

Synthèse de la conférence - débat

« Transports et mobilité : quels enjeux pour les quartiers de la politique de la ville ? Quelles pistes pour l'action ? »

Vendredi 18 septembre 2015

14h - 17h

Montpellier (salle Zeus)

Montpellier Méditerranée Métropole

Présentation

La question des transports en commun, des mobilités quotidiennes des personnes et du désenclavement de certains quartiers est un enjeu pour la politique de la ville. Pour ne s'en tenir qu'aux textes les plus récents, la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine et la circulaire CGET/DGITM du 6 mars 2015 plaident ainsi pour ce désenclavement et pour une mobilisation et une adaptation des politiques de transport et de mobilité en faveur des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ils rappellent ce faisant que des inégalités de mobilité existent, dimension importante des inégalités sociales, et que ce problème est plus fréquent parmi les personnes résidant dans ces quartiers.

L'objectif de cette conférence-débat était de proposer des pistes de réflexion et d'actions possibles pour l'avenir en favorisant un décloisonnement progressif du regard et des interventions dans le domaine de la mobilité.

Pour ce faire, trois intervenants ont été sollicités, avec le souci de croiser les points de vue : celui d'un sociologue, spécialiste des questions de mobilités, et ceux de praticiens des transports public : un ancien directeur des Transports de l'Agglomération de Montpellier et un représentant de la direction des déplacements et des transports du conseil départemental du Gard.

1

Un diagnostic de départ : des problèmes de mobilité renforcés par une double fragmentation du territoire et du travail

La conférence a été introduite par Eric Lebreton, maître de conférences en sociologie à l'Université Rennes 2. Celui-ci a travaillé pendant 10 ans dans une structure baptisée « Institut pour la Ville en Mouvement » et c'est dans ce cadre qu'il a fait partie d'un collectif qui a travaillé sur le rapport entre la mobilité dans l'espace et la mobilité dans la société en partant d'une hypothèse simple : quand on est en capacité de bouger beaucoup dans la ville, on a des chances de bien s'insérer dans la société.

Le diagnostic de départ posé par Eric Le Breton est celui d'une double fragmentation qui va engendrer des problèmes de mobilité dans tous les groupes sociaux en France, mais tout particulièrement quand on descend dans la hiérarchie sociale. Une fragmentation du territoire avec des ménages vont s'installer de plus en plus loin des centres d'agglomération, et une fragmentation du travail avec la multiplication des emplois précaires et des emplois flexibles qui font de la mobilité un facteur crucial aujourd'hui dans l'insertion sociale et professionnelle des individus, avant même les questions de formation.

Dans ce contexte, quand on regarde ces problèmes de mobilité sur les territoires de la géographie prioritaire, on va constater qu'ils ont un impact encore plus fort. Car c'est ces territoires que l'on trouve les populations les moins qualifiées, les plus jeunes (avec notamment une proportion de jeunes hommes de moins de 25 ans importante). Et c'est aussi sur ces territoires que se concentrent les populations migrantes ou issues de l'immigration. En résumé on a des populations qui sont encore plus que les autres dans une situation fragile sur le marché de l'emploi et sont supposées pouvoir être encore plus mobiles que les autres.

Au terme d'une présentation qui fait ressortir la manière dont la politique de la ville a évolué dans sa prise en compte de ces enjeux depuis les transports vers la mobilité, Eric Le Breton insiste sur plusieurs points :

- **la mobilité ne se limite pas aux transports.** Pour être mobile il faut des transports mais il faut aussi savoir se repérer dans l'espace, savoir lire un plan ou une carte, avoir suffisamment de ressources pour oser sortir de son quartier, de sa commune, de sa ville, de son pays... « La mobilité ça s'apprend ».

- **les acteurs de la politique de la ville ont toujours été des expérimentateurs :** la politique de la ville a été conçue pour cela à l'origine, à savoir constituer des territoires d'expérimentation. Aujourd'hui encore la géographie prioritaire est un terrain très inventif en matière d'innovation à la mobilité.

