

Droit au transport : où en est-on ?

Quelques enseignements du programme de recherche « Déplacements et inégalités » Puca/Predit 1999-2002

**En France, pendant longtemps,
parler de transports
et de mobilité des personnes à
faibles ressources a sous-
entendu, quasi
systématiquement, l'usage des
transports en commun.
Or il apparaît désormais que
transports en commun et
voitures particulières sont deux
modes complémentaires
à mobiliser de concert.
La voiture gage de liberté ?
Oui en tant qu'élément de
choix. Mais il y a ceux qui
peuvent choisir et les autres.
La voiture a aussi ses captifs.**

**par Bernard Duhem
Secrétaire permanent du Predit
et Patrice Aubertel
Chargé de mission au Puca**

La loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982 a énoncé pour la première fois le droit au transport, le définissant (chapitre 1, articles 1 et 2) comme le droit « de se déplacer dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix ainsi que de coût pour la collectivité, notamment par l'utilisation

d'un moyen de transport ouvert au public ». Depuis cette loi, l'essentiel des efforts publics a porté sur l'amélioration des dessertes des quartiers d'habitat social et la mise en place de tarifications adaptées aux personnes à faibles ressources. Durant ces décennies, par ailleurs, la notion d'exclusion a occupé le devant de la scène, éclipçant celle d'inégalités, dont pouvaient cependant souffrir bien des citoyens non exclus.

Les notions de déplacement et d'inégalité

Où en est-on aujourd'hui et plus précisément :

- comment caractériser les inégalités dans le domaine des déplacements ?
- ces inégalités ont-elles, depuis vingt ans, progressé ou régressé ?
- comment les politiques publiques ont-elles influencé ces évolutions ?

Pour apporter des réponses à ces trois questions, un programme incitatif de recherche a été mis en place en 1999 dans le cadre conjoint du *Plan urbanisme construction architecture* (Puca) et du *Programme de recherche et d'innovation dans les transports terrestres* (Predit). Dix-sept recherches ont été conduites (1) ; sélectionnées après appel à propositions, elles n'ont pas permis de prendre en compte les inégalités face à l'insécurité, ni les inégalités face aux nuisances environnementales engendrées par les transports.

Pourquoi avoir choisi de parler de déplacements, plutôt que de mobilité ou de transport ? Pour se situer au plus près du vécu, des pratiques. Parler de

mobilité c'est parler de mode de vie, c'est ouvrir la perspective aux relations entre mobilités résidentielles et mobilités quotidiennes, voire entre mobilité concrète et mobilité virtuelle (via les technologies de communication). À l'opposé, parler de transport, c'est restreindre le champ aux moyens, aux supports techniques de réalisation des pratiques de mobilité. Parler de déplacements permet alors de se tenir à mi-chemin, d'évoquer les motifs et donc les modes de vie, mais aussi les conditions de satisfaction de ces différents motifs.

La notion d'inégalité, quant à elle et malgré ces recherches, reste délicate à manier : comment la différencier de celle de différences ou de disparités ? À quel moment et selon quel processus une différence devient-elle une inégalité ? Est-ce simplement quand l'écart se creuse entre le besoin de mobilité et la possibilité de le satisfaire ?

Les principaux enseignements de ce programme sont ici synthétisés, illustrés par quelques données et exemples tirés des recherches ou de travaux parallèles. Le lecteur pourra parfois s'étonner de l'ancienneté des données utilisées, mais les résultats du recensement de 1999 n'étaient pas encore disponibles et les enquêtes transport se font rares, malheureusement et paradoxalement vu l'importance des déplacements dans la vie d'aujourd'hui.

(1) Voir, ci-après, la liste des recherches du programme Puca/Predit. Les chiffres cités entre crochets renvoient aux numéros des recherches de ce programme de recherche qui était placé sous la responsabilité de Patrice Aubertel (Puca) et de Thérèse Spector (Predit). Il a donné lieu à plusieurs séances de séminaire (comptes rendus de Françoise Énel, Veres consultants) et à une rencontre en novembre 2002 (synthèse de Ghislaine Garin-Ferraz, Cité+). Jean-Pierre Orfeuil, professeur à l'université Paris 12, en était le conseiller scientifique.

