

## **La prise en compte de l'équité dans les politiques de mobilité urbaine. Les cas de Clermont-Ferrand et Lyon**

Cédric Fandio, Mélanie Maheu, Jean-Pierre Nicolas, Louafi Bouzouina et  
Christophe Déprés

Volume 43, numéro 1, 2020

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1083579ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1083579ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

### Éditeur(s)

Canadian Regional Science Association / Association canadienne des sciences régionales

### ISSN

0705-4580 (imprimé)

1925-2218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

### Citer cet article

Fandio, C., Maheu, M., Nicolas, J.-P., Bouzouina, L. & Déprés, C. (2020). La prise en compte de l'équité dans les politiques de mobilité urbaine. Les cas de Clermont-Ferrand et Lyon. *Canadian Journal of Regional Science / Revue canadienne des sciences régionales*, 43(1), 28–38.  
<https://doi.org/10.7202/1083579ar>

### Résumé de l'article

Le thème de l'équité sociale dans les politiques publiques de mobilité urbaine est de plus en plus abordé dans les travaux scientifiques depuis les années 2000. Ces travaux concernent par exemple les manières de l'appréhender, les facteurs explicatifs à l'oeuvre, les adaptations individuelles, ou les outils dont dispose la collectivité pour prendre en compte cette question dans ses actions, à travers la tarification, la couverture spatiale des réseaux de transports collectifs ou le développement de services alternatifs. Un champ reste cependant moins souvent abordé, celui concernant la manière dont les acteurs des politiques publiques s'approprient cette thématique et mobilisent des éléments relevant de différentes conceptions de la justice sociale, tant dans leurs discours que dans les actions concrètement mises en oeuvre sur le terrain. Cet article est le fruit d'une première investigation en la matière, réalisée à partir du cas de deux agglomérations de la région Auvergne Rhône Alpes, Clermont-Ferrand et Lyon, à travers l'analyse de leurs Plans de Déplacements Urbains successifs et d'une série d'entretiens auprès d'une trentaine d'acteurs concernés.

CANADIAN JOURNAL  
OF REGIONAL SCIENCE  
REVUE CANADIENNE DES  
SCIENCES RÉGIONALES



# LA PRISE EN COMPTE DE L'ÉQUITÉ DANS LES POLITIQUES DE MOBILITÉ URBAINE. LES CAS DE CLERMONT- FERRAND ET LYON

Cédric Fandio, Mélanie Maheu, Jean-Pierre Nicolas,  
Louafi Bouzouina, Christophe Déprés

**Cédric Fandio**

doctorant Cifre au SMTC de Clermont-Ferrand  
[Cedric.FANDIO@entpe.fr](mailto:Cedric.FANDIO@entpe.fr)

**Mélanie Maheu**

doctorante, LAET, Université de Lyon

**Jean-Pierre Nicolas**

chercheur, LAET, Université de Lyon

**Louafi Bouzouina**

chercheur, LAET, Université de Lyon

**Christophe Déprés**

maître de conférences, UMR Territoires, VetAgro Sup

**Résumé:** Le thème de l'équité sociale dans les politiques publiques de mobilité urbaine est de plus en plus abordé dans les travaux scientifiques depuis les années 2000. Ces travaux concernent par exemple les manières de l'appréhender, les facteurs explicatifs à l'œuvre, les adaptations individuelles, ou les outils dont dispose la collectivité pour prendre en compte cette question dans ses actions, à travers la tarification, la couverture spatiale des réseaux de transports collectifs ou le développement de services alternatifs. Un champ reste cependant moins souvent abordé, celui concernant la manière dont les acteurs des politiques publiques s'approprient cette thématique et mobilisent des éléments relevant de différentes conceptions de la justice sociale, tant dans leurs discours que dans les actions concrètement mises en œuvre sur le terrain. Cet article est le fruit d'une première investigation en la matière, réalisée à partir du cas de deux agglomérations de la région Auvergne Rhône Alpes, Clermont-Ferrand et Lyon, à travers l'analyse de leurs Plans de Déplacements Urbains successifs et d'une série d'entretiens auprès d'une trentaine d'acteurs concernés.

**Mots-clés:** Justice sociale, mobilité quotidienne, accessibilité, Plan de Déplacements Urbains, acteurs des territoires, Clermont-Ferrand, Lyon

## INTRODUCTION

La question de l'équité sociale dans les politiques publiques de mobilité urbaine est de plus en plus abordée dans les travaux scientifiques depuis les années 2000 (Lucas, 2001; Orfeuill, 2004; Paulo, 2006; Pereira et al. 2016; Litman 2018). En effet, si les évolutions technologiques du système de transport ont permis aux ménages et aux entreprises de s'installer de plus en plus loin des centres villes, l'allongement des distances et la dépendance automobile induite ont mené les ménages aux revenus les plus modestes dans des situations de vulnérabilité économique et sociale, voire dans des situations d'exclusion pour les plus fragiles. Les tensions ainsi générées, avivées par la croissance des prix de l'énergie durant la période 2000-2012 et renouvelées aujourd'hui par la fracture numérique, ont conduit les chercheurs à s'interroger sur les enjeux sociaux des mobilités quotidiennes en les abordant sous des angles très divers, touchant à l'impact des revenus sur les inégalités de mobilité et aux vulnérabilités économiques et sociales liées à la mobilité (Dupuy, 1999; Paulo, 2006; Nicolas et al. 2012), ainsi qu'aux exclusions induites par les difficultés d'accès au système de transport proprement dit (Lucas, 2004; Le Breton, 2005). Les questions d'accessibilité aux aménités du territoire se trouvent également abordées, que ce soit à des ressources particulières comme l'emploi (par exemple Bouzouina et al., 2014) ou à la ville en général (Fol et Gallez, 2013). D'autres travaux en sociologie et en économie peuvent s'intéresser à la manière dont les ménages adaptent leurs comportements et leurs discours lorsque les contraintes de temps et de budget deviennent trop fortes (Hivert et Wingert, 2010; Kemel et al., 2011; Coulombel et Leurent, 2013; Tabbonne, 2016; Ortar, 2018; Belton Chevallier et al., 2018). De même, les enjeux de définition de la vulnérabilité et de la précarité, les indicateurs et les travaux cartographiques en découlant, ont également débouché sur une littérature importante issue tant des mondes praticiens qu'académiques (entre autres exemples: Haas et al., 2006; Alterre Bourgogne, 2007; Jouffe et Massot, 2015).

Dans le domaine de l'action collective, les réflexions ont porté sur la manière de prendre en compte les enjeux sociaux dans les politiques publiques à travers par exemple la tarification du système de transport, la couverture spatiale des réseaux de transports collectifs ou le développement de services alternatifs (Thisse, 1994; Souche, 2003; Bonnafous et Masson, 2003; Lord et al., 2015). Ces travaux nécessitent alors d'intégrer une approche normative légitimant une action de la part de l'Etat ou des collectivités territoriales pour corriger des situations apparaissant injustes. Les théories de la justice sociale se trouvent ici mobilisées comme le montrent, par exemple, Pereira et al. (2016) lorsqu'ils s'interrogent sur les implications de l'application de différentes théories au cas des transports: un système de transport construit sur une logique utilitariste cherchant à maximiser l'utilité de l'ensemble des individus tend à privilégier les gains des activités les plus rentables, alors que dans une perspective rawlsienne les actions mises en œuvre vont plus chercher à corriger les problèmes d'exclusion, par des tarifications sociales adaptées ou le développement d'une offre intégrant les quartiers marginalisés, pour permettre à tous de disposer d'un accès minimal aux transports et au territoire; un système fondé sur l'approche par les capacités d'Amartya Sen (2000) chercherait plus, quant à lui, à prendre en compte la capacité des individus à réaliser leurs propres objectifs, tels qu'accéder à un service donné.

L'ensemble de ces travaux fournit ainsi une littérature riche et stimulante sur les thématiques afférentes aux inégalités sociales liées aux mobilités quotidiennes, concernant les grilles d'analyse permettant de les mettre en évidence, les différents facteurs explicatifs à l'œuvre et la manière dont les individus se confrontent (ou pas) aux difficultés qu'ils rencontrent. Un important travail a également été réalisé sur les outils dont dispose la collectivité pour mettre en œuvre des mesures équitables dans leurs principes puis mesurer et évaluer cette

équité sur le terrain. Les récents travaux de l'action COST *Transport Equity Analysis*, par exemple, témoignent bien des réflexions en la matière (Di Ciommo, 2018; voir également la synthèse de Litman, 2018, réalisée dans un contexte plus nord-américain). Cependant, la mobilisation et la mise en œuvre de ces outils dans le cadre des politiques publiques territoriales restent essentiellement limitées à une approche utilitariste dominante qui ne considère qu'une partie des enjeux et peut créer plus d'inégalités qu'elle n'en corrige (Martens, 2017; Di Ciommo et Shiftan, 2017; Nahmias-Biran et al., 2017). Dans ce cadre, la manière dont les acteurs des politiques publiques s'approprient cette question des inégalités sociales et de l'équité, tant dans leurs discours que dans les actions concrètement mises en œuvre, apparaît fondamentale pour comprendre le passage de la conception des outils à leur application sur le terrain. Or, elle reste pour l'instant peu abordée et elle mériterait certainement d'être plus mise en lumière et analysée.

