

Quelle politique de réduction des inégalités face à la mobilité pour une ville plus solidaire ?

Cécile Féré

Docteur en urbanisme et aménagement - Institut d'Urbanisme de Lyon.

janvier 2013

En parallèle de la politique de mobilité résidentielle qui vise à répartir harmonieusement les groupes sociaux dans la ville et ainsi parvenir à une mixité sociale, l'idée qu'il faut bouger pour s'en sortir s'est imposée en matière de mobilité quotidienne. Pour les habitants des quartiers de la politique de la Ville, elle est complétée par une injonction à sortir du quartier. Il n'y aurait pas d'alternative entre « rouiller » ou « s'arracher ».

Dans cet article, Cécile Féré propose de revenir sur la question des inégalités face à la mobilité et sur le postulat qu'il faut bouger pour s'en sortir, aujourd'hui au cœur des politiques de réduction des inégalités de mobilité en France.

La mobilité, une condition d'intégration sociale

La mobilité a connu une croissance spectaculaire durant la deuxième moitié du 20^e siècle. L'amélioration des vitesses, notamment liée à la démocratisation de la voiture individuelle, a permis une accélération des déplacements et s'est traduite par la transformation des territoires de vie au sein de grandes régions urbaines.

Cette « *joyeuse conquête de la mobilité* » (Orfeuil 2012) a également contribué à ouvrir l'univers du champ des possibles. L'individualisation des modes de vie s'est traduite, au quotidien, par des programmes d'activités et des déplacements de plus en plus différenciés dans le temps et dans l'espace, avec une exigence accrue d'autonomie : « *où je veux, quand je veux, comme je veux* » (Ascher 2001).

La possibilité de se déplacer conditionne ainsi l'accès aux ressources urbaines, que ce soit pour l'accès à l'emploi, aux achats, à la santé, à la culture, aux loisirs, et *in fine* à un certain niveau de bien-être. La mobilité est considérée comme une condition d'intégration urbaine et sociale.

L'importance prise par la mobilité dans nos sociétés se traduit en retour par le fait qu'elle soit socialement valorisée et soit instituée comme une « *nouvelle norme et valeur sociale* » (Orfeuil, Massot 2005). Cette norme sociale renvoie à la possibilité effective de se déplacer mais plus largement à une aptitude à la mobilité, qu'elle soit quotidienne, résidentielle ou plus largement sociale, s'inscrivant au cœur du nouveau paradigme de la flexibilité (Boltanski et Chiapello 1999).

Des inégalités face à la mobilité

Les conditions et possibilités d'accès à la mobilité ne sont cependant pas égales pour tous. Ces différences voire disparités face à la mobilité ne renvoient pas nécessairement à des inégalités. Dit autrement, « *on n'est cependant pas forcément malheureux quand on se déplace moins* » (Bégag 1992). Les individus n'ont certes

pas tous la même capacité à « faire face » à ce nouvel impératif de mobilité qui peut contribuer à déstabiliser voire à fragiliser certains d'entre eux.

Aux « rouilleurs » décrits par Azouz Bégag (1992), se sont ajoutés de nouvelles figures de ceux qui subissent les inégalités face à la mobilité : les « insulaires » qui ont des territoires de vie limités par rapport « aux navigateurs au long cours » des classes supérieures (Le Breton 2005), les « périurbains éloignés » (Rougé 2007), les « salariés à bout de souffle » (Wenglenski 2010), ou encore les « pendulaires longue distance » dont les mobilités sont tantôt choisies tantôt subies (Vincent, Kaufmann 2012).

La répartition des ressources et des aménités urbaines dans l'espace urbain constitue un premier facteur explicatif des inégalités face à la mobilité. Le contexte territorial contribue à faire peser davantage sur les ménages modestes le poids de la mobilité quotidienne, du fait d'inégalités d'accès au marché du logement (Orfeuil et Polacchini 1998), d'inégalités d'accès aux territoires de l'emploi ou encore aux aménités urbaines (Caubel 2006). Par exemple, en Ile-de-France, les ouvriers ont potentiellement accès à 43% de leurs emplois en une heure, contre 65% pour les cadres (Wenglenski 2003).

