

Quelles solutions pour des *mobilités* durables et inclusives *en zones peu denses ?*

RAPPORTEUR
Sébastien MARIANI

2023-020
NOR : CESL1100020X
Mardi 11 juillet 2023

JOURNAL OFFICIEL
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2021-2026
Séance du 11 juillet 2023

Quelles solutions pour des *mobilités durables* et inclusives *en zones peu denses* ?

Avis du Conseil économique, social
et environnemental sur proposition
de la commission Territoires, agriculture
et alimentation

Rapporteur :
Sébastien MARIANI

Question dont le Conseil économique, social
et environnemental a été saisi par décision
de son bureau en date du 5 Avril 2022
en application de l'article 3 de l'ordonnance
n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée
portant loi organique relative au Conseil
économique, social et environnemental.
Le bureau a confié à la commission
Territoires, agriculture et alimentation,
la préparation d'un avis *Quelles solutions pour
des mobilités durables et inclusives en zones
peu denses* ? La commission Territoires,
agriculture et alimentation présidée par
M. Henri BIÈS-PÉRÉ, a désigné
M. Sébastien MARIANI comme rapporteur.

sommaire

Synthèse	4
Introduction	12
PARTIE 01 - DÉFINITIONS ET CONSTATS	14
A. Les zones peu denses : une réalité difficile à définir	14
B. Des difficultés et des attentes pour les déplacements réguliers en zones peu denses	16
① Des déplacements domicile/travail qui s'allongent	17
② La voiture individuelle moyen essentiel de déplacement en zone peu dense	17
③ Des freins et des attentes vis-à-vis des transports collectifs	20
④ Des coûts de transports très importants	22
C. De nombreuses réglementations et politiques publiques successives	22
PARTIE 02 - LES GRANDS DÉFIS ET ENJEUX	27
PARTIE 03 - LES PRÉCONISATIONS	30
A. Réunir les conditions de transition favorables pour une sobriété acceptée par toutes et tous en offrant des alternatives à l'usage contraint de la voiture	30
① Vers un droit effectif à la liberté de déplacement pour toutes et tous fondé sur le choix du mode de transport	30
② Des changements d'usage à encourager par une nouvelle socialisation de la route	33
③ Rendre acceptable et désirable le changement d'usage sans bouleverser les modes de vie grâce au déploiement d'un « forfait mobilité durable citoyen »	36
④ Alléger les contraintes d'une transition nécessaire pour les populations des territoires peu denses qui cumulent les handicaps	38
⑤ Le véhicule individuel léger : une solution à favoriser pour les déplacements en territoires peu denses	40
⑥ Un réseau d'ambassadeurs au service de nouvelles mobilités pour toutes et tous dans les territoires peu denses	42
⑦ Le transport d'utilité sociale et la mobilité solidaire : des solutions conçues notamment pour les territoires peu denses à renforcer et à développer	44

B. Mettre le territoire intercommunal au cœur de la constitution d'un bouquet de mobilités adapté à ses besoins en promouvant une gouvernance inclusive et en systématisant la participation citoyenne	46
❶ Aller au bout de la logique d'une gouvernance de proximité initiée par la LOM	46
❷ Une ambition d'inclusion de toutes et tous portée par une planification locale plus forte	48
❸ Une fiscalité assouplie et de nouvelles ressources pour répondre au défi des mobilités en zones peu denses	50
❹ Mutualiser pour optimiser l'offre existante dans l'espace et dans le temps	53
C. Renforcer l'attractivité des territoires par des transports collectifs adaptés	55
❶ Une nouvelle donne pour les transports collectifs en réponse à une forte demande sociale	55
❷ Retrouver des services locaux pour réduire les mobilités contraintes	59
❸ Pour des solutions d'accès simplifié aux divers services de mobilités adaptées aux territoires peu denses	61
❹ Un label social pour valoriser les métiers des transports et la qualité des transports dans les territoires	63
Conclusion	66
Déclarations des groupes	68
Scrutin	70
Annexes	72

synthèse

Les difficultés de déplacement au quotidien auxquelles sont confrontés les habitantes et les habitants des zones peu denses, terminologie qui recouvre des réalités très diversifiées, sont à l'origine de véritables inégalités territoriales. Ces problèmes peuvent revêtir une acuité plus forte selon l'âge, l'état de santé, le niveau social ou le genre.

C'est ce constat largement partagé qui a conduit le CESE à se saisir de ce sujet qui concerne une part significative de la population française. Pour élaborer cet avis, notre assemblée a choisi de se baser sur le vécu et les propositions des personnes directement concernées. Dans cet objectif, un important dispositif de participation citoyenne a été spécialement conçu et mis en œuvre. Il a intégré les éléments suivants :

- une plate-forme en ligne qui a permis à la fois de disposer de nombreuses données quantitatives et qualitatives sur les déplacements effectués, de mieux appréhender les attentes (10 100 répondants) et de recueillir des suggestions via une boîte à idées (950 propositions). Un volet spécifique a été proposé aux habitants des départements et régions d'Outre-mer (DROM) grâce à la mobilisation d'agents de la Poste qui ont porté le questionnaire auprès des habitantes et habitants de ces territoires (dispositif « d'aller vers ») ;
- des ateliers territoriaux, organisés avec l'aide d'intercommunalités rurales, lors desquels des résidents et des élus de communes rurales ou périurbaines ont pu travailler collectivement sur les besoins et les solutions propres à leur territoire en présence du rapporteur de l'avis ;

- une journée délibérative durant laquelle une trentaine de volontaires, qui avaient notamment apporté une contribution sur la plate-forme, ont été amenés à examiner, affiner, enrichir et prioriser les pistes de préconisations élaborées par le CESE.

Tous les éléments extrêmement riches provenant de ce dispositif, qu'il s'agisse de constats ou de préconisations, qui ont été repris sont identifiés dans le texte. Les résultats de la démarche menée dans les DROM ont servi de base à une contribution annexée qui a été préparée par la délégation dédiée du CESE.

Parallèlement, 8 CESER¹ ont répondu favorablement à l'invitation de notre assemblée et participé à l'ensemble des travaux de la commission qu'ils ont nourris d'expériences émanant de leurs régions respectives. Certains d'entre eux ont également joué un rôle actif dans l'organisation de la participation citoyenne dans leur territoire.

Développer des mobilités durables et inclusives en zones peu denses constitue à la fois une nécessité et un défi très ambitieux. En effet, la majeure partie des actes quotidiens (se nourrir, travailler, se soigner...) implique de se déplacer. Dans ces territoires peu denses, la dépendance à la voiture constitue bien souvent la seule solution ce qui peut poser des problèmes économiques pour de nombreuses personnes et familles. Cette situation pose aussi des problèmes environnementaux et climatiques compte tenu des impacts des véhicules thermiques actuels. Rappelons que le secteur des transports est celui qui émet le plus de gaz à effet de serre avec 32 % en 2022, dont les 2/3 pour les personnes. De plus, les mobilités conditionnent le

dynamisme et l'attractivité de territoires ruraux et périurbains qui connaissent d'importantes difficultés.

Par ailleurs, compte tenu de la rareté d'une offre alternative et du nécessaire recours à l'intermodalité, les mobilités s'avèrent longues et difficiles dans ces territoires. La nécessité de concilier la pluralité des objectifs et des besoins, représente un défi de taille. Cela impose de développer des solutions alternatives, inclusives et fonctionnelles à la voiture individuelle, en faisant évoluer les mentalités, ce mode de déplacement étant aujourd'hui culturellement privilégié par un grand nombre d'habitants des zones peu denses.

Une telle transition, complexe mais nécessaire, représente d'importants défis économiques. Les solutions de mobilités à mettre en place nécessitent des investissements financiers conséquents pour répondre aux attentes des populations concernées et leur proposer des offres financièrement accessibles.

Pour y parvenir, le CESE formule 18 préconisations structurées autour de 3 axes.

Il s'agit d'abord de réunir les conditions permettant de réussir la transition vers une plus grande sobriété des transports (préconisations 1 à 8).

Pour cela, l'avis propose de privilégier le niveau intercommunal en promouvant une gouvernance inclusive et en systématisant la participation citoyenne (préconisations 9 à 13).

Enfin, notre assemblée appelle à renforcer l'attractivité des territoires peu denses par des transports collectifs adaptés (préconisations 14 à 18).

¹ Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Centre-Val-de-Loire, Grand-Est, Occitanie, CESC Polynésie Française et Réunion

Pour répondre à cette ambition, le CESE juge nécessaire la préparation d'une nouvelle loi d'orientation et de programmation pour donner un cadre pluriannuel de réalisation à ces préconisations. Le besoin de financement appelle la recherche de nouvelles ressources et une remise à plat de la fiscalité pour gagner en efficacité et redonner des moyens d'actions aux collectivités territoriales.

RELEVÉ DES PRÉCONISATIONS

PRÉCONISATION #1

Concrétiser le droit à la mobilité choisie qui permet à toute citoyenne ou tout citoyen, quelle que soit sa commune de résidence, d'accéder facilement à une offre de mobilités variée, intermodale, sécurisée et adaptée à sa situation :

- en traduisant ce droit dans les codes de l'urbanisme et des transports en conditionnant la création et l'extension de toute nouvelle zone d'activité, de certains équipements de services (centres de soins, EHPAD, marchés alimentaires, équipements éducatifs et sportifs...) et des nouvelles zones d'habitation à une desserte accessible et sécurisée par plusieurs modes de transports distincts en plus de la voiture individuelle. Lier ce droit à une vérification par la commission d'accessibilité ;
- en fixant aux collectivités compétentes un objectif de mise en conformité à 2040 d'une desserte accessible et sécurisée par plusieurs modes de transports pour toute zone d'activité existante à vocation commerciale, industrielle, artisanale, pour toute zone

d'activité économique existante, et pour l'ensemble des services publics (équipements éducatifs et sportifs ; établissements sanitaires et sociaux...)