Comment la thématique de l'équité est-elle abordée dans les politiques locales de transport, et comment les acteurs impliqués dans ces politiques s'en emparent-ils? Cette prise en considération a-t-elle évolué au cours des 25 à 30 dernières années? Comment sont gérées les priorités entre les enjeux économiques, environnementaux et sociaux, tant dans les documents de planification que dans les discours? Quels registres de justice sociale sont mobilisés pour traiter de l'équité dans les mobilités urbaines, comment les acteurs des territoires concernés les reprennent-ils pour soulever des problèmes et justifier des actions mises ou à mettre en œuvre? C'est à ces questions que cet article propose d'apporter de premiers éléments de réponse, en revenant tout d'abord sur la problématique et les choix méthodologiques retenus à partir de l'étude de deux terrains, Lyon et Clermont-Ferrand. Les résultats obtenus sont présentés dans un deuxième temps.

## APPRÉHENDER LA PRISE EN COMPTE DE L'ÉQUITÉ DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES DE MOBILITÉ URBAINE

Cet article est le fruit d'une première investigation sur cette question, réalisée à partir du cas de deux agglomérations de la région Auvergne Rhône Alpes: Clermont-Ferrand et Lyon. La révision des Plans de Déplacements Urbains, en cours à Clermont-Ferrand et datant de 2017 à Lyon, a été l'occasion de voir comment cette thématique a été abordée au fil de PDU successifs et comment les acteurs impliqués s'en emparent aujourd'hui. Cependant, avant de revenir sur le choix des terrains et leur exploration à travers tout à la fois les documents produits et les entretiens auprès des acteurs concernés, il est important de mettre en perspective la grille qui a été construite pour analyser les matériaux recueillis. C'est aussi l'occasion de revenir rapidement sur les principales visions de la justice sociale qui structurent aujourd'hui les débats sur les politiques de transport équitables, sachant que l'ambition de l'article est bien de montrer comment ces visions sont reprises, plus que de participer à leur affinement proprement dit.

### Une grille de lecture basée sur les approches de la justice sociale

Si les politiques contemporaines de lutte contre les inégalités sociales se réfèrent invariablement à la notion d'équité, peu en définissent clairement les contours. Or, si « l'équité est le sentiment sûr et spontané du juste et de l'injuste, en tant surtout qu'il se manifeste dans l'appréciation d'un cas concret et particulier » (Lalande, 1992), chacun peut avoir sa propre vision du juste et de l'injuste, et la notion d'équité reste subjective. De nombreux courants philosophiques ont dès lors repris cette question pour proposer des critères inscrits dans une vision globale cohérente, opérant au niveau collectif et permettant de

mettre en œuvre des politiques considérées comme justes et équitables. Ces courants et leurs ramifications sont très divers (Fitoussi, 1995; Maguain, 2002; Pereira et al., 2016) et il est traditionnel d'en considérer trois dominants et structurants dans la manière d'aborder la question de l'équité dans les politiques publiques: l'utilitarisme, le libéralisme égalitaire de Rawls et l'approche par les capacités de Sen (Rochaix 2003; Demeuse et Baye 2005; Friant 2013), qui se retrouvent également mobilisés dans le champ des transports et de la mobilité (Paulo, 2006; Pereira et al., 2016; Lucas, 2012, Martens, 2017, Di Ciommo et Shiftam, 2017).

Dans le cadre de cet article, ces trois approches ont dès lors été reprises comme grille d'analyse pour s'interroger sur la manière dont la question de l'équité est abordée dans l'action publique liée au secteur des transports et des mobilités.

### L'approche utilitariste

Longtemps privilégiée pour évaluer l'action publique dans nos sociétés pour des soucis de mesurabilité et toujours utilisée dans l'évaluation des projets de transport, l'approche utilitariste prône « le plus grand bonheur pour le plus grand nombre ». Formalisée par les travaux de J. Bentham au 18<sup>e</sup> siècle et de J.S. Mill au 19<sup>e</sup> siècle, l'idée est de maximiser la somme des bien-être individuels, chaque individu comptant de manière égale, afin de maximiser le bien-être collectif. L'utilitarisme ne s'intéresse donc pas particulièrement à la situation des plus défavorisés, ni aux inégalités qui pourraient apparaître (Harsanyi, 1977), même si l'approche peut être nuancée par le principe de Pareto, central en économie du bien-être, selon lequel une politique publique est préférée socialement si elle maximise le bien-être collectif sans dégrader la situation d'un autre membre de la société (Clément, 2009).

Appliquée aux politiques de transport, cette vision favorise les actions en faveur des déplacements les plus valorisés qui maximisent l'utilité collective. L'une des conséquences qui en découle est qu'elle tend implicitement à privilégier les gains d'accessibilité pour les activités les plus rentables, ainsi que les déplacements des personnes à hauts revenus et ayant une valeur du temps relativement élevée (Pereira et al., 2016; Di Ciommo et Shiftam, 2017; Bat-hen et al., 2017).

Cette approche va par la suite être remise en cause par des auteurs comme John Rawls (1971), Van Parijs (1990), Elster (1991) ou Sen (2000), qui mettent en avant une vision plus égalitariste: la société doit d'abord s'attacher au bien-être de chacun des individus qui la compose, et plus particulièrement celui des plus défavorisés.

### L'égalitarisme rawlsien

Dans sa réflexion, le philosophe américain John Rawls introduit la notion de « biens premiers », qu'il définit comme étant les biens dont chacun a besoin pour assurer son bien-être<sup>1</sup>. Leur distribution peut être inégale si elle se réalise en faveur des plus défavorisés et qu'elle permet ainsi de réduire les écarts de bien-être. Rawls pose également que ces écarts ne doivent pas s'accroître et estime donc qu'une partie de la croissance économique soit redistribuée à ceux qui en profitent le moins (Maguain 2002). En complément de cette vision, les travaux de Walzer (1983) considèrent que toute politique de redistribution se fait au sein de « sphères de la justice » autonomes les unes des autres, au sein desquelles se retrouvent par exemple l'éducation, la santé, l'argent et le pouvoir, ainsi que les transports. Reprise et développée par Martens dans le cadre de cette dernière sphère, cette approche conduit alors à considérer les projets de transport sous l'angle de l'accessibilité qu'ils offrent par rapport aux besoins sociaux fondamentaux des individus (Martens et Golub, 2012; Martens 2017). L'amélioration de l'accessibilité globale de la

société ne suffit pas, il est également nécessaire qu'une action publique améliore en même temps l'accessibilité des plus défavorisés pour être considérée comme juste.

Cette position offre un argument moral en faveur des politiques qui découragent la motorisation individuelle, notamment dans les zones fortement congestionnées, du fait par exemple qu'elle génère des externalités négatives portant atteinte à la santé des riverains. Cette approche considère également qu'il est possible de mener une politique qui privilégie le transport public et les modes doux dans les zones denses, tout en pouvant promouvoir dans le même temps l'utilisation de la voiture pour les ménages à faible revenu dans les zones peu denses et rurales (Pereira et al., 2016; Martens et al., 2012; Martens, 2017).

### Sen et le raisonnement en termes de « capacités<sup>2</sup> »

Amartya Sen remet lui aussi en cause la théorie utilitariste, en adoptant un point de vue différent de celui de Rawls. Pour Sen, la relation entre le bien-être des individus et la quantité de biens premiers sociaux auxquels ils accèdent n'a rien de mécanique. Les individus disposent de capacités très inégales pour atteindre leurs objectifs, même s'ils ont accès à la même quantité de biens sociaux. Ces différences de potentialités, que Sen nomme les « capacités » sont liées aux caractéristiques physiques ou intellectuelles des individus ainsi qu'à l'environnement naturel, social, politique ou culturel dans lequel ils évoluent. Les individus ont donc besoin de quantités différentes de biens premiers pour satisfaire les mêmes besoins (Sen, 2000). Sen soutient ainsi qu'une répartition juste doit garantir un niveau de capacités basiques identique pour tous les individus, telles que par exemple les libertés de se déplacer, de participer à la vie sociale de sa communauté ou à la vie politique à une échelle plus large, de subvenir à ses besoins alimentaires, d'avoir une bonne santé (Nussbaum, 2000; Arneson, 2002). Dans cette optique, les différences de capacités entre les individus, qui génèrent des inégalités sociales et économiques sortent du domaine de leur simple responsabilité et doivent aussi être prises en compte par des politiques sociales adéquates de réduction des inégalités (Dworkin, 1981a, b; Cohen, 1990; Arneson, 1990; Van Parijs, 1995).

