


|   |  |
|---|--|
|  | <h2>Déplacements – Urbanisme –<br/>Environnement – Énergie</h2>  |
| <p>8<sup>ème</sup> séminaire DUEE</p>   | <h3>Mobilité et équité :<br/>cuisine nouvelle ou vieilles recettes ?</h3> <p>1<sup>er</sup> &amp; 2 décembre 2016 – Lyon</p> |

### *Synthèse des présentations, des échanges avec les participants et des débats des tables rondes*

Rédigée par Emmanuel Perrin  
en collaboration avec Gilles Bentayou, Florence Bordère et Laurent Jardinier  
du Cerema

Le séminaire national DUEE, à destination des professionnels de l'urbanisme, des déplacements, de l'environnement et de l'énergie, a été initié en 2009 par le Cerema Territoires et ville, à la demande de la DGALN (Direction Générale de l'Aménagement, du logement et de la Nature), la DGITM (Direction Générale des Infrastructures, des Transports et de la mer), la DGECE (Direction Générale de l'Énergie et du Climat) et du CGDD (Commissariat Général au Développement Durable). Le huitième séminaire DUEE, organisé sur deux journées en 2016 en partenariat avec le CNFPT et l'ADEME, a porté sur **l'articulation des politiques de mobilité avec les questions d'équité sociale sur les territoires.**

Plusieurs questionnements ont guidé ces journées :

- Quelle connaissance des inégalités sociales et quelles populations concernées ?
- Quels enjeux en matière de mobilité et quels risques de vulnérabilité et de précarité énergétiques pour les ménages ?
- Quelles politiques publiques conduire pour réduire les inégalités de mobilité tout en respectant l'environnement et les contraintes budgétaires ?
- Quelles solutions de mobilité proposer pour une meilleure équité sociale sur les territoires et quels sont les effets du numérique en la matière ?

Pour aider à y répondre, des éléments de diagnostic et de connaissances ainsi que des expériences locales en France et à l'étranger ont été présentées. A travers ce partage de connaissances et les débats qui l'ont accompagné, il s'agissait de dessiner des pistes de travail pour toutes celles et ceux qui, de façon plus générale et plus globale, essayent de construire la ville durable qui est aussi une ville socialement équitable.

## **Mobilité, motilité, accessibilité : quand le choix des mots influe sur la conception des politiques de réduction des inégalités sociales**

Avant de voir la façon dont les politiques publiques peuvent se saisir de cette question de l'équité sociale, il est apparu important de s'attarder sur les termes et concepts qui président à cette prise en considération. En effet, loin de la simple discussion terminologique, on peut voir que le choix des mots permettant d'identifier et de nommer les problèmes sociaux n'est jamais tout à fait neutre. Ce choix contribue en effet à orienter le contenu des politiques publiques permettant d'agir sur ces problèmes.

Pour bien cerner les ressorts et les racines des problématiques d'équité, il importe tout d'abord d'**initier une réflexion en termes de mobilité, qui est un concept beaucoup plus large que la question des transports ou même des déplacements**. Alors que le transport est d'abord envisagé comme une solution, un temps bien déterminé souvent conçu comme une parenthèse dans la vie des individus, la mobilité intègre différents éléments constitutifs d'un mode de vie. La notion de mobilité renvoie certes au caractère de ce qui bouge, aux déplacements et aux lieux qu'elle relie, mais elle ne se réduit pas à une simple cartographie des déplacements. Elle comporte une dimension latente, qui se situe en amont du déplacement mais qui peut aussi être extraite du déplacement en lui-même, et qui comprend un caractère social intrinsèque. C'est pourquoi **s'intéresser à la mobilité implique finalement de s'attacher, au-delà des déplacements, à la compréhension des modes de vie**.