PRÉCONISATION #2

Encourager les changements d'usages en fonction du besoin de déplacement dans un objectif de sobriété souhaitable :

- en lançant un plan national pluriannuel en soutien aux initiatives locales existantes portant sur les mobilités douces (marche et vélos), le covoiturage indemnisé et encadré et les modes légers motorisés sans émission (véhicules intermédiaires tels que vélomobiles électriques, véhicules ultralégers, trois-roues et quatre-roues avec habitacle, voitures électriques sans permis...) incluant une démarche de refonte de la réglementation de sécurité ;
- en procédant dans le cadre de ce plan à un nouveau partage de l'infrastructure routière en zones peu denses par une sécurisation en site propre des modes doux et légers (voies cyclables et itinéraires marchables continus, dédicace d'itinéraires routiers aux modes légers si possible) ou à défaut des règles de priorisation entre les véhicules légers et lourds (chaussidoux) ;
- en déployant une nouvelle signalisation visible, adaptée et harmonisée ;
- en accompagnant ce changement d'usage de la route par une campagne de communication médiatique grand public.

PRÉCONISATION #3

Renforcer et pérenniser les actions de formation/sensibilisation pour favoriser le recours aux mobilités douces :

- renforcer les aides dédiées à la formation et à l'éducation par la pratique pour soutenir notamment la mise en place d'accompagnement collectif à l'acheminement scolaire à pied ou à vélo (pédibus, vélo-bus...)
- déployer un programme complémentaire pour la « remise en selle » des adultes ou l'usage d'un nouveau véhicule intermédiaire pour les mobilités du quotidien ;
- renforcer l'apprentissage dès l'école primaire du code de la route et de ses évolutions ;
- former les jeunes et les adultes à l'entretien et à la réparation de vélos via des ateliers associatifs, communaux ou au sein des établissements scolaires.

PRÉCONISATION #4

Créer un « forfait mobilité durable citoyen » pour les habitants des zones peu denses déployé par le réseau d'ambassadeurs des mobilités. Prenant en compte les conditions de ressources, la composition familiale ou une potentielle situation de handicap, ce forfait doit offrir un panel de solutions de transition en fonction des usages sous la forme d'une aide globale pouvant inclure :

- le subventionnement de l'acquisition ou de l'usage d'un mode doux ou léger adapté pour la mobilité du quotidien associé à des contreparties aidées pour faciliter l'accès forfaitaire à d'autres moyens de déplacement pour des besoins occasionnels (par exemple achat d'un véhicule léger ouvrant droit à une aide pour utiliser un véhicule longue distance partagé à moindre coût x jours /an ou x km/an ou pour un nombre de

trajets annuels en train longue distance);

- un ticket mobilité durable mensuel dont la gratuité pourrait être envisagée après, permettant d'accéder à l'ensemble de l'offre de transport en commun et de train du quotidien du pays.

PRÉCONISATION #5

Mettre en place une transition juste pour les habitantes et habitants des zones peu denses :

- en conditionnant les restrictions d'accès aux ZFE-m :
 - soit à un développement des transports alternatifs dans les aires d'influence des agglomérations ainsi qu'à la mise en place d'itinéraires d'évitement accessibles ;
 - soit à un dispositif d'aide à la transition financé par les agglomérations pour les habitants des territoires environnants, sous conditions de ressources ;
 - ou à défaut et jusqu'à réalisation des conditions précitées, en accordant à ces habitants sous conditions de ressources, ainsi qu'aux Très Petites Entreprises (TPE), Petites et Moyennes Entreprises (PME) et Entreprises de Taille Intermédiaire (ETI), une dérogation transitoire, d'une durée maximale de cinq ans ;
- en favorisant par des aides fléchées sur les territoires la migration des véhicules thermiques à l'utilisation de carburants biosourcés ou de déchets biodégradables, dans la limite des plafonds de production fixés.

PRÉCONISATION #6

Répondre aux besoins de mobilité individuelle en zone peu dense en encourageant la production, la conversion et l'usage de véhicules automobiles sans émission plus légers :

- par un bonus aux aides à l'achat, la conversion et à l'usage inversement proportionnel au poids du véhicule pour tous les habitants des zones peu denses ;
 - - par la mise en place de prêts à taux zéro pour l'achat, la conversion et l'usage d'un véhicule léger sans émission pour les habitants des zones peu denses sous conditions de ressources ;
 - - par la mise en place de prêts à taux zéro, en plus des aides fiscales existantes, pour les TPE des zones peu denses afin de faciliter l'acquisition ou le retrofit de véhicules utilitaires légers sans émission ;
 - - par l'amélioration des aides aux bornes de rechargement électrique à installer à domicile
 - par l'homologation des véhicules intermédiaires et la R&D des futurs modèles [motorisés ou non] sans émissions ;
 - par la pérennisation des subventions pour l'acquisition de vélos et véhicules électriques légers sous conditions et la révision des critères d'obtention afin de diminuer les effets de seuil.
- matière via un service numérique et une ligne téléphonique directe de conseil personnalisé pour les mobilités de moyenne distance et d'assistance aux demandes d'aide à la transition ;
- en mobilisant le réseau des acteurs à l'échelle de chaque bassin de vie pour maintenir lorsqu'elle existe une présence humaine en appui des besoins de mobilités sous forme de « Maisons de la mobilité » (service public de conseil personnalisé dans des points nodaux comme des gares ferroviaires ou routières des bourgs...) et en formant les agents publics en contact avec les personnes les plus précaires (Maisons France Services, CAF, Pôle emploi...) à cette activité de conseil ;
 - en lançant, avec l'appui du tissu associatif dans le cadre du programme en cours TIMS une campagne de sensibilisation vers tous les publics (habitants, salariés des entreprises) autour de journées-tests et de temps d'échanges sur les motivations d'une transition ;
 - en proposant une formation théorique et pratique à tous les élus des intercommunalités et communes des territoires peu denses ainsi qu'à leurs services pour conseiller les populations et les sensibiliser aux changements possibles en matière de mobilités. Après une première phase de déploiement, cela nécessitera de pérenniser le programme TIMS au-delà de 2026 et d'en augmenter les moyens dans l'objectif de doter tous les territoires peu denses d'ambassadeurs formés en matière d'écomobilité inclusive en s'appuyant sur les services existants.

PRÉCONISATION #7

Développer un réseau d'ambassadeurs et d'ambadrices des nouvelles mobilités en zones peu denses pour accompagner le changement vers d'autres usages et fournir aux habitants de ces territoires un conseil individualisé et inclusif à la mobilité notamment intermodale :

- en confiant aux régions une compétence obligatoire en la

PRÉCONISATION #8

Étendre la portée du Transport d'Utilité Sociale (TUS) :

- en développant les plans d'action communs en matière de mobilité solidaire applicables à tous les habitantes et les habitants des zones peu denses, en renforçant et en pérennisant les moyens financiers qui leur sont dévolus ;
- en fixant aux collectivités et autorités organisatrices un délai de production et de revoyure des plans d'action communs en faveur de la mobilité solidaire dont la première échéance serait fixée au 1^{er} janvier 2025 ;
- en ouvrant aux initiatives citoyennes de transport solidaire répondant aux critères d'utilité sociale en zone peu dense le bénéfice d'aides publiques provenant de différentes sources et pilotées par France mobilités, selon un processus de demande simplifiée.

PRÉCONISATION #9

Renforcer la proximité dans la gouvernance des mobilités autour des deux niveaux région chef de file, intercommunalité autorité organisatrice de proximité :

- en rouvrant la possibilité de devenir « autorité organisatrice de la mobilité » (AOM) aux communautés de communes qui n'ont pas pris cette compétence en 2020 dans le cadre d'un processus concerté avec les autres collectivités ;
- en les accompagnant dans cette prise de compétence par l'accès à une ingénierie renforcée et coordonnée des acteurs et opérateurs publics ;
- en incitant les grands opérateurs publics de transports collectifs (SNCF,

Transdev...) à intégrer un représentant des petites intercommunalités au sein de leur conseil d'administration ou de surveillance.

PRÉCONISATION #10

Rendre obligatoires et enrichir les Plans de mobilité simplifiés (PDMS) pour renforcer la planification de proximité en matière de mobilités :

- en y prévoyant un bouquet minimal de modalités de déplacement (réseau continu de voies cyclables et piétonnes, transports collectifs cadencés, covoiturage, flottes de véhicules partagés...) ;
- en les rendant compatibles avec les autres documents de planification locale ;
- en y déclinant la lutte contre l'isolement par thématique -chômage, handicap, âge, genre- et les plans d'actions associés (aides à l'acquisition du permis de conduire ciblées sur certains publics isolés, mise en accessibilité, couverture par un transport d'utilité sociale, système d'arrêt à la demande...).

PRÉCONISATION #11

- Coconstruire le PDMS avec le comité intercommunal des partenaires élargi à tous les acteurs économiques et sociaux de terrain en incluant systématiquement, à côté des employeurs et des usagers, les associations représentées à ce niveau (solidarité, CIDFF², France Handicap, économie sociale et solidaire, familles, consommateurs, protection de l'environnement...) et les organisations syndicales.
- Lancer sur plusieurs territoires volontaires une expérimentation de participation citoyenne animée par

ce comité intercommunal des partenaires des mobilités en associant les CODEV et les CESER.