- **mais les acteurs de la politique de la ville se cantonnent trop souvent, selon lui, sur les seuls quartiers de la géographie prioritaire.** Or en matière de mobilité, cela ne marche pas. Si on veut pouvoir améliorer la mobilité des gens qui

sont sur la géographie prioritaire c'est pour qu'ils puissent sortir de ces territoires (ou que d'autres personnes puissent y rentrer) il faut travailler avec d'autres acteurs.

- **les actions en matière de mobilité sur les territoires de la géographie prioritaire sont conduites par des professionnels qui ne sont pas des spécialistes des transports et de la mobilité :** des CCAS, des missions locales, des contrats de ville, des associations intermédiaires, des régies de quartiers. Ce sont donc des opérateurs des politiques sociales qui deviennent des innovateurs dans le domaine des transports et de la mobilité, ce qui pose un certain nombre de problèmes et de limites que l'on observe aujourd'hui. Les partenariats avec les réseaux de transports, avec les professionnels des transports sont inexistantes ou dans le meilleur des cas très fragiles. Les cloisons entre politiques sociales et politiques de transports sont assez étanches. A Marseille et à Lyon, par exemple, les initiatives sont nombreuses dans le domaine de la mobilité mais ne bénéficient pas du soutien des opérateurs de transports.

Les enjeux relèvent désormais du domaine de l'action :

1/ Il faut faire bouger les lignes.

2/ Quand on aborde ces questions, il ne faut pas rester focalisé sur le transport collectif. Aujourd'hui le transport collectif en France est satisfaisant, y compris sur les territoires de la géographie prioritaire : il y a beaucoup de lignes, les dessertes sont satisfaisantes, les personnels sont formés, il y a des animations, il existe des tarifs sociaux. Le transport public ne peut pas tout faire. Il faut donc raisonner dans la complémentarité.

Partageant pour l'essentiel ce diagnostic, Marc Le Tourneur, ancien directeur de la TAM, consultant en mobilité, a formulé les enjeux de la manière suivante en se plaçant du point de vue du transporteur public :

1/ Nous raisonnons comme si tout le monde était équipé d'une voiture particulière. Dans les années 60, des entreprises organisaient le ramassage en transport collectif de leur personnel. Le service était donc adapté aux horaires : travail de nuit, horaires décalés... A Grenoble à cette époque, par exemple, l'entreprise Merlin-Gérin avait un réseau de transport ouvrier aussi dense que le réseau de transports publics lui même ! Autrement dit il n'y avait pas de problème d'enclavement pour les ouvriers qui travaillaient dans les usines de ce groupe industriel. Or l'on a progressivement supprimé tous ces services qui permettaient aux personnes sans voiture de se déplacer.

2/ L'évolution des villes s'est traduite par l'implantation des zones d'activité et des zones commerciales en grande périphérie. Les centres villes ont vu partir des services destinés aux personnes les moins favorisées : agences pour l'emploi, CAF, etc. Quand ces services étaient localisés en centre ville il était possible d'y accéder assez facilement par le réseau de transports en commun même quand il n'était pas très développé. Aujourd'hui les agences de Pôle Emploi sont relativement difficiles d'accès sans voiture. C'est le cas aussi parfois des agences de la CAF. Ces choix de localisation ont conduit à dégrader les conditions de vie des personnes les plus dépendantes de ces services.

Pourquoi, dans ces conditions, les opérateurs de transports en commun ne

sont-ils pas capables de mettre en place des lignes directes entre les zones d'emplois et les zones d'habitat ? Ils ne savent pas faire. Le centre ville est un lieu unique dans les agglomérations de province : il est donc assez logique que depuis toujours tous les réseaux de transports en commun convergent vers le centre ville. Car c'est là que se trouve la clientèle la plus dense et c'est là que se trouvent la majorité des destinations potentielles. Du coup, même quand il existe des zones denses ailleurs qu'en centre ville, il est impossible de mettre en place une desserte sans correspondance pour relier ces zones d'habitat, ou ces zones d'emploi (les unes et les autres étant éclatées). Il n'y a donc plus de trajets directs possibles et uniquement des trajets avec correspondance(s). Or la correspondance la plus simple à organiser c'est celle du centre ville. Cela oblige à créer parfois deux correspondances. On est ainsi dans un système dans lequel il est très difficile (en dehors de Paris et sa première couronne extrêmement dense) d'avoir des lignes de rocade qui soit en capacité d'avoir une relation directe entre les quartiers et les zones d'emploi.