TABLEAU I Liste des recherches du programme Puca/Predit

- Caractérisation de la notion d'inégalité

1 • *L'accessibilité aux ressources de la ville dans les franges périurbaines d'Île-de-France*

Francis Beaucire, Martine Berger, Thierry Saint-Gérand - Laboratoire Mobilité-Réseaux-Territoires-Environnement ; CNRS/Ladyss ; Geosycom, MRSH Caen

2 • *Inégalités de déplacement et équité sociale : la donne*

Gérard Claisse, Lourdes Diaz Olvera, Bibata Dille, Olivier Klein, Dominique Mignot, Christelle Paulo, Didier Plat, Pascal Pochet – Let.

- Les inégalités dans les déplacements, les territoires et les politiques publiques

3 • *Les politiques publiques de transport et les inégalités socio-territoriales*

Marie-Dominique Amaouche, Renaud Epstein – Acadie.

4 • *L'usage et l'accès à l'automobile : une liberté sous contraintes pour les personnes et ménages à faibles ressources*

Maurice Chevallier, consultant.

5 • *La pauvreté entre assignation territoriale et dépendance automobile : comparaison France / Royaume-Uni*

Gabriel Dupuy, Olivier Coutard, Sylvie Fol, Julie Froud, Karel Williams

Université Paris X ; LATTs/ENPC ; Université de Manchester.

6 • *Différences et inégalités, quel lien avec la mobilité ? réalités et perceptions vues à travers la planification et les discours d'acteurs dans l'aire urbaine de Lyon*

Silvia Rosales-Montano, Daniel Barbier de Reulle, Nora Labidi, Béatrice Millet, Jean Olgiati, Maxence Prouvot, Benoît Vernière - Agence d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise.

7 • *La ligne 96 à Marseille, deux ou trois choses qu'il faudrait savoir d'elle*

Suzanne Bensasson, Jacques Pillemont, Michel Teule – Cerfise.

8 • *Mobilité subie, déplacements choisis – le cas de la « sur-mobilité » en région tourangelle*

Frédéric Toupin, Christophe Gibout, Annie Guédez, Jean Grébert - Agence d'urbanisation de l'agglomération de Tours ; université de Poitiers.

9 • *Mobilité et grande pauvreté*

Dominique Mignot, Silvia Rosales-Montano, Christian Harzo, Céline Cholez, Marie-Pierre Clerget, Jean-Michel Cusset, Lourdes Diaz Olvera, Yannick Deguilhem, Valérie Lainez, Christelle Paulo, Véronique Pelot - LET ; Agence d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise ; Observatoire social de Lyon.

- La mobilité des jeunes, politiques de transport et inégalités socio-économiques et urbaines

10 • *Construction des univers spatio-temporels et processus d'intégration sociale et urbaine*

Francine Depras, David Cousin Marsy – Mouvement.

11 • *Immobilités, inégalités et management de la mobilité des étudiants en Île-de-France*

Laurence Costes - RATP

- Les inégalités liées à l'existence de handicaps, l'accessibilité et l'information

12 • *Modes de locomotion et inscription spatiale des inégalités*

Louis Quéré, Marc Relieu – CEMS-EHESS.

13 • *Les usagers face à l'information diffusée par les réseaux de transports collectifs urbains*

Christian Harzo, Virginie Bonnal, Frédéric Couty, Marie-Pierre Clerget - Observatoire social de Lyon.

- Les inégalités dans les possibilités d'accéder à l'emploi

14 • *L'accessibilité au marché du travail en Île-de-France : inégalités entre catégories sociales et liens avec les localisations résidentielles*

Jean-Pierre Orfeuil, Sandrine Wenglenski - IUP - Université Paris X ; Dest Inrets

15 • *La mobilité des créateurs d'entreprises Rmistes. Déplacements et inégalité.*

Alain Briole, Sylvie Rascol-Boutard, Richard Lauraire - Grego/Orha ; IAE de Montpellier ; université Montpellier 2.

16 • *La construction des catégories de l'inégalité et les modalités de l'action publique : réflexion à partir de l'expérience américaine*

Cynthia Ghorra-Gobin, Thomas Kirszbaum – Implementation.