Suivant cette approche, bien que les politiques de transport aient également pour objectif de favoriser un niveau d'accessibilité minimum pour tous dans la société, elles doivent aussi permettre aux individus de développer des aptitudes à jouir de cette accessibilité selon la diversité de leurs besoins et leurs préférences. La garantie d'un minimum d'accès aux biens premiers prônée par l'approche rawlsienne n'implique pas nécessairement que chaque individu ait la possibilité de convertir en qualité de vie ces ressources nouvellement mises à disposition. Par conséquent, leur jouissance dépend de multiples contingences telles que les aptitudes personnelles, l'environnement, les normes culturelles, ou encore la condition sociale, et les actions dans le domaine des transports et des mobilités doivent être affinées en fonction des besoins des personnes, et elles peuvent aussi porter sur l'accompagnement et la communication (Pereira et al., 2016, Di Ciommo et al., 2017; Nahmias-Biran et al., 2017).

Les sensibilités qui ont été formalisées dans ces trois grandes approches se retrouvent, de fait, exprimées dans les discours des acteurs locaux des transports. Même si, à quelques exceptions près, ceux-ci ne se réfèrent pas aux théories de la justice sociale, les arguments qu'ils avancent renvoient aux grands principes des visions utilitaristes, rawlsiennes ou seniennes. Elles ont donc été reprises ici non pas pour participer aux réflexions théoriques qu'elles soulèvent, mais en tant qu'idéaux-type, pour servir de grille d'analyse des discours des personnes rencontrées lors des entretiens. Le tableau de

<sup>1</sup> Ces biens premiers correspondent aux ressources élémentaires nécessaires à la satisfaction de n'importe quel type de préférences: a) les libertés fondamentales, b) les opportunités offertes aux individus, c) les pouvoirs et privilèges, d) les revenus et la richesse, ainsi que, e) les bases sociales du respect de soi.

<sup>2</sup> *Capacities* en anglais. La traduction de ce terme fait l'objet de nombreux débats, nous choisissons ici de le traduire par « capacités ».

**Tableau 1.** Thématiques d'analyse des PDU et du discours des acteurs

Théories de justice sociale	Utilitarisme	Rawls	Sen
<b>Grands principes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Maximisation de l'utilité globale de la société.</li> <li>· Principe de Pareto : nécessité de ne pas détériorer l'utilité d'un individu au bénéfice des autres.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Maximise un niveau minimum d'accessibilité aux biens sociaux premiers</li> <li>· Principe de différence : politique redistributive vis-à-vis des groupes les plus défavorisés.</li> <li>· Réduire les inégalités d'opportunités.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Bénéficiaire d'un minimum de capacités permettant d'atteindre ce qu'on désire.</li> <li>· Diversité des besoins et préférences des individus.</li> </ul>
<b>Exemples d'applications au champ des transports</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Développement du réseau de transport en commun dans les zones denses.</li> <li>· Desserte des zones à forte plus-value économique.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Tarification sociale ou solidaire.</li> <li>· Desserte des espaces périphériques en transports collectifs.</li> <li>· Desserte des quartiers prioritaires.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Meilleure identification et prise en compte des besoins individuels.</li> <li>· Adaptation des infrastructures de transports aux personnes à mobilité réduite.</li> <li>· Communication ou information sur les services de transport mis en place.</li> <li>· Conseil en mobilité</li> </ul>

synthèse ci-dessous (Tableau 1) rend compte des critères qui ont été utilisés pour rattacher les justifications des acteurs à une approche ou une autre en fonction des principes qu'ils mettaient en avant. La dernière ligne du tableau permet par ailleurs d'illustrer la manière dont ces principes se déclinent en matière d'action collective dans le domaine des transports et des mobilités, sachant que d'autres types d'action ont pu être évoqués lors des entretiens et qu'ils ont alors été catégorisés en fonction des justifications mises en avant.

### Une comparaison entre deux villes de tailles différentes

De très nombreux paramètres peuvent, a priori, affecter la manière dont les enjeux sociaux sont appréhendés et traités par les acteurs des politiques territoriales. Sans chercher à l'exhaustivité, l'appartenance à une sphère culturelle donnée, les règles institutionnelles et politiques du territoire, l'histoire et la constitution des réseaux locaux, le niveau de vie et les disparités sociales, sont autant de facteurs, partiellement liés entre eux, qui vont entrer en jeu. Il n'était pas l'objet dans cette recherche exploratoire de les articuler entre eux pour mesurer leur influence éventuelle et il a été choisi de les contrôler au mieux en se penchant sur le cas de deux métropoles françaises de la Région Auvergne Rhône Alpes, Clermont-Ferrand et Lyon. Toutes deux partagent un même espace régional et culturel, ont une forme urbaine de type hiérarchique similaire (ESPON 2006) et sont soumises aux mêmes contraintes institutionnelles. Par ailleurs, elles apparaissent intéressantes car elles ont porté ces dernières années plusieurs initiatives en faveur d'une meilleure prise en compte de l'équité sociale dans les politiques publiques de mobilité urbaine, comme par exemple la mise en place d'un schéma directeur d'accessibilité dès 2008 à Lyon, ou l'instauration d'une tarification solidaire sur le réseau de transports collectifs en 2015 à Clermont-Ferrand. Par ailleurs, ces deux villes ont adopté un PDU (Lyon en 1997 et Clermont-Ferrand en 2001) dont la deuxième révision vient de s'achever fin 2017 à Lyon et est actuellement en cours à Clermont-Ferrand, ce qui permet d'avoir un recul historique intéressant sur l'évolution de ce document et des politiques de déplacements mises en place sur ces territoires.

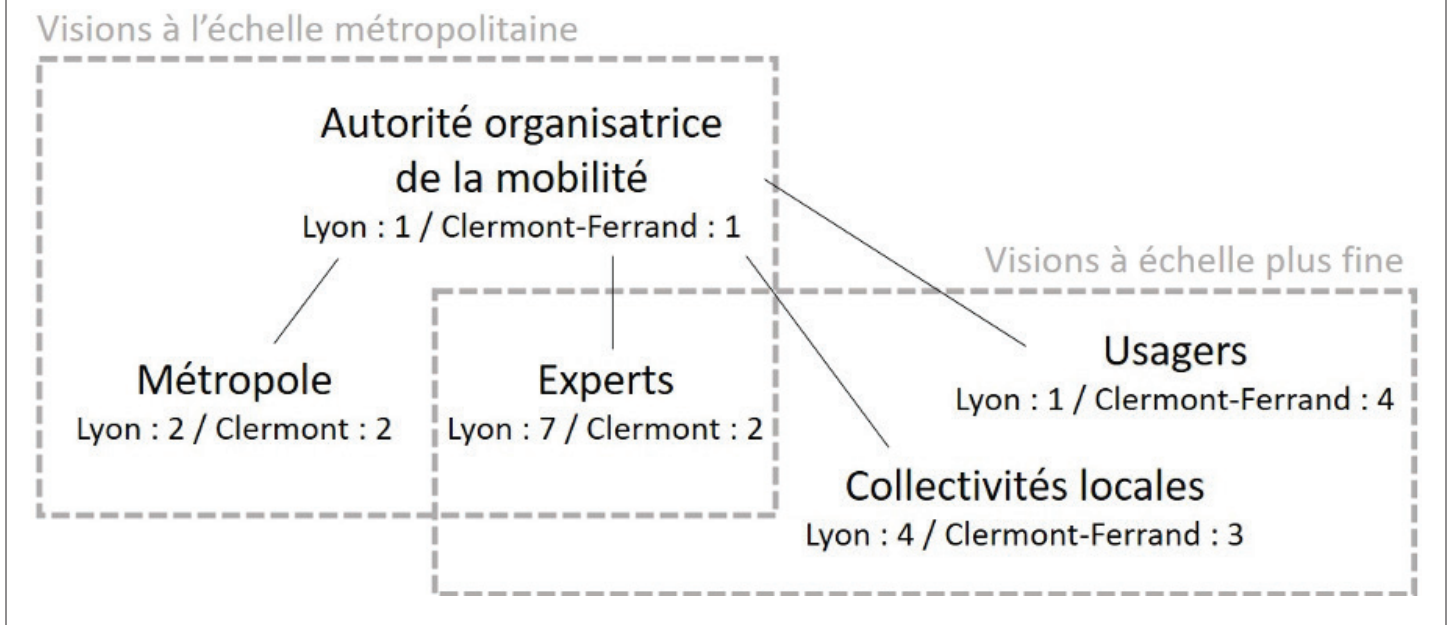
Une différence importante concerne leur taille respective, avec Lyon comme métropole nationale à européenne, et Clermont-Ferrand comme métropole régionale de taille intermédiaire, avec 1 371 000 et 295 000 habitants à l'intérieur du périmètre de leur Métropole respective. À travers cette comparaison, nous nous interrogeons sur un éventuel effet taille qui pourrait jouer sur l'appréhension de l'équité. Cette différence se traduit notamment par un réseau de transports collectifs plus dense articulé autour du métro à Lyon, alors que la densité et le niveau de population ne permettent pas, économiquement, de développer un tel mode à Clermont-Ferrand. Une autre interrogation que nous avons est de savoir si les rapports entre centre et périphérie, et entre ville et campagne, sont différents : impliquent-ils des sensibilités divergentes sur les questions d'équité socio-spatiale ?