Marc Le Tourneur a formulé ensuite **six propositions d'actions, en se plaçant du point de vue du transporteur public**, visant à améliorer la situation des habitants des quartiers de la politique de la ville en matière de mobilité.

1/ Compléter la desserte en transports en commun des quartiers concernés

Il n'est en effet pas normal que des quartiers politiques de la ville ne soient pas desservis le soir alors que d'autres quartiers, qui n'en ont pas forcément besoin, le sont jusqu'à une heure du matin parce qu'ils bénéficient d'une desserte par le tramway. Les services de soirée pouvant se traduire par une diversité de systèmes ;

il ne s'agit pas nécessairement du « gros bus » : il peut y avoir aussi du transport à la demande qui fonctionne sur réservation et qui peut couvrir ce type de besoins. Idem pour les week end et les vacances scolaires.

2/ Améliorer la desserte des zone de destination des habitants des QPV

Il y a encore les moyens d'améliorer les choses dans les plus grandes agglomérations. Il ne faut pas oublier que les zones d'emplois périphériques les plus importantes pour les habitants des quartiers de la politique de la ville sont souvent les zones commerciales. Or la desserte des ces zones par les transports en commun peut être améliorée. De ce point de vue l'exemple de Montpellier est intéressant.

3/ Les transports à la demande

Dans beaucoup d'agglomération les transports à la demande (TAD) ne sont certes pas des solutions miracles mais ce sont des solutions plus économiques que les grandes lignes régulières avec une efficacité équivalente pour les habitants. Le cas de Montpellier est intéressant à cet égard : depuis 1 ou 2 ans, plusieurs lignes de TAD ont été mises en place dans les communes les plus périphériques avec une fréquence de vingt minutes ou une demi heure et qui coûte peu cher. Il est possible aussi de recourir à cette solution dans des agglomérations plus petites pour résoudre des problèmes de relation entre des quartiers politique de la ville et des zones d'emploi.

4/ Les tarifications solidaires

En effet, le Languedoc Roussillon ne connaît pas encore de tarification solidaire alors que ces tarifications solidaires ont été adoptées par exemple à Grenoble, Strasbourg et Nantes. En quoi cela consiste-t-il ? Sur une même base de titre

(on ne change pas les titres de transport), on accorde des réductions en fonction du quotient familial calculé par la CAF.

5/ Les solutions issues du monde de l'insertion

Pour Marc Le Tourneur, ces solutions sont exemplaires et c'est dans ce sens qu'il faut travailler. Comme cela également été dit par Eric Le Breton le transport collectif ne peut pas répondre à tous les problèmes : il n'est pas assez souple pour cela.

6/ Créer des passerelles entre le monde des transports publics (services des autorités, élus et opérateurs de transport) et celui de la politique de la ville et de l'insertion

Les professionnels de l'insertion disposent de l'inventivité, de la connaissance des publics et de la capacité à mettre au point des solutions intelligentes à des problèmes complexes. Dans le monde des transports, on dispose des solutions pour pérenniser, industrialiser, rendre permanent des solutions qui ne le sont pas suffisamment. Avec la capacité à le réaliser à des coûts plus bas du fait de l'habitude de généraliser des solutions. En tout état de cause, les acteurs de la politique de la ville et de l'insertion sont là pour faire avancer les acteurs des transports en commun sur ce sujet.

*Le Directeur adjoint des transports du conseil départemental du Gard, Malik Boutora, a proposé lui aussi un certain nombre de pistes d'actions pour **améliorer la mobilité des habitants des territoires en politique de la ville qui ne relèvent pas d'un réseau de transports urbains.***

Première piste d'action : il faut **trouver des alternatives aux lignes régulières** avec des bus de grande capacité qui sillonneraient tous les points du département.

