, le département... jusqu'aux Nations Unies). Évaluant moins vite que la société, les niveaux institutionnels peuvent se retrouver en décalage avec les échelles territoriales.

La relation au temps renvoie quant à elle aux horizons de l'action: aujourd'hui (fonctionnement), demain (le projet), après-demain (la planification et la programmation).

Echelles territoriales et horizons de temps sont évidemment couplés: plus l'action s'inscrit dans une échelle large, plus il faut la situer dans une durée longue. En effet, la réversibilité de l'action

publique est de plus en plus faible au fur et à mesure que l'on «monte» dans les échelles, qu'il s'agisse d'investissements ou de réglementation.

De l'égalité: leçons d'un exemple fictif

Prendre un exemple fictif permet de souligner les logiques à l'œuvre, c'est-à-dire, au fond, la possibilité qu'une telle situation se retrouve en différents territoires.

Considérons une métropole régionale ou une «euro-cité». Imaginons qu'un réseau de transport collectif urbain la desserve. Imaginons que ce réseau soit constitué de lignes de bus et qu'à l'origine, la décision ait été prise d'une tarification unique, indépendante de la distance, avec notamment pour objectif d'assurer simultanément l'accès de tous au transport et l'égalité de tous devant le transport.

Le temps s'est écoulé et l'autorité en charge des transports collectifs souhaite développer son réseau de façon volontariste, pour faire face aux problèmes consécutifs à la croissance des trafics automobiles liés à la constitution d'une aire urbaine dépassant le cadre antérieur de l'agglomération. L'autorité dispose pour cela de moyens financiers. Comment va-t-elle procéder?

« Il faut confronter des idées vagues avec des images claires »

Jean-Luc Godard

N'importe quelle enquête montrera que le plus grand nombre de déplacements, tous modes confondus, est concentré dans la partie centrale de l'agglomération. L'examen des chiffres de fréquentation du réseau montrera également que les axes de transports collectifs les plus chargés sont au centre.

Il est donc légitime que l'autorité, dans son analyse, rapproche ses moyens d'investissements des axes de bus les plus chargés. Dans le cadre des études techniques des projets d'aménagement des axes, des solutions lourdes sont alors examinées; solutions en tunnel ou non, mais guidées, avec une technologie différente du pneu: métro, tramway ou VAL par exemple, qui impliquent une infrastructure dédiée.



Pour que le projet profite au plus possible d'usagers, on va chercher à réaliser autant de stations qu'il y en avait auparavant sur la ligne de bus, sauf si les contraintes techniques et financières en limitent obligatoirement le nombre.

La mise en place de moyens lourds impliquant une «massification des flux», les autres lignes de bus seront restructurées pour être rabattues sur le nouvel axe aménagé.

Les anciens utilisateurs de la ligne de bus transformée sont gagnants en termes de régularité, de confort et d'image. En revanche, le projet peut poser problème aux autres usagers du réseau.

Il peut tout d'abord poser difficulté à ceux qui bénéficiaient auparavant d'une liaison directe en bus, et qui sont désormais «rabattus» sur le nouvel axe. Certes, celui-ci est plus confortable, mais ne leur fera pas gagner de temps, en raison d'une rupture de charge qui n'existait pas auparavant et d'un nombre d'arrêts qui, s'il est trop important, ne permettra pas une vitesse commerciale vraiment meilleure.

Ensuite, le projet peut indirectement poser problème aux usagers des autres lignes de bus dont la situation ne s'est probablement pas améliorée, l'investissement ayant été circonscrit à un seul axe en raison de l'ampleur de l'effort consenti.

Enfin, le projet n'aura que peu d'intérêt pour les automobilistes formant l'essentiel du trafic aux heures de pointe : parce que trop lent, le projet ne sera pas attractif à l'échelle du bassin de vie de l'agglomération.

La question se pose alors de savoir s'il y a une faille dans le raisonnement à la base de la conception du projet et si oui, laquelle.

La seule explication de fond que l'on puisse trouver est que la tarification, puisqu'elle est indépendante de la distance, conduit à ne considérer que le nombre de déplacements, sans prendre en compte les distances parcourues.