Les compétences et les ressources des individus constituent un deuxième facteur participant des inégalités face à la mobilité. : les revenus, les capacités de représentation de l'espace, de maîtrise de la langue ou encore de maîtrise des normes techniques des réseaux de transport. Les « insulaires » connaissent des difficultés de mobilité, du fait d'un moindre accès aux moyens de déplacements mais surtout d'une moindre aptitude à la mobilité, notamment liée à leur parcours de vie (Le Breton 2006).

A l'inverse, Yves Jouffe a montré que ce ne sont pas tant les capacités de mobilité ou encore l'accès à des moyens de transport qui différencient les « précaires mobiles » des « précaires immobiles », mais bien le projet et les valeurs de l'individu (Jouffe 2007). A partir d'analyses secondaires des enquêtes ménages déplacements, Sonia Chardonnel a également montré combien le projet est central dans les choix et les mobilités quotidiennes des individus. L'emploi à temps plein ou à temps partiel a ainsi un caractère structurant dans l'organisation spatiale et temporelle du quotidien ; à l'inverse, l'absence d'emploi contribuerait à « vider » l'emploi du temps de certains individus et à limiter leurs déplacements (Chardonnel *et al.* 2006). Certains individus limiteraient également leur périmètre de recherche d'emploi, faute de gains salariaux ou de « prime à la mobilité » qui justifieraient l'éloignement (Fol 2009). L'ancrage dans l'espace local, d'ailleurs promu par la ville des courtes distances, peut également constituer une alternative à la mobilité généralisée, notamment en France où la dépendance automobile est moins prégnante qu'aux Etats-Unis et au Royaume-Uni (*ibid.*).

La mobilité n'est pas qu'une question de territoire ni de compétence

Les inégalités face à la mobilité renvoient au contexte territorial (localisation des activités, organisation des réseaux de transport), mais aussi aux compétences et aux ressources des individus (financières, psychologiques, etc.).

La notion de potentiel de mobilité ou de « motilité » (Kaufmann 2001) montre que les inégalités de mobilité sont aussi fonction de leurs projets (avoir un travail, une position sociale).

Les problèmes de mobilité des précaires ne sont pas seulement à envisager du point de vue de l'offre de transport, ni même du contexte territorial. Ils sont également à envisager du point de vue des aptitudes individuelles à la mobilité, qui peuvent contraindre les pratiques de mobilité voire conduire à l'épuisement des plus vulnérables, mais aussi du point de vue du projet des individus.

C'est bien le projet de chacun, à court terme ou encore sur une échelle de vie, qui *in fine* donne du sens à toutes les mobilités et qui dessine une réalité complexe et propre à chaque individu.

Quelles politiques de réduction des inégalités de mobilité ?

Au début des années 1990, le lien entre mobilité et exclusion sociale a été exploré sous l'angle d'une moindre mobilité des ménages les plus pauvres et des habitants des quartiers de la géographie prioritaire de la politique de la Ville, notamment du fait d'un moindre accès à la voiture et d'une plus forte dépendance aux transports collectifs et à la marche à pied. Partant de ce constat, les politiques de réduction des inégalités de mobilité ont été pensées pour favoriser les déplacements à travers un meilleur accès aux transports collectifs, selon le principe de « droit au transport » (LOTI 1980). Les solutions déclinées dans les politiques de transport se sont traduites par une amélioration de la desserte en transports collectifs des quartiers de la politique de la Ville ou par des tarifications spécifiques pour les personnes sans emploi ou en difficultés (gratuité, réductions tarifaires sociales).

Avec les enjeux de développement durable, les politiques d'urbanisme ont intégré dans les documents de planification la nécessité d'une intensification du développement urbain autour des lignes de transports collectifs, mais aussi d'une ville de la proximité, plus intense. En réduisant la dépendance à la voiture, ces politiques réduiraient ainsi les différentiels d'accessibilité entre ceux qui ont une voiture et ceux qui n'en ont pas (Dupuy 2006). Cependant, outre le fait que la portée effective de ces documents de planification stratégiques soit discutée (Castel 2008), le temps long dans lesquels ils s'inscrivent ne permettent aujourd'hui pas de répondre à l'urgence de cette « nouvelle question sociale » (Orfeuill 2005).