Le département du Gard a recours à des solutions plus « légères » et plus souples.

Tout d'abord **le transport à la demande** qui a la particularité d'être un transport déclenché sur réservation et uniquement sur réservation. C'est une solution particulièrement bien adaptée aux zones peu denses, aux heures creuses et aux horaires décalés. Le transport à la demande permet aussi une desserte locale plus fine. Ce sont des services qui présentent aussi l'intérêt de pouvoir être évolutifs dans le cadre d'une concertation avec les acteurs locaux de manière à s'adapter le plus possible aux besoins spécifiques des territoires. Enfin, avec les transports à la demande, il est possible de « rabattre » les voyageurs sur des points structurants, comme par exemple les points d'échange multimodaux.

Autre alternative aux lignes de transports régulières : **le covoiturage**. Le département du Gard et Nîmes Métropole ont lancé en 2015 un site internet dédié. L'objectif est de proposer une solution complémentaire aux transports en commun présents sur le territoire départemental : essentiellement pour des trajets domicile-travail sur des trajets intra départementaux (on n'est pas ici sur des services de type « Bla Bla Car » qui se situe plutôt sur un créneau de week end ou de grands trajets). Cependant le covoiturage ne peut fonctionner qu'à condition d'avoir une communication forte, et surtout une animation locale. Pas nécessairement une animation centralisée par l'AOT ou l'AOM mais un réseau d'animateurs locaux dans les entreprises et sur les territoires (exemple des clubs Plan de déplacement d'entreprise).

Autre problématique à traiter : celle **des correspondances entre un réseau inter-urbain et un réseau urbain**. Le travail à

mettre en place avec les élus et les techniciens est celui de la recherche d'une meilleure coordination entre les réseaux pour fluidifier.

Simplifier pour lutter contre certains « freins cognitifs » à la mobilité

Les transports en commun sont souvent perçus comme des boîtes noires assez difficiles à comprendre pour les usagers. Le Gard est passé par exemple d'une tarification kilométrique à une tarification « plate », c'est-à-dire une tarification unique, quelle que soit la distance (un usager va par exemple payer 1,50€ pour traverser le Gard). Cette tarification est en vigueur dans le Gard depuis 2009 et a contribué à multiplier par 5 ou 6 le nombre de voyageurs commerciaux sur ce réseau.

Un autre élément de simplification est la recherche d'une billettique commune et une tarification commune grâce à un groupement de commande. Pour aller plus loin dans ce sens, Nîmes Métropole, Alès Agglomération, la communauté d'agglomération du Gard rhodanien et le département du Gard souhaitent prochainement créer un syndicat mixte de coordination des transports prévu par la loi ALUR.

Autre travail à mener sur le département du Gard, notamment : développer les échanges entre les acteurs de la mobilité et les acteurs de la politique de la ville. Car si l'on veut trouver des solutions adaptées, il faut pouvoir échanger sur les besoins précis des territoires concernés.

Renforcer l'accès à la mobilité. Éléments de repérage sur les initiatives mises en place par des professionnels du travail social et de l'insertion

Après avoir apporté des éléments de compréhension des freins à la mobilité chez certaines personnes (les empêchements de mobilité liés aux équipements publics et privé, les empêchements de mobilité qui renvoient aux cultures d'appartenance des personnes, les freins cognitifs et l'empêchement financier)¹, Eric Le Breton a ensuite fait le point sur les actions innovantes mises en œuvre dans le domaine de l'aide à la mobilité pour l'insertion.

Le diagnostic est partagé par tous ceux qui sont porteurs de ces initiatives. La mobilité est souvent la première difficulté qui détermine l'accès à l'emploi. En 2008, lors du Grenelle pour l'insertion, l'Institut pour la Ville en Mouvement avait organisé à Lyon une journée sur le thème « Mobilité et insertion ». Une enquête auprès de 10 000 personnes allocataires du RMI avait été conduite à cette occasion. Les réponses à cette enquête par questionnaires montraient que la mobilité était vécue par ces allocataires du RMI comme la première difficulté qu'ils devaient rencontrer. C'est pour cette raison qu'Eric Le Breton, avec d'autres, **parle de la mobilité comme d'un droit générique**. C'est-à-dire un droit qui permet l'exercice des autres droits : le droit à la santé, le droit au logement, le droit au travail, le droit aux loisirs, etc. Pour exercer ces droits il faut être en capacité d'être mobile.