### Une double analyse par le PDU et par le discours des acteurs locaux des transports

Pour cette étude, nous avons mobilisé une approche qualitative, en nous intéressant d'une part aux documents de planification, et plus particulièrement aux Plans de Déplacements Urbains successifs des deux Métropoles, et d'autre part aux discours des acteurs locaux des transports à partir d'une série d'entretiens semi-directifs.

En 1982, la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) introduit la notion de « droit aux transports », qui stipule que tout le monde doit pouvoir se déplacer « dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix ainsi que de coûts pour la collectivité » (LOTI, 1982). Cette même loi instaure le Plan de Déplacements Urbains (PDU), dans le but de proposer une réflexion multisectorielle qui intègre l'ensemble des modes de déplacements à l'échelle de l'agglomération (Offner, 2006). L'élaboration et les révisions éventuelles de ce plan sont l'occasion de décliner concrètement la notion de droit au transport, et plus généralement les enjeux sociaux liés à la mobilité. Nous nous sommes donc intéressés à la prise en compte des enjeux d'équité dans ce document de planification. Cette étude des textes a été complétée par une analyse du discours des acteurs ayant participé à leur élaboration, pour dépasser le risque de s'arrêter aux discours lissés des documents officiels : nous avons ainsi

**Figure 1.** Position des acteurs rencontrés à Lyon et à ClermontFerrand et nombre d'entretiens menés



cherché à déterminer comment ces acteurs s'approprient la notion d'équité lorsqu'ils la déclinent dans le champ des transports. Pour cela, une série d'entretiens semi-directifs a été menée, avec 15 entretiens réalisés à Lyon et 12 à Clermont-Ferrand. Comme le montre la Figure 1, la diversité des points de vue a plus été recherchée que leur représentativité, et une présentation plus précise du profil des enquêtés est proposée en annexe. Nous avons donc rencontré une personne de l'autorité organisatrice de la mobilité, qui est l'organisme qui pilote l'élaboration d'un PDU. Nous avons également interrogé des agents des métropoles et collectivités locales, directement impliquée dans le PDU dans la mesure où elles ont certaines compétences, comme sur le stationnement par exemple. La concertation publique qui a lieu au cours de l'élaboration d'un PDU permet aux usagers d'être directement impliqués, nous sommes donc allés à la rencontre de certains de leurs représentants, notamment associatifs. Enfin, nous nous sommes également entretenus avec des experts, dont les études viennent alimenter les réflexions, comme c'est le cas des agences d'urbanisme ou encore du CEREMA.

Après quelques questions sur leur profil, les enquêtés ont été interrogés sur leur vision des enjeux actuels des politiques publiques de transport, dans le but de savoir si la question sociale ressortait spontanément ou non. L'équité était ensuite abordée explicitement par une question sur sa prise en compte actuelle dans les politiques publiques de transport urbain (voir la grille complète en annexe). Leurs discours et les arguments éclairant les manques ressentis ou justifiant les actions mises en avant ont ensuite été analysés à partir de la grille de lecture présentée en début de partie méthodologique.

## L'ÉQUITÉ : DE L'AFFICHAGE INSTITUTIONNEL À L'APPROPRIATION PAR LES ACTEURS DU TERRAIN

### Des documents de planification peu spécifiques

Comme évoqué précédemment, le Plan de Déplacements Urbains est un document de planification mis en place par la loi d'orientation des transports intérieurs de 1982, qui introduit également le « droit au transport ». Il est ensuite rendu obligatoire par la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie de 1996 pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants au sens de l'INSEE. Cette loi présente les

principaux objectifs auxquels doit répondre un PDU, la diminution du trafic routier étant l'objectif principal. La loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) de 2000 renforce les principes du PDU, ainsi que le droit au transport. L'interaction entre la planification urbaine et les politiques de déplacements y occupe une place importante. Enfin, depuis la loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées de 2005, le PDU doit intégrer un plan accessibilité, qui doit répondre aux besoins de l'ensemble des personnes gênées dans leurs déplacements.

Cette législation, qui impulse des injonctions par le haut, semble contraindre fortement le PDU. En effet, il apparaît vite que les PDU des agglomérations de Lyon et de Clermont-Ferrand présentent de fortes ressemblances à chacune de leurs révisions successives et les synthèses et bilans réalisés au niveau national témoignent de cette convergence de manière plus large (Offner, 2006; GART, 2015; CERTU, 2013).

À la fin des années 90 et au début des années 2000, les premières versions des documents lyonnais et clermontois ont répondu à l'exigence de réduction de la place de la voiture par le développement du réseau de transports collectifs urbains. Cela s'est traduit à Lyon par la mise en place des premières lignes de métro et de tramway (SYTRAL, 1997), et à Clermont par la création d'une ligne de tramway (SMTIC, 2001). D'une manière générale, les premiers PDU ont essentiellement permis de penser la planification des transports sur le territoire à moyen et long terme, et de mettre en place une collaboration entre les différents acteurs du secteur des transports : les autorités organisatrices des transports, les communes, les services de l'Etat, les régions et les départements (Offner 2006). Les réseaux de transport public lyonnais et clermontois se sont, à ce moment-là, essentiellement développés dans le centre des agglomérations, où la rentabilité des lignes est la meilleure. Même si la voiture n'est plus le mode de transport privilégié, la logique utilitariste apparaît très prégnante et elle a guidé les décisions politiques, en favorisant l'accès du plus grand nombre, en priorité par rapport aux espaces périphériques.

La deuxième génération de PDU reste très imprégnée de la nécessité de réduire les déplacements automobiles, mais témoigne davantage d'un soutien aux diverses mobilités alternatives, avec le développement de logiques de services (co-voiturage, autopartage, etc.), l'incitation à la marche et au vélo, ou l'accompagnement au changement de comportement (GART, 2015). Par ailleurs, les PDU

de Lyon et Clermont-Ferrand affichent tous les deux un axe stratégique relatif à la prise en compte de l'équité. Il s'intitule « Une agglomération équitable » dans le document lyonnais (SYTRAL, 2005), et « Une agglomération solidaire et accessible » dans le document clermontois, avec un objectif de « développement équitable et durable du territoire » (SMTC, 2011). Ces axes se traduisent essentiellement par des objectifs d'amélioration de l'accessibilité territoriale, dans une logique rawlsienne d'inclusion des espaces les plus défavorisés.

Enfin, la troisième version du PDU de l'agglomération lyonnaise a été adoptée en 2017 (SYTRAL, 2017), et le PDU de l'agglomération clermontoise est actuellement en cours de révision pour la deuxième fois, son contenu n'est donc pas encore arrêté. Dans les deux cas la concertation a été identifiée comme étant un point central de la révision, et bien qu'elle reste facultative dans la révision d'un PDU, de nombreuses agglomérations françaises l'ont également adoptée dans leur démarche (CERTU, 2012).

Ainsi, les documents de planification produits par les autorités organisatrices des transports apparaissent fortement imprégnés des exigences posées au niveau national. Les spécificités territoriales locales sont bien sûr présentes dans les rapports, mais les enjeux mis en avant et les façons de les aborder se retrouvent de manière homogène dans l'ensemble des PDU et les cas de Lyon et Clermont-Ferrand n'y font pas exception. Les enjeux de justice sociale se trouvent également replacés dans un discours lissé ne permettant guère de faire ressortir des spécificités sur l'appropriation de cette question par les acteurs du terrain. C'est ce que les parties suivantes tentent dès lors de mettre en évidence.

### L'équité, un thème secondaire

Dans un premier temps de l'entretien, il était demandé aux personnes interrogées de mettre en avant les enjeux leur apparaissant importants pour le PDU et les politiques de mobilité de leur agglomération, sans proposer d'exemple pour éviter d'orienter les réponses.

À Lyon comme à Clermont-Ferrand, l'ensemble des personnes enquêtées évoquent spontanément la problématique environnementale comme enjeu important du secteur des transports. Cette dimension est essentiellement abordée à travers les questions de pollutions atmosphérique, sonore et visuelle, et plus généralement de santé publique et de qualité de vie que ces pollutions soulèvent. Elles sont par ailleurs traduites en termes de nécessité de diminuer la place de la voiture particulière. Cette position peut s'expliquer notamment par le fait que le PDU a été rendu obligatoire pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants, au sens de l'INSEE, en 2000 dans la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE), qui en fait un outil de lutte contre la pollution atmosphérique.