- Les inégalités de déplacements et les pratiques de loisirs et de tourisme

17 • *La mobilité loisir-tourisme – exclusions et inégalités*

Françoise Potier, Pascale Zegel – Inrets.

Des écarts plutôt en réduction, mais une problématique persistante

Depuis vingt ans, les écarts se sont plutôt réduits, entre catégories socioprofes-

sionnelles et entre hommes et femmes. Ils se sont réduits en nombre de déplacements quotidiens et en distances. Sur la seule échelle des revenus, par exemple, les ménages du quintile le plus aisé ont aujourd'hui trois fois plus de voitures que ceux du quintile le plus

pauvre ; il y a 15 ans, ce rapport était de 5. Autre indicateur de resserrement : les distances quotidiennes parcourues ont crû, en moyenne, de 20 % depuis 15 ans pour l'ensemble de la population, mais de 70 % pour les femmes au foyer. [Orfeuil, Wenglenski : 14]

TABLEAU II
Âge de la voiture dans l'agglomération lyonnaise [Nicolas 2002]

	Voiture de + de 8 ans	de 5 à 8 ans	de - de 5 ans
revenus bas	34 %	27 %	39 %
revenus moyens	21%	27 %	51 %
revenus hauts	11 %	20 %	69 %

On pourrait multiplier les indices qui montrent que les pratiques de mobilité n'ont pas reproduit les fractures sociales constatées dans les années 80-90 (progression du chômage et des aides à l'insertion, concentration territoriale des ménages à faibles ressources). Mais cette réduction globale des écarts ne dit rien du niveau de confort ou de contrainte lié à ces déplacements, qui peut être notamment lié au niveau d'accès à la mobilité automobile. Et ce qui caractérise fortement ces évolutions, c'est que l'espace compte davantage qu'auparavant dans la production des écarts (habitat en centre ville ou en périphérie notamment), et les inégalités d'accès aux équipements et services résultent souvent, de ce fait, d'une combinaison de facteurs sociaux et spatiaux.

En fait, il semble bien que ce soit l'usage ou non de la voiture qui soit aujourd'hui le facteur discriminant le plus significatif des inégalités en matière de déplacements, et cet usage résulte de plusieurs facteurs : motorisation des ménages, permis de conduire, position de l'individu dans le ménage... Gérard Claisse et l'équipe du Let [2], à partir de nombreux travaux qu'ils ont menés dans l'agglomération lyonnaise, soulignent ainsi que les dispersions des comportements individuels peuvent s'expliquer en partie à l'aide de trois déterminants majeurs : la position des individus dans le cycle de vie (déterminant qui combine l'âge, l'activité et le type de ménage auquel l'individu appartient), leur accès ou non à une voiture particulière, leur localisation résidentielle, en ajoutant pour les actifs, la présence ou non d'enfants à charge. Dans cette configuration, le revenu du ménage intervient par le rôle déterminant qu'il joue dans l'inégal accès à la voiture particulière. Ainsi, pour les personnes dont le revenu est inférieur à la moitié du revenu moyen, le taux de permis par adulte n'est que de 53 % (contre 76 % en moyenne) et la part des

ménages sans voiture reste majoritaire (55 % contre 23 % dans l'ensemble de la population).

Autre façon de représenter ces écarts, toujours dans l'agglomération lyonnaise [Nicolas ; 2002] :

- les ménages qui n'ont pas de voiture représentent 40 % des revenus bas, 20 % des revenus moyens, 5 % des revenus hauts ;
- les ménages qui ont une seule voiture représentent 40 % des revenus bas, 60 % des revenus moyens, 50 % des revenus hauts ;
- les ménages qui ont deux voitures ou plus représentent 20 % des revenus bas, 20 % des revenus moyens, 45 % des revenus hauts.

Par ailleurs, les ménages aux revenus bas sont composés d'un plus grand nombre de personnes (4,26 à Clichy-Montfermeil contre 2,66 pour le département de Seine-Saint-Denis) [Guidez : 1993], ce qui creuse encore les écarts en matière de besoins de transport. Signalons la disparition quasi totale et en silence du deux-roues « utilitaire » – pour aller au travail notamment – dans les populations à faibles revenus. Et remarquons que les ménages sans voiture appartiennent, en partie, à des publics dont on se préoccupait moins jusqu'ici en termes de déplacements : personnes handicapées, personnes très âgées.