PRÉCONISATION #12

Revoir les critères de recours au Versement Mobilité (VM) en l'élargissant aux transports durables et inclusifs non réguliers, pour augmenter les moyens financiers des territoires peu denses les moins favorisés en :

- renforçant la mutualisation du VM notamment par la péréquation ;
- permettant de moduler le VM en fonction de plans de mobilités d'entreprises ou inter-entreprises mis en place en lien avec l'AOM (VM majoré en l'absence de plan de mobilité entreprise ou interentreprises, VM minoré en cas de plan de mobilité entreprise ou interentreprises agréé par l'AOM) ;
- mobilisant une nouvelle ressource à la mesure des besoins de financement d'un changement de modèle pour les déplacements en zones peu denses : supplément de recette à prélever sur la taxe d'aménagement du territoire payée par les concessions autoroutières.

PRÉCONISATION #13

Favoriser la mutualisation des différents modes de transports :

- en incluant dans les contrats opérationnels de mobilité un chapitre sur ce sujet ainsi qu'une analyse partagée sur les temps d'activités par âge et par genre ;
- en regardant prioritairement les optimisations sur les horaires des temps scolaires, d'activités périscolaires et de travail notamment et en s'appuyant

pour ce faire sur les comités des partenaires ;

- en incitant les employeurs à proposer à leurs salariés l'autopartage de véhicules légers d'entreprise à faible émission, par une modulation du versement mobilité.

PRÉCONISATION #14

Lancer un plan de réinvestissement décennal dans les transports collectifs comportant un volet sur le ferroviaire régional et local abondé par l'Etat d'au moins 3 milliards d'euros par an pour les petites lignes et un volet sur le transport collectif routier abondé par l'Etat d'au moins 500 millions d'euros par an :

- en accordant une part spécifique de 30 Mds € sur 10 ans pour le ferroviaire local dans le plan ferroviaire annoncé par le Gouvernement et en favorisant quand il est possible le maintien du mode ferroviaire sur les petites lignes existantes à partir de bilans comparatifs socioéconomiques et environnementaux ;
- en accélérant la finalisation des volet mobilités des contrats de plan Etat-Régions (CPER) et en étoffant les ressources publiques qui leur sont dédiées, avec l'objectif de densifier l'offre et de faire des gares des « hubs d'intermodalité à haut niveau de service » ;
- en développant l'investissement dans les modes de transports collectifs innovants (trains légers, très légers, ultralégers, navette autonome), par une adaptation rapide de la réglementation à ces nouveaux modes et par le renforcement des moyens de l'ADEME dédiés à ces innovations.

PRÉCONISATION #15

Engager un plan national d'objectifs et de moyens avec une déclinaison territoriale en vue de l'amélioration de la qualité de service des transports collectifs en territoires peu denses, indispensable à l'acceptabilité d'un changement d'usage : visibilité et qualité de signalisation, confort et sécurisation des abris, arrêts à la demande, information des voyageurs en temps réel, intermodalité avec les modes doux, wifi et toilettes à bord..., puis évaluer à 5 ans par une participation citoyenne dans les territoires concernés l'adéquation de ce plan aux besoins et aux modes de vie.

PRÉCONISATION #16

Réimplanter des services de proximité pour réduire la demande de déplacements des habitantes et des habitants de zones peu denses :

- développer les fonctions de point d'accès aux services publics, notamment dans les gares ferroviaires existantes en zone rurale afin de recréer du service public de proximité et de retrouver une présence humaine et du personnel qualifié, dans ces sites ;
- mettre en place des aides pour permettre « l'aller vers » fléchées sur des services essentiels privés (commerces et services itinérants) en portant à 36 M€/an pendant 10 ans le plan d'aide de l'Etat dédié au retour des commerces dans les villages et en complétant ce subventionnement par des aides au crédit d'investissement.

PRÉCONISATION #17

Promouvoir un grand plan national pour la mobilité servicielle (ou « Mobility as a Service ») dans les territoires peu denses permettant :

- de doter chaque autorité organisatrice d'une information voyageurs digitale

unique sur les différents modes de déplacement disponibles à l'échelle de son territoire incluant train, bus, covoiturage organisé ou solidaire, d'en améliorer la signalétique sur site (info trafic en direct des arrêts de bus et aires de covoiturage) tout en humanisant cette démarche grâce à la mise en place de référents de proximité ;

- de développer, à l'échelle de chaque bassin de mobilité et à l'échelle de chaque région, un système de billettique unifié quel que soit le mode de transport pour favoriser l'intermodalité d'un point A à un point B incluant les services non réguliers de transport (TAD, covoiturage, service de vélo public...) et doter ces systèmes d'un indicateur de coût comparatif pour objectiver les coûts cachés de l'usage d'une voiture individuelle à traction thermique pour le même trajet.

PRÉCONISATION #18

Renforcer l'attractivité des métiers du transport en lien avec les territoires en encourageant dans chaque bassin de mobilité le développement d'une démarche de labellisation sociale et environnementale du transport pilotée par les différents acteurs (État, région, intercommunalités, opérateurs de transports, organisations syndicales du transports, associations d'usagers) afin d'en favoriser l'accès à toutes et tous par l'inclusion et la féminisation de ces emplois, d'y améliorer les conditions de travail et d'emploi par la qualité du dialogue social et du service rendu, d'y assurer une plus grande sécurité par une présence humaine de proximité.

introduction

Se déplacer est devenu progressivement indispensable pour accomplir tous les actes du quotidien : se ravitailler, se soigner, travailler, étudier, accéder aux lieux de culture et de sport, entretenir des liens familiaux et sociaux... De plus, ces déplacements inévitables se sont progressivement allongés en distance et souvent en temps, en induisant de véritables fractures sociales et territoriales.

Durant une période, le maillage des transports collectifs (train, car...) a permis de répondre à la majeure partie des besoins, y compris dans les territoires ruraux. Jusqu'aux années 1950-60, le vélo et « la mobylette » étaient les modes de déplacement les plus utilisés par les ouvriers et les travailleurs. Le vélo a été progressivement remplacé par la voiture personnelle¹. Ensuite, celle-ci est apparue comme la solution universelle. On est ainsi entré dans la « civilisation de l'automobile » grâce à sa démocratisation progressive. L'importance rapidement prise par ce moyen de transport a conduit à privilégier un modèle d'aménagement du territoire entraînant la multiplication de certaines infrastructures (autoroutes, parkings, zones commerciales périphériques, lotissements excentrés...). L'essor de la voiture s'est effectué au détriment des autres modes de transport, en particulier collectifs. En facilitant les déplacements individuels, le développement de la voiture a contribué à la disparition de services publics et privés de proximité, en particulier les petits commerces. Très récemment, les

¹ « Vélo et politique globale de déplacements durables » Frédéric Héran, économiste et urbaniste professeur à l'université Lille 1

nouvelles technologies numériques ont été perçues comme permettant d'éviter certains déplacements, des démarches ou des livraisons pouvant se faire au domicile. Pour autant, ces nouveaux outils constituent un facteur d'exclusion pour une partie non négligeable de la population du fait de l'illectronisme, de moyens financiers ou encore de résidence dans des lieux non connectés. En outre, le recours à la voiture demeure nécessaire dans de nombreux cas. Or, le renforcement des enjeux environnementaux, sanitaires et climatiques, conduit à rechercher des solutions alternatives, aucune technologie automobile actuelle n'étant satisfaisante sur ces points. De nouveaux équilibres restent à atteindre pour conjuguer les avantages de la liberté offerte par les véhicules individuels et la réponse aux enjeux du développement durable dans ses trois dimensions (économique, social et environnemental).

Cet avis ne porte que sur les mobilités en zones peu denses qu'il s'attache à définir, tout en soulignant qu'elles recouvrent des réalités très diversifiées. Il exclut les espaces urbanisés dont les problématiques très spécifiques sont souvent mieux prises en compte. L'avis se fonde sur une analyse de la situation actuelle, en particulier les difficultés rencontrées par les populations concernées et les actions mises en œuvre pour les surmonter, ainsi que sur l'examen des politiques publiques successives qui ont cherché à traiter les problèmes constatés. Il vise à identifier les solutions de mobilités durables et inclusives les plus efficaces et les mieux adaptées aux territoires considérés, en particulier celles qui ont déjà été expérimentées avec succès, et à définir les conditions

de leur reproductibilité, voire de leur généralisation, à partir des modes de vie des habitants de ces territoires.

L'avis formule une vingtaine de préconisations qui s'articulent autour de 3 grands axes :

- réunir les conditions pour une transition vers une plus grande sobriété en offrant des alternatives à la voiture individuelle, tout en répondant aux besoins des populations ;
- mettre le territoire intercommunal au cœur de la constitution d'un bouquet de mobilités, en promouvant une gouvernance inclusive et en systématisant la participation citoyenne ;
- renforcer l'attractivité des territoires par des transports collectifs adaptés.

Afin de bien appréhender les réalités locales et de recueillir les points de vue et les propositions de personnes directement concernées, l'élaboration de l'avis s'est appuyée, outre sur des auditions et des entretiens avec des acteurs des mobilités, sur un ambitieux dispositif de participation citoyenne comprenant un volet particulier destiné aux habitantes et aux habitants des départements et régions d'Outre-mer ce qui a permis à la délégation dédiée du CESE, de réaliser une contribution qui est annexée. La présentation de toutes les étapes du dispositif de participation citoyenne et de leurs apports, figure elle-aussi en annexe. Des résultats de cette consultation sont intégrés dans le corps du texte.