Un autre concept intéressant par rapport à la dimension sociale et individuelle de la mobilité tient à la notion de **motilité** : elle désigne la **capacité d'un acteur**, quel qu'il soit (individu, groupe, entreprise...), **à se mouvoir, à être mobile**. Sont ainsi intégrés dans le concept de motilité des éléments relatifs à la motricité (qui renvoient à l'ensemble des fonctions qui assurent le mouvement) et à la capacité des acteurs à accéder à un lieu ou à une personne, en prenant en compte le temps et le coût du déplacement tout autant que l'évaluation de l'effort à fournir pour atteindre ce lieu ou cette personne. Ce faisant, **la motilité renvoie de manière centrale à des questions de compétences**, entendues comme un ensemble de savoirs et savoir-faire assimilés, disponibles et latents, et à l'idée que la mobilité procède en partie de ces compétences et de leur adaptation à un contexte donné. Sachant que ces compétences tendent à décroître avec la complexification des réseaux de transport ou avec la faible connaissance que l'on peut en avoir, il est alors possible d'agir pour les développer. Intégrer cette notion de motilité amène ainsi à prendre en considération le fait que tous les acteurs n'ont pas le même potentiel de mobilité mais qu'ils disposent chacun en la matière d'une forme de capital et que **les politiques publiques peuvent mener des actions destinées à renforcer les compétences des individus en matière de mobilité**.

Enfin, pour intégrer au mieux la question sociale dans les questions de mobilité, Sylvie Fol et Caroline Gallez plaident pour le **développement d'analyses en termes d'accessibilité**. Il ne s'agit pas ici uniquement d'une approche de l'accessibilité réduite aux conditions de déplacements des individus comme on peut l'entendre parfois, mais d'une notion qui s'intéresse aux **inégalités d'accès aux ressources et aux aménités territoriales**. Cette approche est fondée sur l'idée qu'on ne peut pas réduire l'exclusion sociale à un manque de mobilité, dans la mesure où la faible mobilité peut aussi être un choix et la forte mobilité une contrainte. Dans ces conditions, **si la croissance de la mobilité ou les gains de vitesse ne sont pas forcément ce qui permet de réduire les inégalités sociales, l'augmentation de l'accès aux ressources y participe en revanche clairement**. Ce faisant, la notion d'accessibilité permet de revenir au territoire, de s'intéresser aux processus d'exclusion en

intégrant pleinement leur dimension spatiale et d'identifier en la matière des gagnants et des perdants réels ou potentiels.

Dans ce contexte, on peut alors **relever un certain nombre d'inégalités**, qui procèdent de faits qui tiennent à une distribution inégale des ressources, **et mener des politiques soucieuses d'équité, c'est-à-dire désireuses de rétablir un équilibre pour réparer des sentiments d'injustice**. Selon Jean-Pierre Nicolas, ces politiques peuvent toutefois porter différentes visions de l'équité, en choisissant par exemple de mettre l'accent :

- sur la maximisation du surplus collectif (approche utilitariste qui suppose de ne pas détériorer la situation de quelqu'un et peut donner lieu à des compensations financières pour les perdants) ;
- sur l'égalité des chances (approche inspirée par la théorie de la justice de John Rawls visant à donner à tous un même accès aux biens sociaux, à travers par exemple des actions de couverture territoriale du réseau de transport public ou de tarification sociale) ;
- sur une plus grande égalité des capacités de chacun (approche d'Amartya Sen mettant l'accent sur les opportunités offertes aux individus plus que sur les résultats, à travers par exemple la mise en accessibilités des réseaux de transport pour les personnes à mobilité réduite).

Il en ressort que les politiques de déplacements urbains peuvent mêler différentes visions de l'équité : si historiquement elles se sont d'abord construites sur un modèle utilitariste, les approches inspirées par les théories de J. Rawls et de A. Sen ont progressivement pris de l'importance, permettant une prise en compte plus forte des situations individuelles.

### ***Les maux de l'exclusion : des inégalités qui ne portent pas uniquement sur l'accès au transport***

Derrière les problèmes d'inégalités qui s'expriment en matière de mobilité et d'accessibilité, on retrouve une grande diversité de facteurs et de populations touchées mais aussi une grande diversité des causes qui vont bien au-delà du domaine des transports stricto sensu.