Les contours des politiques de réduction des inégalités de mobilité tendent également à être élargis avec l'intervention de nouveaux acteurs, aux côtés des autorités organisatrices des transports, *poinds lourds* des politiques de mobilité urbaine (Le Breton 2006, Fol 2009, Féré 2011). De nouvelles mesures sont proposées par les collectivités territoriales ou les entreprises à travers les plans de déplacements d'entreprises, pour favoriser l'accès aux territoires de l'emploi, notamment dans les zones d'activité économiques. Des aides à la mobilité sont également intégrées dans les politiques d'insertion et de retour à l'emploi.

Ainsi, les acteurs de l'insertion par l'emploi et du « tiers secteur » développent des aides à la mobilité depuis le milieu des années 1990, partant du constat que la mobilité représente un frein pour l'accès à l'emploi pour les personnes en insertion. Ces aides à la mobilité peuvent être matérielles (location de voiture ou de deux-roues motorisés à bas prix, transport micro-collectif), financières (abonnement de transport collectif, bons d'essence) mais aussi cognitives (formation au permis de conduire, à la conduite de deux roues). Elles se veulent également adaptées aux besoins spatiaux et temporels des déplacements des personnes en insertion, mais aussi à leurs ressources.

Le dispositif opérationnel, généralement mis en œuvre par des acteurs associatifs et/ou de l'économie sociale et solidaire, est bien souvent innovant et expérimental. La location de véhicule à bas prix est par exemple organisée sur la base de voitures récupérées grâce à des dons ; le transport à la demande permet à des personnes en insertion d'aller au travail, en formant des chauffeurs parfois eux-mêmes en insertion, etc. Ces aides à la mobilité se sont multipliées en France durant les années 2000, notamment sous l'impulsion de l'appel à projet « Des quartiers pour l'emploi : vers une nouvelle mobilité » lancé en janvier 2009 à l'initiative du Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire et du Secrétariat d'État à la ville.

Ainsi, si on assiste progressivement à une meilleure prise en compte des inégalités de mobilité dans les politiques urbaines de mobilité – de façon différenciée selon les agglomérations, plusieurs questions font cependant débat.

Bouger pour s'en sortir, s'en sortir pour bouger ?

S'il est aujourd'hui établi que la mobilité est un facteur d'exclusion sociale (Urry 2007), le postulat selon lequel il faut « bouger pour s'en sortir » fait débat. L'absence de mobilité, l'isolement voire l'assignation à résidence de publics spécifiques parmi les populations modestes, à l'instar des femmes, des jeunes, des personnes issues de l'immigration légitimerait des politiques publiques qui visent à mettre en mouvement les individus (Le Breton 2005, Orfeuillat 2010). Il s'agirait cependant moins de favoriser les déplacements par l'amélioration de l'offre de transport que par le développement de compétences de mobilité, la mobilité n'étant pas innée.

A l'inverse, pour d'autres, les politiques publiques de lutte contre la pauvreté, basées sur le postulat qu'il faut bouger pour s'en sortir, ne prennent pas en compte le fait qu'une partie des ménages tirent leurs ressources de leur ancrage dans la proximité, ni les coûts liés à cette mobilité (Fol 2009). La distance aux emplois n'étant qu'une composante des difficultés d'accès à l'emploi, il s'agit pour Sylvie Fol de privilégier une approche multidimensionnelle, intégrant des dispositifs de formation, de lutte contre les discriminations à l'embauche, mais aussi d'urbanisme et d'aménagement (*ibid.*).

L'efficacité des solutions mises en œuvre pour répondre aux inégalités de mobilité, fait cependant débat. L'amélioration de la desserte en transports collectifs permet de mieux relier les quartiers de la politique de la Ville au reste de la ville, en particulier au centre-ville, et comporte des mesures de requalification des espaces publics, s'inscrivant dans une politique plus globale de renouvellement urbain. S'ils tendent à réduire les écarts d'équipements, les services publics de transports urbains, organisés sur la base collective du réseau et fortement territorialisés, n'offrent des accès qu'à une partie des ressources urbaines (Ascher 2001).