Les acteurs des deux territoires soulignent également l'importance des enjeux économiques, du fait des contraintes financières auxquelles ils sont soumis. Cet enjeu financier se traduit notamment par la nécessité pour les collectivités lyonnaise et clermontoise, de mener des politiques publiques de mobilité dont le budget est contenu dans des limites de coûts raisonnables pour elles, ne compromettant pas l'équilibre de leurs finances publiques telle que le précise la loi LOTI de 1982.

Les enjeux sociaux sont présents dans les discours des acteurs que nous avons rencontrés mais ils n'apparaissent qu'en second plan, dans le sens où soit leur urgence apparaît moins forte que les autres enjeux (cas de l'échantillon des personnes enquêtées à Lyon), soit leur récurrence est moindre (cas de l'échantillon de Clermont-Ferrand). A Lyon, seul un acteur le classe comme enjeu prioritaire (L10). Trois autres des experts interrogés abordent cette dimension sociale de manière spontanée (L5/7/8) et huit autres personnes évoquent des enjeux sociaux, mais sans les nommer comme tels (L2/4/9/11/12/13/14/15). À Clermont-Ferrand, 6 acteurs sur 12

évoquent cet enjeu en l'abordant en premier lors de l'entretien, sachant que leur fonction est très liée à ce thème (C1/2/3/10/11/12). Les thématiques mises en avant sont alors la tarification sociale ou solidaire, la desserte des quartiers de la politique de la ville et des espaces périphériques, et la prise en compte des personnes à mobilité réduite.

Les discours sur l'équité et la justice sociale ont vraiment été développés par les acteurs interrogés dans la suite des entretiens, lorsque les questions sur ce thème ont été posées directement. La grille d'analyse établie en première partie à partir des trois principales théories de la justice a dès lors été utilisée pour identifier les sensibilités exprimées.

### Une persistance des enjeux utilitaristes

#### *Lorsque l'argument environnemental se fait au détriment des aspects sociaux*

Les préoccupations environnementales de plus en plus fortes aux échelles nationale et mondiale se traduisent à l'échelle locale par des objectifs de réduction des émissions de polluants, et des gaz à effet de serre. En France, le secteur des transports est un contributeur important de ces émissions (EEA, 2018) et l'objectif de leur réduction est très présent dans les politiques publiques de mobilité, notamment depuis qu'il est inscrit dans la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie de 1996. Dans ce cadre perçu comme urgent, les arguments mobilisés par certains des acteurs pour justifier d'actions en matière environnementale renvoient au registre de la vision utilitariste de l'équité.

À Lyon, la mise en place programmée d'une zone à circulation restreinte est l'occasion d'arguments révélateurs de cette position : « On va peut-être embêter quelques personnes, certes c'est assez difficile, mais par contre on va améliorer la santé et diminuer les coûts de santé pour un ensemble d'autres personnes » (L2). Ce discours renvoie parfaitement à la logique utilitariste, dans la mesure où il légitime explicitement une mesure destinée à améliorer la situation de la majorité de la population même si elle va détériorer celle de certaines personnes : les individus les plus modestes qui n'ont pas les moyens de s'offrir une voiture peu polluante ne pourront par exemple plus accéder aussi facilement qu'avant au centre de l'agglomération.

De même, pour certains acteurs clermontois, le positionnement en faveur d'un péage urbain peut être associé à une mesure environnementale positive, mais sans discussion autour des impacts sociaux négatifs qu'il peut engendrer : « Moi, mon rêve c'est un péage urbain différencié à l'entrée de la ville. Si on circule en transport en commun on ne paye rien, en voiture propre on ne paye rien, quatre personnes dans la voiture non plus, mais si on est tout seul dans sa voiture, on paye le prix fort, pour que la voiture soit interdite pour aller vers les modes propres » (C9).

#### *La massification des flux*

Aujourd'hui, en France, l'évaluation des grands projets de transport se fait sur la base d'une analyse coûts-avantages, construite sur le modèle utilitariste amendé par le principe de Pareto pour éviter que des actions publiques ne génèrent des perdants dont la situation absolue se détériore pour permettre l'amélioration d'ensemble (DGITM, 2014).

Dans ce cadre, l'évaluation des projets de transport, et le PDU d'une manière plus générale, apparaissent réfléchis sur la base d'un individu moyen, sans considérer les individus dans leur diversité. « Quand je dis que les PDU aujourd'hui c'est plutôt une approche assez fonctionnaliste, ça se traduit aussi par le fait qu'on regarde surtout l'individu moyen [...]. Si on veut aller un peu plus finement, il faut un peu segmenter ça, l'individu moyen n'existe pas » (L7). Certains acteurs soulignent le manque de considération de l'individu dans sa singularité

rité dans la construction du PDU et des politiques publiques de mobilité. L'objectif est de proposer des moyens de transport répondant au besoin de la majorité, sans se préoccuper des minorités.

Cette approche favorise des réseaux basés sur la rentabilité économique, essentiellement concentrés dans le centre des agglomérations (cf. Martens, 2017), comme cela est largement souligné tant à Lyon qu'à Clermont-Ferrand par 3/4 des personnes interviewées. « [...] Ce qu'on voit sur le PDU, c'est quand même très centré sur le centre-ville. Et si on prend l'exemple de Lyon, dans le centre-ville, on a pléthore d'offre, c'est quand même l'endroit où c'est le plus facile de se déplacer » (L7). De même : « Le SMTC a construit au fil des années un réseau de transport public hiérarchisé avec une ligne de tramway pour le cœur urbain très dense, ensuite des lignes de bus fortes qui font la liaison entre les communes denses [...], puis ensuite un réseau de lignes de bus, avec une fréquence inférieure [...] mais qui sont aussi assez efficaces et qui relient les autres communes au cœur de la ville de Clermont » (C1).

### **Des thématiques où les approches rawlsienne et senienne s'imposent**

#### *Une sensibilité rawlsienne des acteurs des deux territoires : accessibilité territoriale des zones peu denses et tarification solidaire ou sociale*

##### Desserte inégale du territoire

La mobilité est une condition nécessaire à la réalisation des besoins fondamentaux comme aller travailler, pouvoir se former, accéder aux soins, etc., ainsi que des activités quotidiennes qui permettent de s'insérer socialement faire ses achats, effectuer des démarches, rencontrer des amis, etc... (Rawls, 2003; Sen, 2000; Pereira et al., 2016; Nahmias-Biran et al., 2017; Nussbaum, 2000; Arneson, 2002). Mais pour que cette mobilité soit possible, il faut qu'elle soit abordable financièrement et que les lieux de destination soient accessibles territorialement (Martens & Golub, 2012; Martens 2017).

Dans la Métropole lyonnaise par exemple, on peut constater que les questions de desserte des zones périphériques et des quartiers de la politique de la ville sont fortement présentes dans le discours des personnes interrogées (L1/2/5/6/7/8/9/11/14/15). Les ménages modestes sont souvent amenés à résider en périphérie du fait des prix du logement plus abordables qu'en centre-ville. Ils sont toutefois confrontés à un manque de desserte en transports publics de ces espaces, ce qui pose des questions d'équité. Il en est de même pour les quartiers de la politique de la ville, qui concentrent les personnes en situations précaires. « Autant on peut dire qu'il y a peut-être une vingtaine d'années, les quartiers n'étaient pas trop bien desservis, ça c'est au niveau transport pur; autant maintenant cette situation s'est quand même bien améliorée. Par contre il reste toujours des quartiers sans desserte. [...] Il y a quand même certaines situations qui restent difficiles » (L6). On retrouve la même perception à Clermont-Ferrand par les acteurs qui évoquent cette question (C7/9) : « Le réseau s'est quand même développé dans des quartiers difficiles, ils ont prolongé la ligne A jusqu'au Vergnes. Le réseau est relativement couvrant, il est à vocation social, il a bien essayé de couvrir tous les pôles » C9.

Une autre préoccupation majeure en termes de desserte, transversale aux deux territoires (L6/13, C2/3/4/7/9) est celle des zones d'emplois à horaires décalés. Ces zones d'activités peu denses sont séparées des lieux d'habitation et excentrées du cœur de ville. Le service de transport public est arrêté durant la nuit, rendant de ce fait ces lieux de destination non accessibles en transport en commun. La dépendance à la voiture particulière représente un coût souvent non négligeable pour les actifs modestes concernés, et certains se voient même contraints de refuser certaines opportunités d'emploi

pour des raisons de mobilité. « On sait qu'on a des zones globalement bien desservies, le long du tramway puisque le tramway dessert très bien les zones avec beaucoup d'habitats sociaux, et où on a globalement un corridor. Mais ce corridor là il est bien articulé pour aller sur la place de Jaude mais il n'est pas articulé pour aller à ces emplois » (C3).