De plus, 8 CESER² qui l'ont souhaité ont été associés à la procédure d'élaboration de l'avis ; certains d'entre eux avaient d'ailleurs déjà travaillé sur la problématique de la mobilité en milieu rural.

2 Auvergne-Rhône-Alpes ; Bourgogne Franche Comté ; Bretagne ; Centre – Val de Loire ; Grand Est ; Occitanie ; CESC Polynésie française ; Réunion

PARTIE 01

Définitions et constats

A. Les zones peu denses : une réalité difficile à définir

Le concept de « zones peu denses » est utilisé pour qualifier une diversité de territoires allant des plus ruraux aux espaces périurbains de seconde couronne, ce qui conduit à exclure les agglomérations. On pourrait ainsi considérer que le critère déterminant repose sur la densité, c'est-à-dire le nombre d'habitants au km². Selon cette approche, il conviendrait de définir le seuil en dessous duquel un territoire entre dans cette catégorie. Or, se limiter à une évaluation démographique strictement quantitative ne saurait suffire. En effet, d'autres paramètres plus qualitatifs, notamment socioéconomiques, sont à prendre en compte. Ainsi, l'importance des services publics et privés présents sur le territoire et la facilité ou non à y accéder, objet de cet avis, constituent des paramètres déterminants.

Cette complexité explique qu'il existe un large panel de définitions de ces zones peu denses. On peut ainsi distinguer l'approche fonctionnelle qui caractérise

les espaces hors de l'influence des villes en ce qui concerne le critère de l'emploi, de celle dite morphologique qui s'appuie sur la grille communale de densité³ établie par l'INSEE et sur la continuité du bâti⁴. Cette grille utilise la méthode retenue par l'Union européenne qui s'appuie sur le découpage du territoire en carreaux de 1 km² et sur l'agrégation de carreaux de densité équivalente, définissant des « taches » ou « clusters ». Chaque commune est ensuite affectée dans une catégorie en fonction de la part de la population communale comprise dans les différents types de cluster. Cette méthode permet un classement des communes entre 7 niveaux⁵. En revanche, les délimitations de zones denses ou non ne prenant pas en compte les limites administratives, c'est-à-dire au niveau d'un territoire intra ou intercommunal, sont beaucoup plus complexes à réaliser.

Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) a croisé ces deux approches pour définir

3 Actualisée en mai 2022, elle permet de classer les communes en fonction du nombre d'habitants et de la répartition de ces habitants sur leur territoire. Elle distingue ainsi les communes rurales et urbaines. Les communes rurales se déclinent en trois niveaux : les « bourgs ruraux », le « rural à habitat dispersé », et le « rural très dispersé ». Le rural réunit 33 % de la population nationale et 88 % des communes françaises.

4 Cette continuité n'existe plus en cas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions : 5 grands centres urbains ; centres urbains intermédiaires ; ceintures urbaines ; petites villes ; bourgs ruraux ; rural à habitat dispersé ; rural à habitat très dispersé

plus précisément les espaces ruraux peu denses. Selon cette méthode, « *une commune est considérée comme peu dense ou très peu dense si la moitié (ou plus) de sa population réside dans des zones d'habitat dispersé, hors des mailles urbaines plus densément peuplées. Les communes peu denses et très peu denses couvrent aujourd'hui 40 % de la population française et sont assimilées par l'Insee à des espaces de ruralité⁶* ».

De son côté, l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT) a publié en février 2023 une étude⁷ dans laquelle elle établit une typologie des différents types de ruralités, basée sur des critères démographiques, économiques et géographiques :

- Les ruralités résidentielles où l'on habite plus qu'on y travaille. Elles forment un halo autour des villes et concernent environ 10 000 communes rurales et 8,1 millions d'habitants
- Les petites polarités, industrielles et artisanales ou mixtes, au nombre de 5 500 (17 % des communes rurales), présentent plusieurs caractéristiques : un nombre d'emploi significatif (46 % de l'emploi total des communes rurales) ; des équipements et des services, y compris publics, de proximité ; des logements sociaux.... Elles étaient qualifiées dans une nomenclature précédente de « petites villes rurales »
- Les ruralités productives, dont les habitants actifs sont majoritairement des ouvriers ou des travailleurs du secteur

agricole, regroupent 11 800 communes et plus de 4 millions d'habitants. Elles sont généralement éloignées des aires d'influence des villes et connaissent une diminution régulière de population

Les ruralités touristiques (4 100 communes et 2,2 millions d'habitants). Éloignées des pôles d'emplois, hors activités saisonnières, elles présentent la plus faible densité de population permanente de l'échantillon

Comme cela a été souligné dans un rapport⁸ remis en 2019 à Mme Jacqueline Gourault, alors ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, les outils statistiques ne permettent pas de véritablement caractériser les zones peu denses. En effet, celles-ci peuvent constituer une partie d'une couronne périurbaine éloignée d'une grande agglomération, mais qui reste dans sa zone d'attraction, à défaut d'être dans son périmètre intercommunal. Le relief peut aussi être un facteur d'éloignement et un obstacle à la mobilité. Inversement, les espaces périurbains proches des métropoles mais mal desservis en transports collectifs, bénéficiant de peu d'innovations, notamment hors des zones de déploiement des nouvelles mobilités partagées des cœurs de ville, pourraient être considérés comme peu denses.

Dans cet avis, le « peu dense » sera fondé sur la question de la mobilité et non de la géographie humaine. A cet égard, lors de son entretien, Mme Elodie Castex⁹ a déclaré : « *Dans le monde du transport, ce qui est peu dense est, par défaut,*

6 « Nouvelles solutions de mobilité dans les espaces de faible densité, une priorité des prochains mandats locaux », guide réalisé par l'AdCF et Transdev en mai 2020

7 « Typologies et trajectoires » 16 février 2023.

8 « Ruralités, une ambition à partager » rapport remis en juillet 2019 à Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales

9 Professeure des Universités, Directrice de l'Institut d'Aménagement, d'Urbanisme et de Géographie de Lille (IAUGL)

ce qui n'est pas urbain. Le peu dense est ce qui ne rentre pas dans un périmètre desservi par des transports urbains. Dans la vision transport, ce qui prédomine, ce sont des zones dans lesquelles les solutions de massification des transports sont peu performantes, dans lesquelles l'installation de site propre n'est pas possible ou fortement contrainte, en termes de distance, de rationalisation, en termes économiques, ou des lignes de bus régulières, des lignes d'autocar. [...] De plus, chaque territoire a des caractéristiques sociodémographiques qui lui sont propres, des caractéristiques morphologiques qui varient très fortement quand on est dans des zones de montagne, des zones de plaine ou des vallées qui

contraignent les organisations urbaines, mais aussi l'organisation des déplacements. Pour cela, les solutions standardisées « prêt à l'emploi » ne sont pas toujours adaptées aux différents territoires. [...] L'aménagement des mobilités en zones peu denses consiste à structurer d'abord les services, les commerces, les territoires, car la mobilité se calcule sur ces morphologies où l'on va avoir des concentrations et des habitats diffus à d'autres endroits. »

Sur ce point, il convient de noter que 50 % des Français ont le sentiment que les services publics locaux près de chez eux ne répondent pas bien à leurs besoins : ils sont 59 % dans le périurbain et 66 % dans le rural¹⁰.

B. Des difficultés et des attentes pour les déplacements réguliers en zones peu denses

Différentes études et enquêtes ont permis de recueillir des données relatives aux déplacements réguliers, quotidiens ou au moins hebdomadaires, en excluant donc les trajets de longue distance, par exemple pour partir en vacances. Elles identifient aussi les problèmes rencontrés par les personnes concernées et, le cas échéant, leurs attentes. Compte tenu de la difficulté qui vient d'être présentée de définir les zones peu denses, ces travaux ne concernent pas spécifiquement leurs habitantes et leurs habitants. Certaines portent cependant plus particulièrement sur les territoires ruraux. Les

éléments repris ci-après en sont extraits. Ils sont complétés par des résultats issus de la plate-forme de participation citoyenne mise en œuvre par le CESE. Sans prétendre refléter une réalité exhaustive, ils témoignent du vécu, des besoins et des propositions d'un nombre significatif de femmes et d'hommes (plus de 10 000) directement concernés par les problématiques de mobilité. Leurs apports sont intégrés dans le texte avec la dénomination de « *répondants* ».

1. Des déplacements domicile/travail qui s'allongent

L'activité professionnelle ou les études constituent le premier motif de déplacement. En effet, 80 % des actifs ne travaillent pas dans leur commune de résidence et 1/3 des actifs, soit 9 millions de personnes dans leur intercommunalité. Ce taux atteint ou dépasse même 50 % dans la moitié des intercommunalités¹¹. Depuis les années 1970, la dissociation des lieux de vie et d'emploi n'a cessé de s'accroître.

Les *répondants* confirment ce constat : se rendre sur le lieu de travail ou de formation/études est cité comme la première raison de se déplacer par deux-tiers d'entre eux (66 %), loin devant la nécessité d'aller faire les courses (22 %), hormis pour les personnes de plus de 60 ans pour qui ce motif vient en premier.

Les Français consacrent en moyenne 1h10 par jour pour leurs déplacements domicile-travail¹². 68 % des répondants parcourent moins de 100 km par semaine (entre 30 et 100 km pour 38 % d'entre eux, moins de 30 km pour 30 %) le tiers restant indique donc effectuer plus de 100 km par semaine.