Le paradoxe de l'individualisation des aides à la mobilité

L'organisation actuelle des réseaux de transports collectifs urbains, systèmes techniques privilégiant la concentration spatio-temporelle des flux, serait aujourd'hui inadaptée à une partie des formes urbaines et des déplacements, comme ceux réalisés de périphérie à périphérie ou à des horaires atypiques. Aussi, le développement de mesures individualisées et ciblées, comme celles développées par les acteurs de l'insertion en France ou dans des « mondes ultra-libéraux »

comme aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni, constituent une nouvelle réponse pour les personnes en difficulté (Orfeuillat 2010).

Cependant, les conditions de mise en œuvre de ces aides à la mobilité ciblées et individualisées qui sont aujourd'hui peu questionnées méritent attention (Féré 2011).

Si les tarifications sociales se sont multipliées depuis les années 1990 et surtout 2000, avec l'institutionnalisation d'un « droit à une tarification sociale » (article 123 de la loi SRU), ces aides au transport sous conditions de ressources ne constituent pas encore un « droit si automatique ». En effet, ce droit est encore diversement et partiellement appliqué par les autorités organisatrices des transports (Féré 2012).

Pour ce qui est des aides à la mobilité développées dans le cadre des politiques d'insertion, la prescription par un acteur des politiques sociales ou de l'emploi en charge du suivi de la personne est la condition *sine qua non* d'accès à ces dispositifs. Dans plusieurs agglomérations françaises, les acteurs des politiques d'insertion ont constaté des disparités de prescription voire même de non-prescription, selon les territoires, les institutions, les aides, voire les travailleurs sociaux. Le développement d'aides à la mobilité ciblées et individualisées s'inscrit dans un contexte d'« activation des politiques sociales » (Duvoux 2010), réponse à ce qui est considéré comme la nécessaire réforme des systèmes de protection sociale, du fait du développement de l'« assistanat » et de « trappes à inactivité » (Duvoux 2010). L'aide sociale n'est plus un « droit de tirage sur une dette sociale » mais plutôt une « action ciblée mettant son bénéficiaire en situation de responsabilité » (Dubet 2010 : 62), ce qui suppose que le bénéficiaire soit actif - par opposition à la passivité des assistés, et ce qui se traduit par l'apparition de « contreparties » (Dufour, Boismenu, Noël, 2003). Ainsi, lorsqu'il s'agit de prescrire le passage du permis de conduire, des critères de mérite émergent de façon implicite voire explicite. Les prescripteurs de ces aides à la mobilité ont-ils d'autres choix lorsqu'ils ne peuvent financer ces dispositifs qu'à une ou deux personnes par an, comme c'est le cas pour le permis de conduire ?

Si l'individualisation des aides à la mobilité répond aux limites du modèle de transport collectif urbain, les conditions d'accès à ces dispositifs d'action sont complexes voire incertaines pour ceux qui sont confrontés à cette injonction à « bouger pour s'en sortir ». Les dysfonctionnements constatés lors de la mise en œuvre des aides tarifaires sociales comme des aides à la mobilité renvoient la question de l'« accès et du non-recours aux droits » (Warin 2006), non pas du côté du destinataire final, mais du côté de ceux qui mettent en œuvre l'offre publique (Féré 2011).

Au final, les débats menés dans le champ scientifique sur les politiques de réduction des inégalités de mobilité, qu'elles portent sur le postulat de départ, les mesures ou encore les moyens d'action, interpellent avant tout les stratégies politiques.

Quelle prise en compte de la question sociale dans les politiques urbaines dominées par les mots d'ordre de l'attractivité économique et de l'exemplarité environnementale ?

Quelle solidarité dans nos politiques d'agglomération ?

Bibliographie

Ascher F., 2001, *Ces événements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.

Boltanski L., Chiapello E., 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.