Certains acteurs lyonnais (L6/14) évoquent également la question plus générale de la desserte entre périphéries, qu'on ne retrouve pas dans les discours des acteurs clermontois. En effet, tout comme pour les ménages modestes, de nombreuses zones d'activité se sont délocalisées vers la périphérie, foncièrement plus abordable. La construction radiale du réseau rend ces zones d'emploi peu accessibles, du fait du manque de liaison en transports publics entre ces espaces périphériques. « Sur ces liaisons de périphérie, ce qu'on sait faire aujourd'hui, à peu près, [...] c'est du centre-périphérie. Ce qu'on sait moins faire, c'est du périphérie à périphérie. Et ça, pour quasiment pour toute liaison. [...] Pour la plupart des liaisons on est obligé de repasser par le centre » (L9).

##### La tarification

Une tarification adaptée à tous les usagers des transports en commun est un autre point essentiel pour assurer le droit au transport pour chacun des individus. La redistribution qu'elle permet d'assurer est systématiquement reconnue par les acteurs locaux interrogés.

À Lyon, le choix s'est porté sur une tarification sociale basée sur le statut des usagers, non zonale, pour ne pas défavoriser les habitants des espaces périphériques par rapport à ceux du centre de l'agglomération. A Clermont-Ferrand, le passage d'une politique de tarification sociale à une politique de tarification solidaire en juillet 2015, est perçu par les acteurs interrogés comme la mesure emblématique d'amélioration de l'équité dans la mobilité urbaine de ses habitants. Cette politique est qualifiée de véritable axe social de la part des autorités locales : « Il y a un vrai axe de mobilité sociale depuis que la tarification solidaire a été mise en place. [...] Le réseau est relativement couvrant, il est à vocation social » (C1).

#### *Une sensibilité senienne présente dans le discours des acteurs clermontois et lyonnais*

Nous avons vu que l'approche de Sen, en s'interrogeant sur la capacité des personnes pour répondre à leurs besoins, va plus loin que les questions d'accès pour tous aux transports et aux territoires qu'ils desservent et d'action de redistribution des plus aisés vers les plus démunis. Il s'agit aussi de mettre les personnes en capacité de recourir aux services offerts, ainsi que de prendre en compte de manière fine les besoins et préférences de chacun.

Les interrogations de certains acteurs autour de la tarification sociale évoquée juste avant sont illustratives de ce registre à travers la question du non-recours. Par exemple à Lyon, seul un tiers des bénéficiaires potentiels de cette tarification spécifique y avaient recours au début des années 2000 (Féré, 2013). Les acteurs rencontrés soulignent notamment le manque de lisibilité et d'accessibilité de cette tarification (L2/6/7/11/13/14/15). « Il n'y a pas que le tarif social, il y a aussi le fait que la personne qui en a besoin puisse facilement en bénéficier » (L2). « Il faut savoir que ça existe, il faut savoir à quel guichet s'adresser, et ça, ce n'est pas à la portée de tout le monde. Résultat, on se retrouve avec des personnes peu mobiles » (L12). Certains remettent même en question cette tarification sociale : la tarification solidaire ne serait-elle pas plus adaptée ? est-ce vraiment aux acteurs de la mobilité de la gérer ? le débat reste ouvert (L4/6/8/9/12)...

De même, un bilan de la tarification solidaire réalisé un an après sa mise en œuvre montre que seulement 20% des personnes éligibles à cette offre de service la prennent effectivement, et que donc



80% des ayant-droits ne font pas de démarche pour en bénéficier<sup>3</sup>. Plusieurs causes peuvent être évoquées pour expliquer cet écart, comme le fait que les horaires de transport en commun ne correspondraient pas assez au besoin de ce type de population (emplois à horaires décalés évoqués plus haut), en lien avec les difficultés physiques de certains usagers à mobilité réduite (C1/2/3/12), ou enfin pour des raisons de manque d'information ou d'image : « on a le même problème sur les bénéficiaires au RSA [...]. On a beaucoup de personnes qui pourraient bénéficier du RSA et qui n'en font pas la démarche. Soit par méconnaissance, soit parce qu'on n'a pas envie d'être étiqueté tarification sociale [...]. Il y a aussi les difficultés administratives » (C3).

Une autre problématique sociale est celle des publics ayant des besoins spécifiques. Une question abordée lors des entretiens à Clermont-Ferrand est celle de l'accès physique aux infrastructures de transport en commun (bus, tramway ou différentes stations d'arrêt) des personnes à mobilité réduite. Selon un acteur interrogé dans la Métropole clermontoise, le choix avait été fait dans un premier temps de mettre en accessibilité les lignes les plus fréquentées, ce qui équivaldrait à faciliter l'accès de 75% à 80% des Personnes à mobilité Réduite (C10). A Lyon, les acteurs ont également abordé la question des handicaps psycho-sociaux. « En 2005 le concept de handicap a été élargi à toute forme de mobilité plus difficile, ou en tous cas pour les mobilités réduites, donc on trouve toutes formes de handicap : les différentes catégories de handicap physique, mais aussi les handicaps mentaux, psychologiques, etc., qui doivent être maintenant pris en compte dans l'analyse de l'accessibilité » (L9).

Plusieurs freins psycho-sociaux liés à la mobilité urbaine se retrouvent également dans le discours des acteurs lyonnais et clermontois (L2/5/6/8/9/41/11/14, C2/4). On retrouve ici des thèmes comme la peur que certaines personnes peuvent ressentir à l'idée de se déplacer ou de sortir de leur espace de vie, la difficulté de s'orienter dans le réseau de transport en commun, ou encore l'absence de projet de vie qui nécessiterait un quelconque déplacement (Martens, 2012). « On a des personnes qui n'ayant pas l'habitude, tout ce qui est nouveau fait peur. De ce fait on peut avoir des jeunes qui habitent à Clermont dans les quartiers Nord, et qui vont refuser un stage ou un emploi sur Cébazat parce que pour eux quitter l'univers qu'ils connaissent ou le lieu qu'ils connaissent fait peur, c'est une appréhension » (C2).

« Donc on voit se développer des aides d'accès à la formation, des aides aussi à se repérer, à appréhender les différents réseaux. Parce que déjà avant d'utiliser un service de transport, il faut le connaître, il faut arriver à savoir l'utiliser, donc il peut y avoir des freins assez tôt là-dedans. Donc on a des accompagnements de ces populations qui se font de plus en plus » (L8).

À Clermont-Ferrand, la collectivité a mis en place des formations sous forme de conseil en mobilité, car une solution à ce type de difficultés ne peut pas uniquement être apportée par davantage d'investissements en infrastructures de transport usagers, mais passe aussi par un renforcement de capacités des individus (leur apprendre à lire un plan de réseau, ou encore les accompagner sur un trajet de déplacement en situation réelle). Selon un acteur clermontois interrogé s'occupant de jeunes en recherche d'emploi, ces formations apportent une véritable plus-value à ceux qui en bénéficient (C2). Dans le cas lyonnais, ce sont plutôt des associations qui portent ce type d'actions, qui touchent donc un public très restreint. Certains acteurs rencontrés regrettent d'ailleurs que la puissance publique n'intervienne pas plus pour proposer de telles formations : « D'un côté, ce n'est pas extrêmement logique que ce soit les associations qui

jouent ce rôle-là aussi. Ça pourrait aussi être de l'ordre de la politique publique d'assurer le même niveau de connaissance ou d'accès aux populations » (L10).

## CONCLUSION

À côté des réflexions théoriques sur la justice sociale et sa déclinaison dans le domaine des transports et des mobilités, comment cette thématique est-elle appropriée et appliquée localement sur le terrain ? Le cas des PDU de Clermont-Ferrand et Lyon ont été utilisés comme support pour une première investigation autour de cette question.

Un premier élément notable est que les documents de planification afférents, qui répondent aussi à des exigences nationales, apparaissent globalement homogènes et évoluent en parallèle d'une génération de PDU à l'autre – et ce de manière générale, plus large que le cas des deux agglomérations retenues ici. Des entretiens en face à face auprès des acteurs des territoires impliqués dans les politiques locales de transport ont été utilisés pour explorer la diversité des sensibilités derrière la présentation finale et lissée de ces documents. Trois éléments ressortent alors :

- La préoccupation de prendre en compte la dimension sociale est bien présente chez les acteurs interrogés, mais elle reste moins prégnante que les dimensions économiques et environnementale, dont les contraintes passent en priorité dans le discours de beaucoup d'entre eux.
- Il y a bien quelques différences qui apparaissent entre Clermont-Ferrand et Lyon concernant les actions mises en œuvre, comme par exemple la tarification, solidaire d'un côté et sociale de l'autre, ou la discussion sur la desserte entre périphéries présente à Lyon et non à Clermont où la taille de l'agglomération rend cette question certainement moins pertinente. Par contre, les discours qui se révèlent dans les débats autour des actions proposées ou en cours se structurent de la même manière autour des différentes formes de sensibilités sociales formalisées par les utilitaristes, Rawls et Sen – et simplifiées ici pour disposer d'une grille de lecture tout à la fois opérationnelle et opérante.
- Par ailleurs, ces sensibilités semblent se lier plus facilement à des thématiques spécifiques qu'à une ligne d'action cohérente. Elles ont pu évoluer en se superposant au cours du temps, à travers les trois générations successives de PDU qui marquent bien l'intégration progressive des trois sensibilités sur vingt ans. Mais elles sont également souvent transversales chez les acteurs interrogés, qui dans un même entretien peuvent basculer du registre utilitariste face aux contraintes budgétaire (réaliser les investissements possibles là où ils bénéficieront au plus grand nombre) ou aux urgences environnementales (tant pis s'il y a quelques perdants compte tenu des enjeux sanitaires), au registre rawlsien lorsqu'ils évoquent les questions de tarification ou de desserte des quartiers défavorisés, ou sennien pour insister sur la diversité des besoins et la nécessité d'accompagner et de former les compétences à la mobilité pour mettre les personnes en mesure de mieux profiter des ressources de leur territoire.