Des critères à diversifier

Quelle que soit l'importance aujourd'hui de l'accès à la motorisation automobile, l'opposition binaire : avoir une voiture ou non ne suffit pas à décrire les situations d'inégalités. Ainsi les travaux de Maurice Chevallier [4] ont mis en évidence le caractère précaire de la motorisation des ménages à faibles revenus : véhicule ancien, souvent en

panne, assurances intermittentes, essence limitée. Le fait d'être propriétaire d'une voiture ne permet pas, dans de nombreux cas, de préjuger de l'usage qui en est fait : une voiture peut n'être qu'une voiture à usage local, permettant d'aller jusqu'au supermarché, éventuellement jusqu'au centre hospitalier régional en cas de besoin, sans qu'il soit question de l'utiliser pour partir en vacances ou même pour aller tous les jours au travail.

Le tableau II montre la relation entre revenus et âge de la voiture. Par ailleurs, les exigences croissantes en matière d'environnement et de sécurité ainsi que la sophistication des technologies risquent de poser des problèmes à ces populations (entretien, contrôle technique...).

D'autres éléments, malheureusement non instruits dans ce programme, devraient être pris en compte pour mieux cerner les inégalités d'aujourd'hui concernant les transports collectifs : le confort (ruptures de charge, temps et conditions d'attente), les horaires, la fiabilité, la sécurité. Et il faudrait aussi analyser l'envers du décor, à savoir les nuisances subies du fait des transports, comme le bruit et la

pollution atmosphérique.

Les inégalités d'accès aux équipements et services résultent souvent d'une combinaison de facteurs sociaux et spatiaux

Signalons, enfin, l'approche originale proposée par des chercheurs de

l'agence d'urbanisme de Tours [8], à rebours d'une présentation de la mobilité presque toujours positive et liée au progrès : elle consiste à étudier les phénomènes de « sur mobilité », mobilité non voulue comme celle des piétons détournés par les voies rapides ou celle, mieux connue, des « mères-taxi » conduisant leurs enfants à l'école dans les zones péri-urbaines. Par ailleurs, des limites à la mobilité sont également engendrées par le caractère souvent trop abstrait des informations et renseignements diffusés pour l'usage des réseaux de transport. Il manque souvent un mode d'emploi de la ville et de ses composantes pour des personnes qui éprouvent des difficultés à acquérir une représentation schématisée de l'espace [Harzo : 13].

Le problème de l'accès à l'emploi, mais aussi de l'accès aux loisirs

Dans la période étudiée (décennies quatre-vingt et quatre-vingt-dix), les évolutions spatiales (étalement urbain, spécialisation fonctionnelle de l'espace) se sont cumulées avec celles qui affectent l'emploi (temps partiel, horaires atypiques...). De ce fait et à cause de leur moindre accès à l'automobile, les catégories moins favorisées ont en général un potentiel d'emplois accessibles plus réduit que les autres et sont donc plus fragiles face au chômage. D'une façon générale, le transport est devenu un facteur très important dans l'insertion professionnelle. Ainsi, 15 % des personnes qui s'adressent aux structures d'insertion y expriment une demande d'aide au transport alors que ce problème ne relève pas de ces structures [2].

Cette importance croissante de la faculté de se déplacer a été étudiée par Alain Briole, Sylvie Rascol-Boutard et Richard Lauraire [15] dans le cas des « Rmistes » créateurs d'entreprises. Trop souvent confinés dans une représentation « paternaliste » qui ne reconnaît pas leur potentialité créatrice, ils sont pourtant des figures actuelles des liens possibles entre mobilité sociale et mobilité physique, mobilité réelle et symbolique. Dans cette reconnaissance comme dans le succès de leurs projets, la voiture individuelle joue un rôle déterminant. Il n'est d'ailleurs pas rare de lire dans les offres d'emploi des journaux la mention : « cherche..., voiture indispensable ».