- Caubel D., 2006, *Politique de transports et accès à la ville pour tous ? Une méthode d'évaluation appliquée à l'agglomération lyonnaise*, Thèse de doctorat en sciences économiques, économie des transports, Laboratoire d'Economie des Transports, Université Lyon 2.
- Castel J-C., 2008, « Articuler mobilité et urbanisme : mythe et réalités », in Chalas Y., Paulhiac F., *La mobilité qui fait la ville*, Lyon, CERTU, p. 122-145.
- Castel R., 1995, *Les métamorphoses de la question sociale : chronique du salariat*, Paris, Fayard.
- Chardonnel S., I. André-Poyaud, L. Charleux, K. Tabaka, 2008, « La mobilité au cœur des emplois du temps des citadins », in Chalas Y., F. Paulhiac (dir.), *La mobilité qui fait la ville*, Lyon, CERTU, p. 67-95.
- Dubet F., 2010, *Egalité des places et des chances, Repenser la justice sociale*, Paris, Seuil, La République des idées.
- Dufour P., Boismenu G., Noël A., 2003, *L'aide au conditionnel, la contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- Dupuy G., 2006, *La dépendance à l'égard de l'automobile*, Paris, La Documentation Française.
- Duvoux N., 2009, *L'autonomie des assistés, Sociologie des politiques d'insertion*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Féré C., 2011, *Concilier accès à la mobilité pour tous et mobilité durable. La prise en compte des inégalités d'accès à la mobilité dans les politiques urbaines de l'agglomération lyonnaise*, thèse de doctorat en urbanisme et aménagement, Université Lyon 2.
- Féré C., 2012, « Les tarifs sociaux dans les transports collectifs urbains : méconnus et peu utilisés », in ODENORE (dir.), *L'envers de la fraude sociale, le scandale du non-recours aux droits sociaux*, Paris, Editions La Découverte.
- Fol S., 2009, *La mobilité des pauvres, pratiques d'habitants et politiques publiques*, Paris, Belin.
- Jouffe Y., 2007, *Précaires mais mobiles. Tactiques de mobilité des travailleurs précaires flexibles et nouveaux services de mobilité*, Laboratoire LVMT, Ecole nationale des ponts et chaussées.
- Kaufmann V., 2002, *Rethinking mobility*, Burlington, Ashgate.
- Le Breton E., 2005, *Bouger pour s'en sortir, Mobilité quotidienne et intégration sociale*, Paris, Armand Colin.
- Orfeuil J.-P., 2010, « La mobilité, nouvelle question sociale ? », *Sociologies* [En ligne], Dossiers, Frontières sociales, frontières culturelles, frontières techniques. URL : <http://sociologies.revues.org/index3321.html>
- Orfeuil J.-P., Massot M.-H., 2005, « La mobilité au quotidien, entre choix individuels et production sociale », *Cahiers internationaux de sociologie*, Vol CXVIII, p. 81-100.
- Orfeuil J.-P., Polacchini A., 1998, « Les dépenses pour le logement et pour les transports des ménages franciliens », *Recherche Transport Sécurité*, n°63.
- Rougé L., 2005, *Accession à la propriété et modes de vie en maison individuelle des familles modestes installées en périurbain lointain toulousain, les captifs du périurbain ?*, thèse de doctorat de géographie et aménagement du territoire, Université de Toulouse II – Le Mirail.
- Urry J., 2007, *Mobilities*, London, Polity.

Vincent-Gueslin S., Kaufmann V., 2012, *Mobilités sans racines, plus loin, plus vite... plus mobiles ?*, Paris, Descartes&Cie.
Warin P., 2006, *L'accès aux droits sociaux*, Grenoble, PUF.
Wenglenski S., 2003, *Une mesure des disparités sociales d'accessibilité au marché d'emploi en Ile de France*, thèse de doctorat en urbanisme, aménagement et politiques urbaines, Université Paris 12.
Wenglenski S., 2010, « Il court, il court, le salarié », *Projet*, 1/2010, n° 314, p. 43-51.
URL : www.cairn.info/revue-projet-2010-1-page-43.htm.