Globalement, 77 % des Françaises et des Français vivant dans des communes rurales considèrent que les moyens de transport n'y sont pas assez développés¹³. Près de 25 % des Français déclarent avoir déjà renoncé à un travail ou à une formation, faute de moyens pour se déplacer¹⁴.

2. La voiture individuelle moyen essentiel de déplacement en zone peu dense

87 % des Français utilisent la voiture pour au moins un de leurs déplacements du quotidien. Ils sont 97 % dans les milieux périurbains et ruraux¹⁵. Les *répondants* ont confirmé ce classement en citant la voiture ou moto individuelle à moteur thermique, comme le premier mode de déplacement (61 %). Il convient de noter que si le train vient en 2^{ème} position, le vélo ou la trottinette, électrique ou non, sont classés avant le covoiturage (13 %). Cela peut sans doute s'expliquer par le fait qu'un nombre non négligeable de périurbains ont rempli le questionnaire (31 %), mais peut être également le signe d'un retour à l'utilisation du vélo en milieu rural. D'une manière générale, on observe que la part modale de la voiture est inversement proportionnelle à la densité en France. Autrement dit, plus les densités sont faibles, plus l'usage de la voiture est important, et inversement.

Si l'on examine la répartition des distances parcourues, en 2020, le transport intérieur de voyageurs reste largement dominé par le transport individuel en véhicules particuliers (80,6 %). Les transports ferrés (trains, RER et métros) représentent 11,5 % des voyageurs-kilomètres, davantage que les transports collectifs routiers (6,2 %)¹⁶.

¹¹ R. Reynard, V. Valles, Les emplois se concentrent très progressivement sur le territoire, les déplacements domicile-travail augmentent, Insee, septembre 2019

¹² Enquête IPSOS-Transdev-Régions de France, 2019

¹³ Laboratoire de la Mobilité Inclusive, décembre 2016

¹⁴ *ibid*

¹⁵ Enquête IPSOS-Transdev-Régions de France, 2019

¹⁶ Insee, Tableau de l'économie française, édition 2020 parue le 27.02.2020

Transports de voyageurs – Tableaux de l'économie française | Insee

Le transport ferroviaire a constitué le mode de transport de marchandises et de voyageurs dominant entre 1850 et 1950, avant de décliner fortement en termes de part modale. Tous types de trajets et de trains confondus, il est ainsi passé de plus de 90 % du transport de voyageurs (en voyageur-km) dans les premières décennies du XX^{ème} siècle en France, à encore près de 60 % en 1950, et à seulement 9,2 % en 2016, soit le même niveau qu'en 1980 (après un point bas à 7,5 % en 1995). Pour autant, en valeur absolue, l'indicateur voyageur-km a plus que doublé entre 1950 et aujourd'hui, grâce notamment au développement de la grande vitesse et à l'accroissement de l'offre de transport régional.

Le réseau ferré national français qui est né en 1827 dans le département de la Loire, a atteint son apogée dans les années 30 en comptant 42 700 km de voies, dont 8 % électrifiées. En 2021, il représentait 28 000 km de lignes, dont 2 600 km de lignes à grande vitesse¹⁷. Dans les territoires peu denses, les 147 lignes ferroviaires de desserte fine du territoire représentent 9 102 km dont 1 220 km dédiées à une desserte nationale, 4 146 km dédiées à la desserte de villes régionales, 1 115 km de desserte périurbaine et 2 261 km de desserte rurale. Hors trains de fret, ces lignes sont empruntées majoritairement par des TER (8 428 km), des trains intercity dits « d'équilibre du territoire » (1405 km) et marginalement par

des TGV (251 km). Leur état de performance continue globalement à se dégrader bien que des efforts de réinvestissements récents aient pu infléchir cette tendance (environ 3 000 km en bon état et en voie d'amélioration, plus de 5 000 km en état moyen ou mauvais stable et plus de 600 km de lignes sans circulation)¹⁸. En outre, sur plus de 1 500 km de ces lignes circulées, des restrictions supplémentaires de vitesse ont dû être imposées en raison de l'état de l'infrastructure. Parmi les solutions innovantes qui permettraient un usage accru de ces lignes pour un transport ferroviaire de voyageurs, le train léger, moins exigeant en termes de performance de l'infrastructure, a les mêmes fonctionnalités que le TER et pourrait donc circuler sur l'ensemble des lignes de desserte fine du territoire ouvertes à la circulation tout en accédant au reste du réseau structurant (soit plus de 10 000 km de voies). Le train très léger (Draisie, Ecotrain...) est adapté à des lignes de dessertes fines très peu circulées, mais plus encore aux lignes fermées sur lesquelles la continuité de la voie est assurée sans traversée de route par passages à niveau (soit un potentiel maximum entre 1 000 et 2 000 km de voies de desserte rurale). Enfin des solutions de train ultraléger sont projetées pour réutiliser des lignes fermées, y compris lorsque le linéaire traverse des infrastructures routières (environ 600 km de desserte rurale uniquement sur lignes fermées).

¹⁷ Atlas_reseau_ferre_2020_web_914 (interactiv-doc.fr)

¹⁸ Entretien avec Eric Veillard et Rémi Désormière, SNCF Réseau, 14.11.2022

Ces données peuvent être comparées avec celles du réseau routier qui, entre 2005 et 2020, est passé de 991 000 km à 1,1 million de km de routes, le réseau ferré ne représente donc que 2,5 % du routier. Dans le détail, celui-ci se divise en 9 000 km d'autoroutes concédées, 2 600 km d'autoroutes non concédées, 9 700 km de routes nationales, 379 000 km de routes départementales et 705 000 km de routes communales¹⁹. En 2020, 87 % des trajets se sont effectués sur les routes.

Si le transport ferroviaire n'est plus le mode dominant, avec une part modale des trafics voyageurs relativement modeste mais plus élevée que dans les pays voisins, il joue un rôle non négligeable dans la mobilité des Français, 4 millions de voyages et 11 000 trains circulant chaque jour. Ces trains du quotidien (services régionaux conventionnés TER et Transilien) représentent la majorité des voyages en train, mais seulement un tiers du trafic en voyageurs-kilomètres. Au contraire, les TGV sur le marché domestique représentent la moitié des voyageurs-kilomètres. Les 3 000 gares accueillent chaque jour 10 millions de visiteurs, voyageurs ou clients des commerces. La notion de gare recouvre des réalités très différentes, depuis les grandes gares nationales, qui accueillent de multiples transporteurs (internationaux, nationaux, régionaux...) et sont des pôles multimodaux qui offrent un vaste éventail de services et de commerces, jusqu'aux haltes qui n'offrent qu'un quai, un abri et un distributeur de billets. En effet, 90 % des gares n'accueillent que des services régionaux²⁰.

En 2018, les transports collectifs routiers (autobus, autocars et tramways) représentaient 32,1 % du transport collectif intérieur. Le transport interurbain régulier librement organisé connaît une forte croissance (+ 19,2 %, après + 7,2 % en 2017) en bénéficiant d'un report des passagers provenant du transport ferroviaire. Le parc de bus et de cars a augmenté de 5.9 % entre 2014 et 2019 en France métropolitaine, passant de 88 à 93 milliers de véhicules. Il est cependant probable qu'une part significative de cette augmentation concerne des trajets relativement longs (cars « Macron ») et non les transports du quotidien.

Globalement, après une nette baisse pendant la période de la pandémie Covid, la fréquentation des transports publics a fortement progressé de 30 % en 2022 et dépasse désormais le niveau de 2019²¹.

12 % des Français utilisent régulièrement le vélo dans leurs déplacements du quotidien. Ils seraient plus nombreux si les infrastructures étaient aménagées (pistes cyclables, stationnement)²². Toutefois, la longueur des véloroutes et voies vertes est passée de 6 900km à 17 515km entre 2014 et 2019, soit une multiplication par 2,5. Le vélo constitue la solution qui fait l'objet de plus de demandes de la part des *répondants* pour son développement : infrastructures routières - pistes cyclables, ateliers vélo associatifs, sécurisation des itinéraires, offres de stationnement...

19 Chiffres clés des transports, Ministère de la transition écologique, Edition mars 2022

20 Eléments extraits du Rapport de la mission conduite par Jean-Cyril Spinetta, rendu au PM le 15 février 2018
21 En septembre 2021, la fréquentation n'avait toujours pas retrouvé son niveau d'avant crise en France, la fréquentation des transports publics s'élevait à 80 % de son niveau de 2019 (60 % en Ile de France).

22 Enquête Ipsos-Transdev-Régions de France, 2019

Globalement, les modes de déplacement les plus soutenus par les répondants sont le train, la multimodalité et le vélo.

3. Des freins et des attentes vis-à-vis des transports collectifs

Dans les territoires ruraux, les modes de déplacements individuels apparaissent plus attractifs que les transports en commun, pour leur facilité, leur accessibilité, leur rapidité et leur confort, malgré leur coût. La qualité de service est la variable objective qui influence le plus le choix des transports collectifs²³. Différents critères sont mentionnés à cet égard :

- la mise en place d'un tarif de transport en commun inférieur au coût habituel des déplacements en voiture ;
- une fréquence de passage plus élevée et un titre de transport unique pour aller à un endroit même si l'on utilise plusieurs moyens de transports successifs ;
- le covoiturage /autopartage qui peut être considéré comme un transport collectif reste toutefois moins populaire²⁴.