Un premier constat tient à la **diversité des populations touchées, attestant du fait qu'on n'est pas du tout dans un processus d'extinction de ces populations en marge**, non agiles par rapport à la mobilité ou pour qui l'accessibilité à certains lieux ou territoires pose problème. Ainsi :

- dans l'attention portée aux populations en situation de handicap ou à mobilité réduite, il est important de **s'intéresser également aux populations confrontées à des difficultés d'orientation**. En effet, l'attention portée à leurs difficultés est loin d'être aujourd'hui à la hauteur de l'importance de ces populations. Pour Eric Chareyron, **la mauvaise maîtrise de la langue française** constitue un handicap dissimulé et sous-estimé, qui touche bien au-delà des 7% d'illettrés identifiés par l'Insee dans la population française de 18 à 65 ans. **Près de 9 millions de français** seraient concernés. Par ailleurs, **la désorientation** demeure un phénomène assez peu étudié, alors qu'on estime qu'un **quart des personnes** n'est pas en capacité de s'orienter dans l'environnement dans lequel il évolue ;
- **la vulnérabilité financière des populations liée à la facture énergétique du logement et de la mobilité demeure une question cruciale**. Qu'elles portent sur la vulnérabilité (définie comme une fragilité et une précarité potentielle) ou la précarité

énergétiques, les différentes études menées sur le territoire tendent à identifier **un nombre croissant de ménages et de personnes concernés**. L'étude sur la vulnérabilité aux coûts de la mobilité quotidienne, menée par le Cerema Centre-Est dans les aires métropolitaines de Lyon-Saint-Etienne et de Clermont-Ferrand, donne à voir, malgré une certaine diversité des profils touchés, une vulnérabilité plus importante des ménages habitant dans le périurbain, pour lesquels les solutions alternatives qui leur permettraient de remédier à cette fragilité ne sont pas évidentes à trouver.

Outre l'importance des problèmes actuels, la crise économique et les évolutions en termes d'aménagement et d'administration des territoires ne sont pas sans susciter un certain nombre de craintes par rapport à un risque d'aggravation des inégalités sociales et territoriales. Or, peut-on réellement imaginer répondre, par des actions menées dans le seul domaine des transports, à des problèmes d'exclusion qui trouvent en grande partie leur origine dans des sphères qui lui sont extérieures ? Finalement, les questions de localisation des ménages et des entreprises ne sont-elles pas plus structurantes dans la création de ces inégalités que celles relatives à l'accès aux réseaux de transport, qui ne peuvent jouer éternellement un rôle de compensation et de rattrapage des effets pervers de l'organisation socio-spatiale du territoire ?

A tout le moins, ces interrogations amènent là encore à **placer au cœur des problématiques d'inégalités et d'exclusion sociales la cohérence des politiques menées en matière d'aménagement du territoire et de mobilité**, et en particulier l'importance des approches basées sur l'accessibilité des différents générateurs de déplacements et des ressources.

### ***De premières solutions pour réduire les inégalités face à la mobilité mais qui restent lacunaires***

En France, depuis plusieurs années, parallèlement à l'institutionnalisation progressive d'un droit au transport, **des mesures ont été prises pour renforcer l'accès des populations socialement défavorisées au transport et en particulier au transport collectif :**

- alors que la loi Solidarité et Renouvellement Urbains a institutionnalisé en 2000 le droit à une réduction tarifaire pour les personnes à faibles ressources, 20% des réseaux de transports collectifs urbains appliquaient cette mesure en 2005 et 50% en 2010 ;
- on a également vu se développer au cours des dernières années le principe des tarifications solidaires, en particulier dans les réseaux de transports collectifs des grandes agglomérations. En 2015, le réseau de Clermont-Ferrand passait ainsi d'une tarification sociale basée sur le statut à une tarification basée sur la prise en compte du niveau de ressources, évalué sur la base du quotient familial CAF ou de l'échelon de bourse pour les étudiants.