¹ Eric Le Breton, *Bouger pour s'en sortir. Mobilité quotidienne et intégration sociale* (Armand Colin, coll. "Sociétales", 2005).

Les innovations dans ce domaine sont nombreuses. Elles sont portées par des missions locales, par des auto-écoles sociales, par des Groupements d'Employeurs pour l'Insertion et l'Emploi (GEIQ), des régies de quartier, des associations intermédiaires, des chantiers écoles, des associations de quartier. Ces initiatives sont soutenues (plus ou moins) par les collectivités locales et (plus ou moins et plutôt moins...) par les transporteurs.

Ces innovations sont du taxi social, de la voiture partagée, du transport à la demande, de la voiture à très bas prix (dans certaines structures il est possible de louer une voiture pour 30 euros par mois contre 120 euros au mieux sur le marché du leasing pour une petite voiture), de la location de scooter mais encore peu de vélos (voir ci-dessus).

On trouve aussi des initiatives intéressantes en matière d'apprentissage de la mobilité : des « classes mobilité », des « ateliers mobilité » c'est-à-dire des endroits où l'on apprend à comprendre un plan de ville, un plan de métro, un plan de transports collectifs, un horaire de transports collectifs (ce qui est souvent d'une grande complexité pour des personnes peu familiarisées à ces documents). On trouve également des stages à la préparation du permis de conduire voire des stages à la préparation du permis de conduire.

Partout où ces systèmes fonctionnent l'offre est insuffisante et les services sont saturés de demandes, en particulier la location de voitures et la préparation au permis de conduire. Or quand on les connaît, les résultats de ces actions sont bons : quand on aide quelqu'un dans son accès à la mobilité, c'est effectivement l'aider dans l'accès à l'emploi ou à la

formation. Ces résultats sont donc encourageants. **Eric Le Breton précise que l'on dispose malheureusement de trop peu d'évaluation fiable de ces opérations.** Or il s'agit d'un enjeu important : pour être convaincant auprès des élus et des services de l'Etat il faut développer la capacité d'évaluation des résultats de ces actions.

Quels sont les points de blocage ?

Toutes ces initiatives sont fragiles parce qu'elles sont mises en œuvre par des acteurs qui ne sont pas des professionnels du transport.

Au début de la mise en œuvre de ces initiatives, la perception est toujours positive. Cependant, quand l'action arrive à un certain seuil, celui à partir duquel « cela commence à devenir vraiment intéressant », **ces initiatives se heurtent à un manque de compétence, à un manque de temps, à un manque de réseau...** et s'interrompent. C'est la première limite.

Deuxième limite, encore plus fondamentale selon Eric Le Breton : **ce sont des systèmes qui se développent dans un « no man's land juridique ».** Le droit des transports en France est un droit très élaboré avec une « demi avancée » qui est celle de la transformation des AOT et AOM. En revanche, le covoiturage, le transport à la demande, la location à bas prix de véhicules, le taxi social « n'existent pas » juridiquement. Le transport collectif est très précisément défini par le droit. Il y a ensuite le taxi. « Mais entre les deux il n'y a rien ».

Dans ce contexte, les innovations en matière de mobilité liée à l'insertion sont soutenues par les services politiques de la ville, sont soutenues par les élus tant que cela reste relativement confidentiel. Mais lorsqu'il faut franchir des seuils impor-

tants, ces initiatives s'interrompent parce que le droit est défaillant et parce que leurs promoteurs ne trouvent pas d'appuis suffisants.