Cette contradiction interne aux discours souligne bien la nécessité de favoriser une meilleure appropriation des débats sur l'équité et la justice sociale par les praticiens si on estime que ce thème représente un enjeu de politique publique : en plus d'une question de principe fondamental, un mouvement comme celui des Gilets Jaunes en France en souligne toute l'actualité en termes d'équilibre politique et social. Un travail pédagogique systématisant des exemples d'actions intégrant des logiques redistributives et prenant en compte les

<sup>3</sup> Rapport de l'Agence d'urbanisme de Clermont Métropole pour le compte de l'Autorité Organisatrice des Mobilités de l'agglomération. Sur le territoire clermontois, 60 000 personnes sont éligibles à la tarification solidaire, soit environ 1/5 de la population du territoire concerné, parmi lesquelles 13 000 l'ont effectivement prise en 2016.

diversités des situations pourrait faciliter la diffusion des réflexions théoriques en la matière – nous renvoyons par exemple aux récents travaux du Cost TEA (Di Ciommo, 2018).

Enfin, ce premier travail exploratoire ne montre pas de différences importantes entre les sensibilités des acteurs Clermontois et Lyonnais. Il serait intéressant d'aller plus loin sur ce point, en comparant les cas d'agglomérations se différenciant sur d'autres critères que celui de la taille, tels que la forme urbaine, les fonctions économiques dominantes au sein du territoire, l'appartenance à une aire culturelle et historique particulière, etc. Les analyses à en tirer sur les manières d'appréhender et de gérer les questions de justice sociale au niveau local des territoires pourraient être riches d'enseignement.

## RÉFÉRENCES

Alterre Bourgogne, 2007, *Cartographies de la vulnérabilité énergétique des ménages bourguignons*, Rapport technique.

Arneson R., 2002, "Egalitarianism". *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Summer 2013 edition, <https://plato.stanford.edu/archives/sum2013/entries/egalitarianism/>

Arneson R., 1990, "Liberalism, Distributive Subjectivism, and Equal Opportunity for Welfare", *Philosophy and Public Affairs*, 19, pp. 158-194.

Banister D., 1993, « Problèmes d'équité et d'acceptabilité posés par l'internalisation des coûts des transports ». In *Internaliser les coûts sociaux des transports*. Paris, CEMT.

Belton-Chevallier L., Motte-Baumvol B., Fol S., Jouffe Y., 2018, "Coping with the costs of car dependency: a system of expedients used by low-income households on the outskirts of Dijon and Paris". *Transport Policy*, Vol. 65, pp. 79-88.

Bonerandi E., 2010, *Pauvreté, inégalités et cohésion sociale dans les villes intermédiaires*. Datar Territ. 2040.

Bonnafous A., Masson S., 2003, « Évaluation des politiques de transports et équité spatiale ». *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* n°4, pp. 547-572.

Bouzouina L., Cabrera Delgado J., Emmerich G., 2014, « Inégalités d'accessibilité à l'emploi en transport collectif urbain : deux décennies d'évolutions en banlieue lyonnais ». *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* août (1), pp. 33-61.

CERTU, 2012, *Le plan de déplacements urbains, pour une intégration des politiques de mobilité*. Editions du CERTU. Vol. 32.

CERTU, 2013. *30 ans de PDU en France, l'âge de la maturité ?* Editions du CERTU. Vol. 13. Essentiel.

Clément V. 2009, « Économie du bien-être, choix social et l'influence de la Théorie de la Justice ». *Raisons politiques* n°33, pp. 57-79.

Cohen G.A., 1990, "Equality of What? On Welfare, Goods and Capabilities", *Recherches Economiques de Louvain*, 56, pp. 357-382.

Coulombel N., Leurent F., 2013, « Les ménages arbitrent-ils entre le coût du logement et le coût du transport : une réponse dans le cas francilien », *Economie et statistiques*, n°457-458, pp. 57-75.

Demeuse M., Baye A., 2005, « Pourquoi parler d'équité ? » pp. 149-170 in *Vers une école juste et efficace. 26 contributions sur les systèmes d'enseignement et de formation*. De Boeck Supérieur.

Di Ciommo F., Shiftan Y., 2017, "Transport equity analysis", *Transport Reviews*, Vol. 3, n°2, pp. 139-151.

Di Ciommo, F. (ed.), 2018, *Guidelines & Roadmap for equity planning*. Dissemination Report, TU, 1209 TEA COST Action (<http://www.tea-cost.eu>)

Dupuy G., 1999, *La dépendance automobile*. Anthropos. 1999.

Dworkin R., 1981a, "What is Equality? Part 1: Equality of Welfare", *Philosophy and Public Affairs*, 10, pp. 185-246.

Dworkin R., 1981b, "What is Equality? Part 2: Equality of Resources", *Philosophy and Public Affairs*, 10, pp. 283-345.

EEA (European Environment Agency), 2018, *Annual European Union greenhouse gas inventory 1990-2016 and inventory report 2018*

Elster J., 1991, "Local justice: How institutions allocate scarce goods and necessary burdens" *European Economic Review* 35, pp. 273-291.

ESPON, 2006, *The Role of Small and Medium-Sized Towns (SMESTO)*. Vienne, Austrian Institute for Regional Studies and Spatial Planning.

Féré C., 2013, « Vers un droit au transport ciblé et un droit à la mobilité conditionnel. L'évolution de la prise en compte des inégalités de mobilité dans les politiques urbaines ». *Flux*, n°91, pp.9-20.

Fitoussi J.-P., 1995, *Le débat interdit : monnaie, Europe, pauvreté*. Paris, Arléa, 318 p.

Foulquié P., 1992, *Dictionnaire de la langue philosophique*. Paris : PUF, 6<sup>e</sup> édition.

Friant N., 2013, « Égalité, équité et justice en éducation ». *Revista Entornos* 26 (1), pp. 137-149.

GART, 2015, *Mobilité et Villes Moyennes. États des lieux et Perspectives*.

GART, 2017, *La gratuité dans les transports publics*. Position du GART – 4 pages.

DGITM (Direction générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer du Ministère de la Transition Écologique et Solidaire), 2014, Note technique du 27 juin 214 relative à l'évaluation des projets de transport. 60 p.

Haas P., Makarewicz C., Benedict A., Sanchez T., Dawkins C., 2006, *Housing & Transportation Cost Trade-offs and Burdens of Working Households in 28 Metros*. Center for Neighborhood Technology & Virginia Tech Report.

Halbert L., Cicille P., Rozenblat C., 2012, *Quelles métropoles en Europe ? Des villes en réseaux*. La Documentation française.

Harsanyi, J.C., 1982, "Morality and the theory of rational behavior", in Sen A., Williams B. (eds), 1982, *Utilitarianism and Beyond*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 39-62.

Hivert L., Wingert J-L., 2010, « Automobile et automobilité : quelles évolutions de comportements face aux variations du prix des carburants de 2000 à 2008 ? » pp. 7-25 in Bonnafous et al., *Pétrole, mobilité, CO2 : Les politiques publiques et l'automobilité face à la variation des prix du pétrole*. Rapport PREDIT, 2010.

J.P. Orfeuil J-P., Wenglenski S., 2002, *L'accessibilité au marché du travail en Ile-de-France : inégalités entre catégories sociales et liens avec les localisations résidentielles*, Recherche pour le programme « déplacements inégalités » du PREDIT et du PUCA, IUP – Université Paris X.

Jouffe Y., Massot M-H., 2015, *Définir la vulnérabilité énergétique transport*. Rapport pour l'Observatoire National de la Précarité Énergétique.

Kaufmann V., Flamm M., 2006, « Operationalising the Concept of Motility: A Qualitative Study ». *Mobilities*. 2006. Vol. 1, n°2, p. 167-189.

Kemel E., Collet R., Hivert L., 2011, "Evidence for an endogenous rebound effect impacting long-run car use elasticity to fuel price". *Economics Bulletin*, Vol. 31 No. 4 pp. 2777-2786.