Depuis vingt ans, en France comme dans d'autres pays européens (au Royaume-Uni, par exemple), de plus en plus de zones industrielles ou commerciales se sont installées à l'extérieur des périmètres de transports en commun, et certaines entreprises fonctionnent à des horaires qui ne sont pas ceux des transports publics. Ce phénomène a notamment pour conséquence celui de « *reverse commuting* » (déplacements du centre vers la périphérie ; ce ne sont plus majoritairement les banlieusards qui viennent travailler au centre mais tout autant les habitants du centre de la ville qui vont travailler en banlieue) ; ce phénomène est confirmé par les experts

dans tous les pays développés. Cumulée avec la localisation des familles pauvres dans les centres urbains, cette évolution a produit aux Etats-Unis le « *spatial mismatch* », phénomène qui n'est pas encore perceptible en France à une échelle équivalente. Ce décalage spatial entre la localisation des emplois peu qualifiés et les quartiers où vivent les personnes susceptibles d'y avoir accès a conduit les Etats-Unis à des actions spécifiques étudiées par Cynthia Ghorra-Gobin et Thomas Kirszbaum [16]. Des expériences dans ce domaine commencent à voir le jour en France, comme celle de « *Allo-bus Roissy* », transport à la demande mis en place en 1998, afin de permettre aux habitants des communes voisines de Roissy d'aller y travailler, en raison notamment des horaires décalés nécessités par l'activité aéroportuaire.

La société des loisirs dont l'avènement est périodiquement annoncé sera-t-elle moins inégalitaire que la société du travail ? Rien n'est moins sûr. Selon les données rassemblées par Françoise Potier et Pascale Zegel [17], un quart des Français est exclu des mobilités de loisirs et de tourisme alors que 15 % d'entre eux réalisent plus de la moitié de cette catégorie de déplacements : plus on est actif plus on sort, et l'espace des loisirs des actifs est sensiblement plus étendu que celui des inactifs (déplacement moyen 19 km contre 11). Un autre phénomène à suivre, qui pourrait être préoccupant pour l'avenir, est la baisse de la mobilité dans le domaine des loisirs chez les préadolescents (9-13 ans), baisse qui se manifeste à un âge où la rencontre des autres et la découverte du monde sont des éléments essentiels de la construction de l'identité.

La réduction des écarts a un coût, collectif et individuel

La réduction des écarts depuis vingt ans résulte d'un effort public important [17], tant en matière de desserte spatia-

le que de tarification. La concentration assez forte de l'habitat social dans les zones urbaines denses est, du point de vue des déplacements, un facteur facilitant, tant pour l'organisation des dessertes que pour le développement des solidarités locales. La comparaison avec le Royaume-Uni est instructive sur ce plan. Elle montre une plus faible dépendance à l'automobile en France, du fait de la proximité des services et les pratiques d'entraides, mais au prix peut-être d'une sorte de « dépendance spatiale » [Dupuy : 5] qui pourrait être rejetée par les nouvelles générations.

Les transports publics, le plus souvent conçus jusqu'ici comme des transports de masse, à vocation sociale parce qu'à destination de populations « captives », ont une capacité limitée à répondre aux demandes de déplacement en dehors des zones denses et des

horaires classiques. Dans les ménages dont les ressources sont inférieures de moitié au revenu moyen, la part des déplacements assurés par les transports publics n'est ainsi que légèrement supérieure à la moyenne (11 % contre 9 % pour l'ensemble, 20 % contre 15 % pour les déplacements vers le travail). Problèmes cognitifs liés à une information inadaptée, horaires irréguliers, mauvaises dessertes... expliquent les limites des réponses proposées et pourtant indispensables.

De ce fait, la motorisation individuelle a un caractère souvent vital. Elle est souvent le seul moyen disponible pour se déplacer hors de la proximité immédiate, ce qui rend les habitants très attachés à un véhicule même précaire comme nous l'avons vu [Chevallier : 4]. Heureusement les choses bougent, et cette concurrence de la motorisation individuelle suscite un dynamisme d'innovation dans les transports collectifs en termes de qualité et de diversité d'offre [Allo-bus Roissy : 16].

La réduction des écarts – on peut dire probablement des inégalités – a eu un coût significatif pour les transports publics : efforts de tarification sociale et dessertes de zones peu denses expliquent en bonne partie l'écart croissant, dans une approche strictement comptable, entre les

dépenses et les recettes. L'ensemble des ressources (contribution des entreprises à travers le versement pour le transport, subventions des collectivités territoriales et aides de l'Etat) affectées aux transports urbains, départementaux (notamment scolaires) et régionaux (essentiellement TER), représente aujourd'hui la somme considérable de 7,62 milliards d'euros annuels. [Orfeuill 2002].