Or, si un déplacement est égal à tout autre déplacement, il est alors logique et souhaitable de concentrer ses efforts sur les tronçons les plus chargés du réseau existant, en ne cherchant surtout pas à modifier les points d'arrêts : il vaut mieux ne perdre aucun client sur une courte distance qu'en gagner un seul autre sur une distance plus longue. Mais à ce moment là, l'évolution du réseau des transports collectifs n'est pas en accord avec celle de l'urbanisation : les moyens sont concentrés dans le secteur central, alors que les besoins se manifestent à une échelle plus large, celle de l'aire urbaine.

En revanche, si l'on prend en compte les distances parcourues – et donc les phénomènes de croissance urbaine – on peut envisager un réseau rapide, donc lourd, à l'échelle de l'aire urbaine. (Soulignons qu'évidemment, un niveau de réseau d'agglomération n'a de sens que complété par un niveau de maillage plus fin). Mais il est alors nécessaire de revoir la tarification, puisqu'un tel système ne pourra plus fonctionner avec un prix indépendant de la distance, d'autant qu'il aura fallu mettre en œuvre des dessertes

Genève, juillet 1986, tiré de «Contes de la ville quotidienne», Interfoto.

ferroviaires qui, elles, ont une tarification au kilomètre parcouru. L'accès des plus démunis au transport donne alors lieu à des tarifications spécifiques, définies dans le cadre d'un projet social par les instances en charge de ce domaine.

On passe alors, non pas du principe, mais d'un critère d'égalité (le même tarif quel que soit le trajet) à un principe d'équité, auquel il faut donner un contenu concret.

Plusieurs horizons d'ambition sont alors possibles. On pourra, dans un premier temps, mettre en cohérence les tarifications des transports collectifs entre elles, puis, dans un deuxième temps, celles de tous les modes de déplacements dans le cadre d'une régulation d'ensemble du système, chacun s'acquittant pour ses déplacements d'un tarif prenant en compte les ressources (financières, d'espace de voirie, environnementales...) mises à sa disposition par la collectivité. Parallèlement ou au-delà, l'ambition peut être de faire converger au profit d'un dessein d'ensemble tous les dispositifs publics de formation des prix concernant la gestion et l'organisation territoriale : réseaux et localisation des activités (prix du foncier et conditions d'accession à la propriété par exemple).

Le principe d'équité, comme tout principe, ne peut être invoqué sans être précisé. A contrario, quelle est l'institution qui se fixerait pour objectif d'être inéquitable ?

La nécessité de donner un contenu opérationnel aux principes d'action de la puissance publique n'est évidemment pas circonscrite à la question de la mobilité : cette nécessité est générale et concerne au premier chef les critères se présentant comme fondamentaux, ce qui nous conduit aux principes du développement durable.

Le développement durable

La Commission française de développement durable a mis en avant la combinaison des principes d'équité sociale, d'efficacité économique, d'amélioration de l'environnement et de simplicité de l'appareil de contrôle et de gestion.

Acceptons cette proposition comme elle se présente : il s'agit de principes « de portée générale », et notons qu'en l'état ces principes n'ont donc aucun pouvoir discriminant.

Dans une logique de subsidiarité, il revient aux différents niveaux institutionnels de définir leurs critères d'intervention dans le cadre fixé par les instances de niveau supérieur.

Ceci signifie bien que l'action publique n'a de sens qu'au regard d'un projet, celui-ci ne pouvant être précisé que vis-à-vis des deux dimensions communes à toutes les thématiques d'action, on pourrait dire à tous les problèmes : la relation à l'espace (et donc aux échelles de territoires) et la relation au temps (et donc à la nature de l'action : fonctionnement, projet, planification/programmation). Si l'approche se veut transversale, il n'y a pas d'échappatoire !

Les acteurs ainsi que les ressources et moyens d'action peuvent alors être positionnés au regard du projet global. Et pas l'inverse...

C'est ainsi que l'on pourra répondre à l'objectif de simplicité de l'appareil de contrôle et de gestion visé par la Commission française de développement durable.

En définitive, les principes n'ont de sens qu'à partir du moment où on ne les confond pas avec des critères. Dans un système territorial où certains phénomènes économiques, sociaux et environnementaux sont désormais globaux, où les niveaux de décision n'ont jamais été aussi nombreux et enchevêtrés, tout l'enjeu de la puissance publique est de construire un cadre d'ensemble de ses actions et de sa propre organisation en niveaux institutionnels, en s'appuyant sur les différentes échelles territoriales et les différents horizons de temps. ■

Critère : n.m. (gr. Kriterion, de krinein, juger). Caractère, principe qui permet de distinguer une chose d'une autre, d'émettre un jugement, une estimation.