Les *répondants* vont dans le même sens, en souhaitant en premier lieu une plus grande fréquence (52 %), puis une disponibilité à proximité du domicile (45 %), et enfin une réduction de leur coût ou une aide économique (37 %).

Pour les périurbains et les ruraux, leurs souhaits en matière de proximité de leur domicile de différents types d'infrastructures de transports s'établissent dans cet ordre, du plus près au plus éloigné : un arrêt de bus ou de car, puis une aire de covoiturage, puis une gare ferroviaire, et enfin une station d'autopartage n'excédant pas une distance de plus de 24 minutes du domicile²⁵.

Il convient de souligner qu'en France, sur une distance de moins de 50 km, la durée d'un trajet en transports en commun est en moyenne dans les espaces ruraux de 188 minutes dont 80 mn pour les correspondances, soit plus de trois heures, contre respectivement 158 et 126 mn en Espagne et en Allemagne²⁶. Les causes de ces différences sont multiples : temps de correspondances, faible fréquence des trajets, rareté de l'offre ferroviaire.

Dans les zones peu denses, il est souvent difficile de se déplacer en utilisant un seul moyen de transport direct, hors voiture individuelle, offrant une fréquence suffisante. Le recours à l'intermodalité (combinaison de plusieurs types de transport collectifs ou non) constitue donc la seule solution. Or, elle s'avère souvent complexe pour connaître et combiner leurs modalités et horaires respectifs. De plus, elle peut requérir à l'achat de différents titres de transport.

23 TAYLOR, B. D., FINK, C. N. « The Factors Influencing Transit Ridership: A Review and Analysis of the Ridership Literature », UC Berkeley: University of California Transportation Center, 2003

24 Ipsos- Enquête sur la mobilité du quotidien dans les régions françaises - Transdev - Septembre 2019

25 ibid

26 Source « Etude de l'Autorité de la qualité de service dans les transports » juin 2019

Face à cette difficulté souvent dissuasive, des systèmes intermodaux numériques intégrés baptisés MAAS (acronyme anglais signifiant “*mobility as a service*” ou « mobilité servicielle » en français), ont récemment vu le jour. Il s’agit de plateformes auxquelles l’usager se connecte par smartphone. Il y a accès pour aller d’un point A à un point B, à l’information sur les horaires, les lignes de transport, la réservation, l’achat et la validation des titres de transport à travers son compte d’utilisateur. En pratique, il adresse au service numérique multimodal une requête sur un déplacement donné à une heure donnée. Il reçoit, en réponse, différentes solutions classées selon des critères objectifs. De façon parfaitement fluide, sans nouvelle saisie de données, il achète le titre de transport choisi ou effectue une réservation, pour un VTC²⁷ (voiture de transport avec chauffeur) par exemple²⁸. Certains opérateurs comme Transdev, du groupe Caisse des Dépôts, cherchent à élargir au maximum l’éventail des modes de moyens de déplacement intégrés dans la MAAS (transports publics, deux-roues en libre-service, marche...) dans une solution unique regroupant billettique, propositions d’itinéraires et réservation. La SNCF a engagé en 2019 une démarche similaire avec son application mobile « l’assistant SNCF », qui a été remplacée par « SNCF Connect ».

Les pôles d’échanges multimodaux (PEM) sont des outils du report modal qui se développent et qui s’inscrivent dans le même objectif. Ils constituent des maillons de la chaîne de déplacement. Il existe différentes configurations de PEM selon le contexte territorial. Dans les villes moyennes et

zones peu denses, il y a notamment deux types de PEM :

- *ceux qui sont créés autour d’une gare ferroviaire ou d’un arrêt de bus d’une ligne structurante du réseau. Ils regroupent les lignes de transports collectifs régulières ou à la demande et des véhicules partagés, des services et stationnement vélos... L’objectif principal est alors de permettre le rabattement des différents modes vers le PEM ;*
- *Dans les territoires peu denses où on observe un développement des petits pôles d’échanges, l’intérêt premier est de regrouper au même endroit les modes de déplacement disponibles et de créer une centralité de la mobilité là où l’offre est limitée ou diffuse. Ils peuvent se développer avec des systèmes de mobilité « légers », comme les modes actifs ou partagés, sans être reliés à une gare ferroviaire, par exemple dans une zone d’activités ou une zone touristique, ni même à des transports collectifs puisque certaines zones en sont dépourvues. Les PEM sont alors un lieu d’accès à ces services. Plus de 50 % des communautés de communes ayant pris la compétence « mobilité » (nouvelles AOM) considèrent que l’aménagement de pôles d’échanges est une action appropriée à leur territoire dans le cadre de l’exercice de leur nouvelle compétence. Le PEM permet alors d’organiser les mobilités au niveau du territoire. Il peut être créé à partir d’un site déjà utilisé sans cadre particulier, comme un parking utilisé par les covoitureurs, un site de loisirs fréquenté...²⁹*

²⁷ Voiture de transport avec chauffeur

²⁸ Cerema, « Mobility as a Service (MaaS) : assurer un service unifié dans le cadre de la multimodalité »

²⁹ Cerema : « Les pôles d’échanges multimodaux : un outil du report modal en ville comme en territoires peu

4. Des coûts de transports très importants

S'agissant du coût des transports, différentes observations méritent d'être relevées. D'abord, le coût réel a souvent moins d'impact que le coût perçu. C'est particulièrement le cas pour l'automobile dont les usagers sous-estiment le prix de revient global, intégrant l'amortissement, l'entretien, l'assurance, le carburant, le parking..., et surestiment celui des transports collectifs. De plus, le coût réel d'utilisation ne constitue pas un facteur décisionnel, d'autres éléments entrant en ligne de compte comme l'envie de rentabiliser les frais fixes inhérents à l'achat d'une voiture, par exemple.

Concernant la réalité du coût des transports du quotidien, il s'avère plus important dans le périurbain et dans le rural. En 2019, alors qu'il est de 179 euros par mois, pour un habitant de centre urbain, il s'élève à

223 euros pour un habitant de zone périurbaine et à 215 euros pour un habitant en zone rurale³⁰

40 % des Français s'estiment mécontents de leur budget mobilité qui touche fortement les catégories sociales les plus fragiles, souvent très dépendantes de la voiture³¹. Il est intéressant de comparer ces données avec celles recueillies par le CESE qui ne résultent pas d'un calcul établi sur des bases méthodologiques précises : 67 % des *répondants* estiment consacrer un budget mensuel supérieur à 100 euros aux déplacements des membres de leur foyer, ce qui apparaît largement sous-estimé. En effet, selon l'INSEE, les transports ont représenté entre 14 et 15 % des dépenses des ménages, proportion stable entre 2005 et 2019. Ce pourcentage s'est abaissé à 12,5 % en 2020, sans doute du fait de la crise du COVID³².

C. De nombreuses réglementations et politiques publiques successives

Les problématiques de mobilités rejoignent celles de l'aménagement des territoires. En effet, pour favoriser un développement économique, y compris touristique, et social, équilibré sur l'ensemble de notre pays il convient de pouvoir se déplacer facilement à la fois au sein du bassin de vie et d'emploi

où l'on réside, mais également d'accéder aux autres parties de l'Hexagone. L'aménagement du territoire est ainsi devenu un domaine important de l'action publique dans les années 1950, avec en particulier le développement de grandes infrastructures routières³³. Après une conception jacobine

denses » septembre 2022

30 En moyenne, tous modes de transports confondus, source Enquête Transdev IPSOS sur les mobilités du quotidien dans les régions françaises, sept 2019

31 Source Cerema

32 Chiffres clés des transports - Édition 2022, ministère de la Transition écologique

33 Données recueillies sur les sites géoconfluences, rhone.gouv et FranceMobility

visant à relier Paris aux métropoles régionales, et inversement, une approche plus décentralisée a progressivement émergé. Elle s'est traduite par l'évolution du vocable d'aménagement « des » territoires. Ce domaine a fait l'objet depuis quatre décennies d'une production législative et réglementaire foisonnante relative à la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités, ainsi qu'aux outils et aux moyens à mettre en œuvre au sein des territoires.

Sont rappelées ci-après quelques grandes étapes s'agissant des politiques mises en œuvre en la matière ainsi que des textes concernant plus particulièrement le domaine des transports.

En 1950, une loi a créé le Fonds national d'aménagement du territoire (FNAT) destiné à financer des opérations d'aménagement industriel et des zones d'habitations complémentaires prises en charge par des collectivités locales, des établissements publics ou par l'État³⁴.

En 1962, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) a été créée. Elle est placée directement sous l'autorité du Premier ministre, pour conseiller et orienter la politique du gouvernement sur les questions d'aménagement du territoire. Elle joue un rôle important dans la modernisation du territoire en pilotant des politiques de rééquilibrage, de régionalisation, de décentralisation et de contractualisation entre l'Etat et les collectivités. En 2014, La DATAR a fusionné avec le Comité interministériel des villes et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances pour créer le Commissariat général à

l'égalité des territoires (CGET)). En 2020, il absorbe d'autres organismes pour devenir l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

Il convient de mentionner les lois de décentralisation de 1982 et 1983 transférant de nombreuses compétences et des moyens aux collectivités territoriales, dans le but d'établir de nouvelles relations entre celles-ci et l'Etat. Dans ce cadre, sont institués les contrats de plan État-Région (CPER) pour veiller à la convergence des financements en faveur de projets structurants pour l'aménagement du territoire, ainsi que la mise en cohérence des politiques publiques au service d'une vision stratégique partagée à l'échelle de chaque région.