Mais le coût est également pour les individus et les ménages qui consentent un effort croissant pour ce poste de dépense. Quand on analyse les différentes couronnes de l'agglomération parisienne, la part de budget consacrée au logement est assez comparable dans les différents revenus (25 % à 30 %), mais le total logement + transport peut aller jusqu'à 53 % pour des ménages à revenus faibles et habitant en périphérie [Gallez, Orfeuill, Polacchini 1998], alors qu'en zone centrale ces dépenses représentent en moyenne 34 % des revenus. Au Royaume-Uni où la dispersion de l'habitat crée une forte dépendance à l'automobile, les 20 % des ménages les plus pauvres consacrent en moyenne, lorsqu'ils ont une voiture, 38 % de leurs revenus à leurs déplacements. [5]

Politiques de transport ou politiques de gestion de la mobilité

L'ensemble des enseignements ci-dessus montre que l'application du droit au transport doit aujourd'hui intégrer les

moyens de transport individuels, deux-roues et voiture particulière, et étendre à ces modes une logique d'organisation et de tarification du service public. Des expériences dans ce sens existent et elles sont à développer. Par exemple, en Picardie, sur simple appel téléphonique à un numéro vert, « Filinfo déplacements », propose la solution la plus adaptée en combinant si nécessaire différents modes de transport : bus, car, train ou taxi. Dans bien des endroits, des services sont mis en place en partenariat avec les CCAS (centre communal d'action sociale) pour l'attribution de tickets de taxis pour les seniors selon des barèmes établis en fonction de critères d'âge, de localisation de l'habitat, de ressources...

Mais l'importance du rôle de l'espace dans la formation des inégalités de déplacement milite aussi pour que les politiques urbaines (localisation de l'habitat notamment) intègrent davantage dans leurs objectifs celui de favoriser l'accessibilité à la ville de ceux qui ont le moins de moyens monétaires ou physiques de se la procurer [Amaouche : 3, Rosales-Montano : 6]. Cette dimension de l'habitat est de plus en plus prégnante car les déplacements sont désormais des boucles qui partent du domicile et y reviennent, boucles au cours desquelles se déroulent des activités multiples. L'habitat voit donc son rôle s'affirmer encore plus nettement

dans un domaine – celui des déplacements – plutôt traité par les spécialistes du transport.

Ce programme de recherche, comme des travaux plus récents dans ce champ des déplacements et de la mobilité, soulignent ainsi l'importance des modes de vie qui intègrent des changements de données : la généralisation du travail salarié féminin, la modification du rapport au travail, ou au corps, dans les grandes villes... jouent, de fait, un rôle déterminant aux côtés des évolutions spatiales auxquelles elles sont d'ailleurs liées. Leur compréhension est indispensable pour orienter de façon pertinente des réponses qui ne peuvent plus être limitées à quelques supports techniques simples ; les politiques de transport sont devenues des politiques de gestion de la mobilité. ●

Au Royaume-Uni, la dispersion de l'habitat crée une forte dépendance à l'automobile

BIBLIOGRAPHIE

- Gallez C., Orfeuill J.-P., Polacchini A., « L'évolution de la mobilité quotidienne. Croissance ou réduction des disparités ? » in *Les transports et la ville. Analyses et diagnostics*. Actes du séminaire Acteurs des transports et de la ville, Paris, Presse des Ponts et Chaussées, 1998.
- Guidéz J.-M., in *Déplacements et liens sociaux. Actes du séminaire* (Spector T. dir), Paris, CETUR, coll. Déplacements n° 14, 1993.
- Nicolas J.-P., Pochet P., Poimboeuf H., « Mobilité urbaine et développement durable : quels outils de mesure pour quels enjeux ? », LET, *Les Cahiers scientifiques du transport*, n° 41/2002, pp.53-76.
- Orfeuill J.-P., in *Déplacements et inégalités. Premières lectures*, ministère de l'Équipement, PUCA, novembre 2002.