Troisième limite : **il y a dans ce domaine un cloisonnement encore trop important entre le monde du social et le monde du transport** qu'il faudrait essayer de dépasser. Quand des opérateurs sociaux ont mis en place des solutions de mobilité et qu'ils vont solliciter le soutien des opérateurs de transports, les élus ou les services en charge des transports sur leurs territoires, ils se voient souvent opposé l'argument selon lequel il s'agit de social. Le réflexe est le même dans l'autre sens. C'est le problème traditionnel du fonctionnement en silo des collectivités locales qui est ici posé. C'est la prégnance de cultures professionnelles très fortes et ce sont des dispositifs et des politiques publiques qui sont très cloisonnées les unes par rapport aux autres.

Quels sont les leviers pour aller plus loin ?

Eric Le Breton insiste sur le fait que l'état des lieux qui a été brossé au cours de cette conférence est néanmoins encourageant dans la mesure où beaucoup des initiatives qui ont été décrites n'existaient pas il y a dix ans. L'Inspection Générale des Affaires Sociales en coopération avec l'Inspection Générale des Finances est d'ailleurs en train de conduire une mission d'expertise provisoirement intitulée « La mobilité géographique des travailleurs ». Et il s'agit bien de traiter dans cette mission des différentes questions abordées aujourd'hui. La restitution de ce rapport est prévue pour le mois de décembre 2015 et Eric Le Breton en attend des avancées.

1/ Il faut faire évoluer le droit des transports de façon à créer des possibilités d'exister pour ces systèmes d'aide à la mobilité.

Il est nécessaire que le covoiturage, la location de voitures et de scooter à bas prix, etc. existent dans le droit de façon à ce qu'il soit possible de s'y investir institutionnellement et financièrement de façon pérenne. Il faut donc faire remonter les enjeux depuis le terrain pour que le législateur s'en saisisse. La question est particulièrement importante au plan financier pour des systèmes qui, n'ayant pas de reconnaissance juridique, restent « coincés » dans le régime de la subvention. Or si l'on constate que cela peut fonctionner au démarrage (la 1^{ère} et la 2^{ème} année au titre de l'expérimentation), cela devient beaucoup plus difficile dans la durée faute de pouvoir faire payer certains services et faute de pouvoir se tourner vers des partenaires privés ou de pouvoir nouer des partenariats financiers.

2/ Il faut préciser dans quel champ la mobilité pour l'insertion doit s'inscrire

Les autorités organisatrices de mobilité ont-elles vocation à prendre en charge les dispositifs d'aide à la mobilité pour l'insertion ? Ces dispositifs relèvent-ils des compétences des nouvelles AOM ? Si la réponse est positive, ce serait une bonne chose mais cela supposera que celles-ci se réorganisent de façon à faire de la place à côté du transport collectif au covoiturage, à la location de scooter, etc. Cela supposera de mobiliser des crédits et de l'ingénierie pour cela. Si la réponse est négative, il faudra identifier dans les collectivités locales (et dans une moindre mesure dans les services de l'Etat) les structures qui seront à même de prendre en charge ces différences système d'aide à la mobilité. Ce qui supposera là aussi de

mobiliser des crédits mais également de l'ingénierie dédiée.

3/ Il faut clarifier les relations opérationnelles au sein des agglomérations entre ces systèmes d'aide à la mobilité pour l'insertion et le transporteur local

Concrètement cela signifie travailler à un rapprochement entre les deux et c'est la raison pour laquelle Eric Le Breton insiste sur l'importance à ce niveau du rôle des élus. Et il cite parmi quelques grandes agglomérations celles de Lyon, Nantes et Marseille pour regretter des situations dans lesquelles les opérateurs de transports restent extérieurs aux initiatives conduites dans le domaine de l'aide à la mobilité avec le risque de compromettre leur existence même.

4/ Il faut que les porteurs de ces innovations en matière d'aide à la mobilité se fédèrent

Il existe par exemple un peu partout des plateformes mobilité pour l'insertion, c'est-à-dire des fédérations d'acteurs qui interviennent dans ce domaine sur le même territoire (parfois en lien avec la collectivité, parfois de façon autonome) et qui font un effort de mutualisation. La recommandation d'Eric Le Breton en direction de ces plateformes est de se fédérer à leur tour à l'échelle nationale pour peser, pour faire entendre des problèmes et des solutions.