En 1995, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (dite loi Pasqua) associe le terme d'aménagement du territoire à celui de développement et introduit le concept de pays.

En 1999, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable des territoires (LOADDT) introduit, entre autres, la contractualisation territoriale et les schémas de services collectifs.

En 2014, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) redéfinit le statut des 9 métropoles, répartit les compétences entre départements et régions et établit un pacte de gouvernance territoriale au niveau régional. Elle officialise le rôle d'autorité organisatrice de la mobilité.

34 Pouvreau, B. (2003). La politique d'aménagement du territoire d'Eugène Claudius-Petit. Vingtième Siècle. Revue d'histoire, no<(sup> 79), 43-52. <https://doi.org/10.3917/ving.079.0043>

En 2015, la loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) confie de nouvelles compétences aux régions et redéfinit les compétences attribuées à chaque collectivité territoriale. Il s'agit du troisième volet de la réforme des territoires.

Depuis 2020, les contrats de plan Etat-Régions doivent répondre à une démarche ascendante à partir des attentes et des besoins des territoires. La contractualisation s'axe autour de six volets régionaux dont la mobilité multimodale et les infrastructures de transport, la transition écologique et énergétique, ainsi que la cohésion des territoires.

L'instruction du 11 décembre 2020 relative à la dotation régionale d'investissement attribue aux Régions une enveloppe de 600 millions d'euros de crédits d'investissement, prioritairement en faveur de la rénovation thermique des bâtiments publics et des mobilités du quotidien.

La loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS) de 2022, prévoit notamment une faculté de transfert des routes nationales et des petites lignes ferroviaires aux régions.

S'agissant plus particulièrement des transports, quelques grands textes méritent d'être mentionnés.

La loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) de décembre 1982, fixe la répartition des compétences

entre les différentes collectivités locales : régions, départements et communes. Elle a été modifiée par les lois MAPTAM, NOTRe. Elle affirme un droit au transport, « *se déplacer dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix ainsi que de coûts pour la collectivité* ». Elle prévoit la réalisation des plans de déplacements urbains (PDU).

En 2014, la loi portant réforme ferroviaire vise à mettre fin à la séparation entre Réseau ferré de France (RFF³⁵) et la SNCF, à stabiliser la dette du secteur ferroviaire et à préparer l'ouverture à la concurrence du transport intérieur de passagers.

En 2018, le nouveau Pacte ferroviaire prévoit des moyens sur 10 ans pour remettre à niveau le réseau ferroviaire, transforme le groupe public ferroviaire en sociétés anonymes à capitaux publics et organise l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs.

En 2019, loi d'orientation des mobilités (LOM), pour laquelle le CESE avait été saisi par le Gouvernement³⁶, conforte les lois MAPTAM, NOTRe, et Pacte Ferroviaire et s'inscrit dans leur prolongement avec la volonté de travailler les mobilités du quotidien aux bonnes échelles et faire que les différents modes se complètent afin de répondre aux enjeux de fractures sociales et territoriales. Elle comprend 3 axes³⁷ :

35 Réseau ferré de France (RFF) était un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) français créé le 13 février 1997

36 Avant-projet de loi d'orientation des mobilités, novembre 2018

37 Source ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires

→ Investir plus et mieux dans les transports du quotidien :

- 13,4 Md€ d'investissements de l'État dans les transports en cinq ans ;
- réorientation des investissements en faveur des transports du quotidien plutôt que de nouveaux grands projets ;
- hausse des moyens pour l'entretien des réseaux existants ;
- désenclavement des territoires ruraux

→ Faciliter et encourager le déploiement de nouvelles solutions pour permettre à tous de se déplacer :

- la mobilité domicile-travail comme élément du dialogue social dans les entreprises : possibilité de mettre en place un titre-mobilité, sur le modèle ticket restaurant ;
- forfait mobilité durable, jusqu'à 400 €/an pour aller au travail en covoiturage ou en vélo : les employeurs pourront contribuer aux frais de déplacements de leurs salariés par ce forfait, exonéré d'impôts et de cotisations sociales ;
- un permis de conduire moins cher et plus rapide ;
- l'accélération du développement des solutions innovantes de mobilité : circulation de navettes autonomes dès 2020, 100 % des informations rendues publiques pour favoriser des trajets en un seul clic ;
- mobilité des personnes en situation de handicap facilitée, grâce à des mesures concrètes : gratuité possible pour les accompagnateurs dans les transports, données d'accessibilité rendues publiques, etc.

→

→ Engager la transition vers une mobilité plus propre :

- objectif de neutralité carbone en 2050 inscrit dans la loi, conformément au Plan climat
- prime à la conversion et la possibilité de recharger partout son véhicule électrique, en multipliant par 5, entre 2019 et 2022, les points de recharge
- plan vélo pour tripler sa part dans les déplacements : création d'un fonds vélo de 350 M€, généralisation progressive du marquage des vélos et des stationnements sécurisés, création du forfait mobilité durable, généralisation du savoir-rouler à vélo dans le cadre plus global de l'éducation routière, notamment chez les enfants...
- plan pour faire du covoiturage une solution au quotidien, en permettant aux collectivités de subventionner les covoitureurs, en ouvrant la possibilité de créer des voies réservées aux abords des métropoles, en mettant en place un forfait mobilité durable...
- zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m) permettant aux collectivités de limiter la circulation aux véhicules les moins polluants, selon des critères de leur choix
- contribution des modes les plus émetteurs au financement des mobilités : réduction de 2 centimes de l'exonération de Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques (TICPE) pour les transporteurs routiers et écocontribution inédite du secteur aérien.

Elle généralise les autorités organisatrices de la mobilité en élargissant leurs compétences. Elle offre la possibilité aux structures intercommunales (communautés de communes, pôles d'équilibre territorial et rural (PETR) ou syndicats mixtes) de demander à exercer cette compétence dans les territoires non encore couverts. Elles avaient jusqu'au premier semestre 2021 pour le faire. Sinon ce sont les Régions qui jouent ce rôle. Au 1^{er} avril 2022, le positionnement des communautés de communes est le suivant³⁸ : 53 % des communautés de communes ont demandé à devenir AOM locales et donc 47 % des communautés de communes n'ont pas pu exercer ce droit. De plus, 5 % des communautés de communes étaient déjà compétentes auparavant.

Par ailleurs, la LOM fixe à fin 2023, l'ouverture à la concurrence, engagée depuis 2018, des transports publics jusqu'alors opérés par des monopoles publics (RATP et SNCF)³⁹.

Enfin, il faut signaler que la loi Climat et Résilience de 2021 qui a repris certaines des 146 propositions formulées par la Convention citoyenne pour le climat qui s'est tenue au CESE, prévoit notamment :

- la création de zones à faibles émissions (ZFE) dans les agglomérations de plus de 150 000 habitants d'ici fin 2024 ;
- l'obligation pour les régions de proposer des tarifs attractifs sur les trains régionaux ;
- la fin de la vente des voitures neuves les plus polluantes en 2030 et des poids lourds, autobus et autocars neufs les plus polluants en 2040.

38 Source Cerema

39 la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire s'agissant du train, et la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités s'agissant des transports en Ile de France

PARTIE 02

Les grands défis et enjeux

Développer des mobilités durables et inclusives en zones peu denses constitue à la fois une nécessité et un défi très ambitieux à relever.

C'est tout d'abord une nécessité pour assurer à celles et ceux qui y vivent la qualité de vie à laquelle ils sont en droit de prétendre, quelles que soient leurs situations en termes d'âge, d'état de santé, de handicap, de composition familiale, de niveau social, d'activités professionnelles... Or, comme cela a déjà été mentionné, la majeure partie des actes quotidiens implique de se déplacer. Dans une situation où les solutions sont plus réduites, le risque d'isolement est accru en raison d'inégalités sociales, géographiques et économiques. Ainsi plusieurs études et ouvrages ont montré que les jeunes femmes, par exemple, accédaient plus difficilement à une mobilité individuelle essentiellement organisée autour de la voiture individuelle en milieu rural, ce qui constitue un obstacle au développement de leur vie sociale et professionnelle⁴⁰. En effet, de nombreuses femmes sont contraintes de renoncer à une activité professionnelle du fait du manque et de l'éloignement des services de garde d'enfants, notamment les crèches collectives, moins onéreuses. De plus, les horaires des services existants ne correspondent pas toujours aux femmes ayant des horaires de travail tardifs ou atypiques. Ensuite, ces difficultés de mobilité sont

un frein à l'accès aux soins dans les territoires ruraux qui souffrent d'une désertification médicale particulièrement marquée en ce qui concerne les gynécologues et les maternités dont le nombre a été divisé par trois en 40 ans. Ces difficultés d'accès aux soins produisent parfois des phénomènes de renoncement, notamment en termes de suivi gynécologique, pourtant essentiel en matière de prévention.