Lalande A., 1992, *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*. Paris, Presses universitaires de France, Quadrige 133-134. 2<sup>e</sup> édition.

Le Breton E., 2005, *Bouger pour s'en sortir. Mobilité quotidienne et intégration sociale*, Armand Colin.

Litman T., 2018, *Evaluating Transportation Equity, Guidance For Incorporating Distributional Impacts in Transportation Planning*. Victoria Transport Policy Institute Report, 64 p. (<http://www.vtpi.org/equity.pdf>)

Lord S., Negron-Poblete P., Torres J. (Eds), 2015, *Mobilité et exclusion, quelles relations ?* Presses Universitaires de Laval, collection Etudes Urbaines

Lucas K., 2004, *Running on Empty: Transport, Social Exclusion and Environmental Justice*. Bristol University Press.

Lucas K., 2012, "Transport and social exclusion: Where are we now?" *Transport Policy* n°20, pp. 105-113.

Lucas K., Grosvenor T., Simpson R., 2001, *Transport, the environment and social exclusion*. York, Joseph Rowntree Foundation.

Maguain D., 2002, « Les théories de la justice distributive post-rawlsiennes. Une revue de la littérature ». *Revue économique* n°53 (2), pp. 165-199.

Martens K., 2012. "Justice in transport as justice in access: Applying Walzer's "spheres of justice" to the transport sector". *Transportation*, 39(6), pp. 1035-1053.

Martens K., 2017, *Transport Justice. Designing Fair Transportation Systems*, New York, Routledge, 240p.

Martens K., Golub A., 2012, "A justice-theoretic exploration of accessibility measures", pp. 195-210 in K. T. Geurs K.T., K. J. Krizek K.J., Reggiani A. (Eds.), *Accessibility analysis and transport planning: Challenges for Europe and North America*. Cheltenham: Edward Elgar.

Martens K., Golub A., Robinson G., 2012, "A justice-theoretic approach to the distribution of transportation benefits: Implications for transportation planning practice in the United States". *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 46(4), pp. 684-695.

Mignot D., 2008, « Infrastructures de transport : investir dans les banlieues et les espaces périphériques? », *Pouvoirs locaux*, n° 76, pp. 67-72.

Nahmias-Biran B., Martens K., Shifan Y., 2017, "Integrating equity in transportation project assessment: a philosophical exploration and its practical implications", *Transport Reviews*, Vol. 3, n°2, pp. 192-210.

Nicolas J-P., Vanco F., Verry D., 2012. « Mobilité quotidienne et vulnérabilité des ménages ». *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* février (1), pp. 19-44.

Nussbaum M.C., 2000, *Women and human development: The capabilities approach*. Cambridge, Cambridge University Press.

Orfeuil J-P. (dir.), 2004, *Transports, pauvretés, exclusions. Pouvoir bouger pour s'en sortir*. Éd. de l'Aube, La Tour d'Aigue.

Ortar, N., 2018, "Dealing with energy crises: Working and living arrangements in peri-urban France". *Transport Policy*, Vol. 65, pp. 72-78.

Paulo C., 2006, *Inégalités de mobilités: disparité des revenus, hétérogénéité des effets*, Thèse de doctorat en sciences économiques, Université de Lyon.

Pereira R. H., Schwanen T., Banister D., 2017, "Distributive justice and equity in transportation", *Transport Reviews*, Vol. 37, n°2, pp. 170-191

Raux C., Souche S., 2001. « Comment concilier efficacité et équité dans la politique tarifaire des transports ? Le cas de TEO à Lyon ». *Les Cahiers Scientifiques du Transport*, n° 40, pp. 27-52.

Rawls J., 1971, *Théorie de la justice*. Paris, Éd. du Seuil.

Rochaix L., 2003, « La santé pour tous ? » In *Egalité et inégalités*, pp. 145-178. Université de tous les savoirs. Paris, Odile Jacob.

Sen A., 2000, *Repenser l'inégalité*. Paris: Editions du Seuil.

Souche S., 2003, « Péage urbain et équité: une revue de la littérature ». *Les Cahiers Scientifiques du Transport*, n° 43, pp. 119-146.

Tabbone L., 2017, *Consommations énergétiques et cadres de vie: analyses en termes de modes de vie*, thèse de doctorat, thèse de doctorat, École Polytechnique de Lausanne, Laboratoire de Sociologie Urbaine, 414 p.

Thisse, J-F., 1994, « L'équité spatiale », in *Encyclopédie d'économie spatiale. Concepts, comportements, organisation*. Paris, Economica.

Van Parijs P., 1995, *Real Freedom for All. What (if anything) can justify capitalism?* Oxford, Oxford University Press.

Walzer M., 1983, *Spheres of justice: A defense of pluralism and equality*. New York, Basic Books.

## DOCUMENTS DE PLANIFICATION

SMTC, 2001, « Plan de déplacements urbains de l'agglomération clermontoise ».

SMTC, 2011, « Plan de déplacements urbains de l'agglomération clermontoise ».

SYTRAL, 1997, « Le plan des déplacements urbains de l'agglomération lyonnaise ».

SYTRAL, 2005, « Révision du PDU de l'agglomération lyonnaise ».

SYTRAL, 2017, « Plan de déplacements urbains. Agglomération lyonnaise. 2017-2030 ».

## TEXTES DE LOI

Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs. s. d. Consulté le 7 septembre 2018. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068730>.

Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie. 1996.

Loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. 2015. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031044385>

## ANNEXE 1: LES ACTEURS INTERROGÉS

### Liste des acteurs interrogés à Lyon.

L1: Syndicat Mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL), révision du PDU

L2: Métropole de Lyon, service *Déplacements*

L3: Métropole de Lyon, service *Ecologie et développement durable*

L4: Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise,

L5: CEREMA, direction technique Territoires et Ville, département *Déplacements durables*

L6: CEREMA, direction technique Territoires et Ville, département *Déplacements durables* L7: CEREMA, direction technique Territoires et Ville, département *Déplacements durables* L8: CEREMA, direction territoriale Centre Est, département *Mobilités*

L9: IFSTTAR, département *Transport, santé, sécurité*

L10: Université de Lausanne, sociologue à l'Institut de géographie et durabilité

L11: Mairie de Lyon, *Direction du développement territorial*

L12: Mairie de Vaulx-en-Velin, *Direction du développement urbain*  
L13: Mairie de Vaulx-en-Velin, *Direction du développement urbain*  
L14: Mairie de Saint-Fons, *Direction du développement urbain*  
L15: Association Alternatives au contournement autoroutier de Lyon (ALCALY)

Comment l'équité pourrait-elle être mieux prise en compte dans les politiques de transport ? Quelles populations et/ou quels territoires ?  
Comment définissez-vous l'équité ?

#### **Liste des acteurs interrogés à Clermont-Ferrand.**

C1: Syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise (SMTC-AC), service *Offre de mobilité et Territoires*  
C2: Mission Locale de Clermont-Ferrand  
C3: Centre communal d'action sociale de Clermont-Ferrand, pôle *Solidarité*  
C4: Agence d'Urbanisme et de Développement Clermont Métropole  
C5: Association de surveillance de la qualité de l'air en Auvergne ATMO  
C6: Mairie de Pont-du-Château, maire  
C7: Mairie d'Aubières, adjoint au maire en charge de l'urbanisme et du transport  
C8: Mairie de Clermont-Ferrand, service domaine public et du stationnement  
C9: Association « Vélocité 63 »  
C10: Collectif départemental pour l'inclusion des personnes en situation de handicap  
C11: Association des usagers de transport d'Auvergne  
C12: Fédération nationale des transporteurs de voyageurs auvergne

## **ANNEXE 2: LA GRILLE D'ENTRETIEN UTILISÉE**

### **Le profil de l'interviewé**

Quel a été votre parcours professionnel ? Quelles thématiques avez-vous abordées au cours de votre carrière ?

Quelle est votre position au sein de la structure ? Avec quels acteurs êtes-vous amené(e) à travailler ?

Pouvez-vous me raconter comment se passe la mise en place d'une politique publique à travers un projet de transport. Quels sont les acteurs qui entrent en jeu ?

### **Les enjeux actuels des politiques locales de transport**

Selon vous, quels sont les enjeux auxquels devraient répondre les politiques publiques locales en matière de transport ?

Dans la « réalité », quels sont les enjeux auxquels une réponse est apportée, principalement ?

Quel est votre sentiment quant à cet écart ?

### **L'équité dans les politiques publiques locales en transport**

La dimension de l'équité est-elle prise en compte dans les pratiques de politiques publiques (dans l'action) et dans celles du domaine des transports ? Est-elle secondaire par rapport à d'autres dimensions (économique, environnementale) ? Pourquoi ?

Les dimensions du développement durable sont-elles parfois contradictoires ? Sont-elles conciliables ?

Comment cette question de l'équité a été comprise et caractérisée dans les politiques publiques et dans celles du transport ?