Ces politiques, qui ont un coût pour les réseaux de transports collectifs, permettent généralement de développer la fréquentation de ces réseaux et l'accès des personnes à faibles ressources à ce service de transport. Pour autant, **le non-recours aux tarifs sociaux dans les transports collectifs reste un phénomène massif, qui affecterait la moitié voire les deux tiers des personnes susceptibles d'en bénéficier**, que ce soit parce que ces mesures ne sont pas mises en œuvre dans tous les réseaux ou parce que les ayants-droit n'y ont pas recours (par manque d'information, en raison de la complexité dissuasive des procédures ou parce qu'ils privilégient l'usage du ticket à l'unité).

Par ailleurs, comme l'a montré l'étude menée dans les aires métropolitaines de Lyon-Saint-Étienne et de Clermont-Ferrand, **seule une minorité des habitants vulnérables modestes réside dans des territoires où ils ont la possibilité d'avoir accès à une offre de transport collectif pour répondre à leurs besoins de mobilité quotidienne.**

La prise en compte des problématiques d'équité en matière de mobilité ne peut donc se réduire à la mise en place de tarifs sociaux dans les transports collectifs ou d'incitations à leur usage. Si d'autres pays ont développé des actions de mobilité inclusive, destinées à des catégories ciblées (chômeurs, précaires, personnes âgées, femmes issues de l'immigration...), parfois noyées dans des approches plus globales de type design universel (comme le Danemark ou le Japon), **les lacunes des politiques menées en France et à l'étranger restent globalement les mêmes :**

- elles restent principalement centrées sur les infrastructures et les projets de transport collectif ou orientées sur le traitement de l'accessibilité physique ;
- elles souffrent de la même absence de solutions voire de prise en considération pour les territoires périurbains et ruraux ;
- elles s'inscrivent dans certains pays dans une logique de compensation de politiques de réduction des services publics, parfois assez radicales.

Dans la mesure où il apparaît que **poser des objets de transport sur le territoire ne suffit pas, il importe alors de traiter les questions d'équité en parlant de mobilité au sens large et en ne négligeant pas les politiques d'accompagnement.** Cela peut par exemple se traduire par :

- des actions portant sur l'accès aux transports collectifs sous toutes ses formes, qu'il s'agisse des questions tarifaires, d'information, d'aide à l'orientation ou plus globalement de pédagogie. Les « ateliers d'apprentissage » organisés par la RATP constituent un bon exemple de mesures de ce type, destinées à rendre plus simple l'usage des réseaux de transport et à favoriser l'acquisition de compétences de mobilité. Ils se révèlent à la fois bénéfiques pour l'entreprise (en termes d'image mais aussi d'usage du réseau) et pour ses participants (2 500 en 2015, 4 000 en 2016, qui se voient remettre un certificat de mobilité à l'issue de cette demi-journée) ;
- des actions d'apprentissage d'autres modes de déplacements comme le vélo ou d'aide au passage du permis de conduire au sein d'auto-écoles sociales, afin d'élargir les potentialités de choix des individus tout en partant du principe que la mobilité, comme une langue, cela s'apprend ;
- des offres spécifiques de transport individuel ou microcollectif, location de scooters ou de voitures à tarif social, systèmes de covoiturage (comme le service E-hop solidaire en Ile-et-Villaine, proposant à un public en insertion professionnelle une interface humaine pour trouver un covoitureur), navettes à la demande...

**Le plus souvent, ces initiatives sont issues d'expérimentations locales,** susceptibles ensuite de se diffuser dans des réseaux nationaux. Si elles innovent en proposant des approches davantage centrées sur les individus, appréhendant leur mobilité et leur projet de façon plus globale en prenant en compte différentes dimensions de leurs modes de vie, **elles demeurent en revanche fortement ciblées et contingentées,** soumises à la prescription d'un professionnel en charge de ces publics **et au final d'un accès incertain pour ses éventuels bénéficiaires.** Même si ces différents dispositifs constituent des avancées positives, on reste donc encore loin d'une réponse à l'échelle des problèmes posés, ce qui tend à faire craindre un renforcement des inégalités face à la mobilité.

## **Le numérique, une partie de la solution ou un facteur d'exclusion supplémentaire ?**

Dans la gamme des solutions envisagées pour réduire les inégalités face à la mobilité, la question de la place et de l'utilisation des technologies numériques se pose aujourd'hui de façon spécifique. On observe en effet que, dans le domaine de la mobilité, de nouveaux outils et de nouveaux services basés sur les technologies numériques sont en train de s'inventer dans les territoires et pas uniquement par les opérateurs de transport traditionnels. Ces technologies tendent-elles à faciliter la mobilité et à réduire les inégalités en la matière ou constituent-elles un facteur d'exclusion ? Dès lors, peut-on s'appuyer sur ces outils pour organiser le droit au transport pour tous ?

Pour essayer de répondre à ces questions, il importe d'abord de mieux saisir le rapport au numérique ou plutôt les rapports tant ils peuvent être divers. Si on observe clairement une diffusion de plus en plus large de l'accès aux technologies et aux outils numériques, **le numérique pour tous demeure une utopie**. Ainsi, près d'un tiers des adultes ne possède pas de smartphone et, parmi ceux qui en possèdent, les études tendent à montrer qu'une petite moitié seulement maîtrise réellement cette technologie. Par ailleurs, la maîtrise d'un outil comme le smartphone n'implique pas forcément le développement de compétences en matière de mobilité, même s'il peut être un signe d'une agilité potentielle. Il apparaît donc que **le développement massif et la mise à disposition de technologies numériques ne suffisent pas à répondre aux enjeux d'équité** et que **les besoins en matière d'accompagnement sont toujours aussi importants**, qu'il s'agisse d'accompagnement à l'accès au numérique ou à la mobilité.

Néanmoins, le numérique ne se résume pas aux smartphones et aux applications qu'ils proposent. **Les technologies numériques peuvent être plus largement utilisées et intégrées dans des démarches ou des solutions soucieuses de renforcer l'équité face à la mobilité**, par exemple :

- les plateformes mobilité permettent de centraliser et diffuser l'information en matière d'accompagnement des personnes en situation d'insertion professionnelle, que ce soit directement ou par l'intermédiaire de conseillers ;
- un jeu d'apprentissage de la mobilité a été conçu à destination des personnes en insertion sociale et professionnelle (« En route ! », jeu de type « serious game »). Utilisé dans le cadre de démarches d'accompagnement et d'apprentissage de la mobilité, ce jeu numérique permet de travailler sur une ville générique fondée sur des typologies de situations transposables et de suivre les parcours des joueurs tout en utilisant la dimension plaisir du jeu pour dédramatiser la situation ;
- le numérique peut également être intégré à du mobilier urbain intelligent ou à des démarches de mobilité collaborative comme le covoiturage ou l'autopartage pour renforcer l'effet réseau et s'adresser à un plus grand nombre d'utilisateurs potentiels.

Au final, si les technologies nouvelles peuvent donc trouver leur place dans les politiques de réduction des inégalités, il ne faut pas négliger ou dénigrer pour autant les « vieilles » recettes.

Au-delà de la question des outils et des solutions, une interrogation récurrente a enfin parcouru ces deux jours de séminaire sans forcément avoir été tranchée. Elles peut être résumée à travers la mise en évidence d'**une tension entre la nécessité de bien connaître ses publics et ses besoins** pour concevoir des politiques publiques un peu dans la dentelle

**et le fait que les inégalités apparaissent essentiellement abordées sous l'angle individuel et peu sous l'angle collectif.** Or, en restant dans une stricte logique d'individualisation, on court non seulement le risque de ne pas identifier les causes à l'origine des inégalités et donc de ne pas les traiter, mais aussi d'isoler les individus en situation de fragilité. Dans un contexte d'effondrement des solidarités traditionnelles, ces derniers se trouvent alors d'autant plus démunis face à des injonctions sociétales à la mobilité et à agir seuls.