Lorsque la mobilité n'est plus directement accessible par la conduite d'un véhicule individuel et qu'un recours à l'intermodalité est nécessaire, les perspectives de déplacement se compliquent largement, notamment vis-à-vis des personnes âgées ou handicapées. En effet, le simple accès à l'information relative à une offre plus rare et plus dispersée en territoires peu denses, couplée à l'incertitude sur leur accessibilité réelle⁴¹ représentent des obstacles non négligeables à la mobilité. Pour des personnes ou des familles en précarité économique, les frais liés à l'utilisation d'une voiture individuelle (entretien, assurance, carburant), peuvent fortement compromettre leur accès à ce mode de déplacement. Le risque d'une « quasi-assignation à résidence » est d'autant plus fort pour les habitantes et les habitants de ces territoires, une situation inacceptable dans un pays qui a fait de la liberté et de l'égalité sa devise. La question de la sécurité est

40 Yaëlle AMSELLEM-MAINGUY, Les filles du coin : vivre et grandir en milieu rural, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Académique », 2021

41 Audition de M. Nicolas Mérielle, Conseiller national « accessibilité, conception universelle & qualité d'usage » de l'APF France handicap, 7 septembre 2022

déterminante dans l'usage de certains moyens de transport, notamment publics, par les femmes et les personnes âgées. Les déplacements à pied ou certains aménagements (pistes cyclables...) sont identifiés par certaines comme dangereux, présentant des risques d'agression. De plus, tout comme l'utilisation des transports collectifs et publics individuels ainsi que des lieux d'attente ou de repos, le covoiturage représente un risque pour de nombreuses femmes.

Au-delà de la satisfaction des besoins individuels, les mobilités s'inscrivent aussi dans une dimension collective en conditionnant le dynamisme et l'attractivité de territoires ruraux et périurbains qui connaissent d'importantes difficultés. En effet, ces derniers sont confrontés à de sérieux défis qui interrogent sur les perspectives de ces zones, que le CESE assimile à un cercle vicieux délétère. Leur désertification engagée couplée au manque de services en tous genres dissuade de potentiels nouveaux habitants de venir s'y installer. Parallèlement, la disparition de commerces, d'emplois et de services publics accroît la dépendance aux modes de déplacement et impacte l'attractivité de ces territoires. Parmi les territoires peu denses, il existe une grande variabilité dans l'intensité de cette problématique : sans action publique décisive, les territoires ruraux les plus isolés pourraient être qualifiés de « territoires de relégation », matérialisant dans l'espace une fracture sociale et territoriale. Dans ces territoires

confrontés à des processus de marginalisation et de désertification, parfois rapides, permettre aux habitants d'en sortir au quotidien contribue à créer les conditions de leur maintien durable dans leur commune.

La nécessité de concilier la pluralité des objectifs et des besoins représente également un défi de taille pour les territoires peu denses.

Substituer l'actuel modèle dominant de la voiture individuelle à moteur thermique impose de développer des solutions alternatives, attractives et fonctionnelles. Cependant, le changement à opérer est aussi culturel. En effet, la voiture est aujourd'hui associée à la liberté et, selon le modèle, la gamme ou la puissance, souvent à une forme de réussite, notamment sociale. Cette image est largement véhiculée par la publicité. Il convient par conséquent de faire évoluer cette représentation pour bâtir un nouvel imaginaire s'agissant des façons de se déplacer.

Proposer de nouveaux modes de transport plus sobres et respectueux de la planète impose de développer l'offre en termes de fréquence, de desserte et de rapidité, tout en veillant à prendre en compte les enjeux climatiques et environnementaux. Sur ce dernier aspect, il convient de rappeler que les transports, en incluant les voyageurs et les marchandises, constituent le secteur qui émet le plus de gaz à effet de serre avec 32 % en 2022, le transport des personnes en représentant les 2/3⁴². Ce niveau n'a que très peu

42 « Chiffres clés des transports - Édition 2022 » ministère de la Transition écologique

baissé ces dernières années après avoir beaucoup augmenté au cours des 30 précédentes. De plus, les transports contribuent à la pollution de l'air en étant le premier émetteur de cuivre (75 %), 50 % de celles de zinc et de 49 % de l'oxyde d'azote. Ce secteur est aussi responsable de 13 % des émissions de particules fines provenant des échappements, de l'usure des routes et des pièces des véhicules⁴³. Enfin, les infrastructures de transports sont la cause d'une part non négligeable de l'artificialisation des sols ; l'emprise au sol des réseaux ferrés et routiers représentait en 2012, 20 970 km², soit 3,8 % du territoire métropolitain⁴⁴.

Une telle transition, complexe mais nécessaire, représente d'importants défis économiques. En effet, les collectivités territoriales des espaces concernés sont confrontées à des situations économiques difficiles et possèdent des ressources financières limitées. Les solutions de mobilités à mettre en place nécessitent d'importants investissements financiers pour répondre, non seulement aux diverses attentes des populations concernées, mais aussi pour leur proposer des offres financièrement accessibles.

Dans ses préconisations, le CESE s'attache à déterminer la manière d'engager et de réussir les transitions qui s'imposent, conscient que ce travail de longue haleine implique la mobilisation de l'ensemble des acteurs, y compris économiques et locaux. Pour cela, il considère que le niveau intercommunal est le plus pertinent en France métropolitaine pour veiller à une gouvernance inclusive associant celles et ceux qui y résident. Enfin, les dernières préconisations concernent plus particulièrement le développement de transports collectifs adaptés pour renforcer l'attractivité des zones peu denses, de sorte que le cercle vicieux précédemment évoqué devienne vertueux. Dans les Outre-mer, les préconisations de la contribution mettent en exergue les actions à mettre en œuvre prioritairement en tenant compte des spécificités de ces territoires qui appellent plutôt une gouvernance unifiée par la collectivité (DROM notamment).

43 Revue VRT (Ville Rail & Transport), juin 2023. Source CITEPA

44 D'après le Service d'observation et des statistiques du MTE

PARTIE 03

Les préconisations

A. Réunir les conditions de transition favorables pour une sobriété acceptée par toutes et tous en offrant des alternatives à l'usage contraint de la voiture

1. Vers un droit effectif à la liberté de déplacement pour toutes et tous fondé sur le choix du mode de transport

La forte dépendance à la voiture individuelle en France est à la fois liée à la multifonctionnalité de ce mode de transport pour tout type d'usages (déplacements réguliers de proximité, déplacements occasionnels plus lointains, capacité d'emport, autonomie sur longue distance, possibilité de parcours départ-arrivée sans rupture de charge...) et à un parti-pris des politiques d'aménagement du territoire. Dans notre pays comme ailleurs, ces politiques ont favorisé la desserte des principaux équipements par la route via l'automobile pendant des décennies, réduisant de ce fait l'accessibilité de ces services à ce seul mode. L'avis du CESE « Travail Emploi Mobilité »⁴⁵ avait identifié cette problématique en préconisant que l'avis des autorités organisatrices de

mobilité compétentes soit sollicité sur l'installation de zones d'activités économiques ou de tout projet d'implantation d'établissements de 50 salariés ou salariées et plus ainsi que sur les programmes locaux d'habitat des collectivités territoriales.

L'érosion du réseau ferroviaire de grande proximité démarre dès les années 1920 et la démocratisation très progressive de l'automobile à partir des années 1930 est apparue naturellement comme une solution consacrée par les politiques publiques pendant les trente glorieuses⁴⁶. Le développement des routes apparaît ainsi dans les premiers objectifs cités par la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) lors de sa création en 1963, avec un objectif affiché de relier par des transversales routières et autoroutières des métropoles régionales d'équilibre afin de contrebalancer le poids de Paris et

⁴⁵ « Travail, emploi et mobilités », novembre 2019

⁴⁶ Voir notamment Camille Adaoust « Transports : l'aménagement du territoire est-il le moteur de l'utilisation de la voiture ? », France Info, 16 mars 2022

son réseau étoilé hérité du XIX^e siècle⁴⁷. Cette dynamique ne s'est pas démentie jusqu'à une période récente puisque le réseau routier français a continué de croître de +14,7 % entre 1995 et 2019 pour atteindre un linéaire supérieur à 1 100 000 km ce qui en fait l'un des plus étendus et des plus denses d'Europe.

Ce développement s'est accompagné d'un engouement croissant pour l'usage pratique de l'automobile qui apparaît pour une très large majorité de nos concitoyennes et concitoyens comme un vecteur de liberté accessible au plus grand nombre depuis plus de 50 ans. Cette réalité sociale a été aussi portée par un imaginaire collectif positif encouragé depuis des décennies par la publicité. Ainsi le taux de motorisation des foyers n'a cessé d'augmenter pour atteindre environ 85 % pour la possession d'au moins une voiture et 36 % pour la possession de deux voitures. Le taux de motorisation atteint 94 % en zone rurale où les politiques publiques précitées ont conduit à une concentration des services essentiels, publics et économiques, autour de centres principalement desservis par la route, faisant croître les distances parcourues pour des besoins du quotidien.

Symbole de liberté, la voiture est cependant aussi un vecteur d'inégalité et d'exclusion : les plus jeunes n'en ont pas l'usage et les plus âgés peuvent ne plus pouvoir conduire, l'accès au permis de conduire est long et coûteux et les femmes y accèdent toujours moins que les hommes en raison d'une inégalité persistante, y compris lors du passage de l'examen. Par ailleurs, après une phase de démocratisation, le coût de possession et d'usage d'un véhicule pèse de plus en plus lourdement sur le budget des

ménages. Ainsi les 20 % des ménages les plus modestes possèdent moins de voitures et celles-ci sont plus anciennes. La dépendance plus forte à la voiture avec l'éloignement des services essentiels en territoires peu denses conjuguée à une hausse du coût d'acquisition et d'usage, encore accentuée par la flambée récente des prix du carburant, sont désormais à l'origine de tensions sociales puisqu'elles restreignent l'accès à des besoins essentiels pour une vie normale.

Face à cette situation et à l'ampleur de la part de l'automobile dans les émissions de gaz à effet de serre, il ne s'agit donc pas d'imposer un moindre usage de la voiture aux habitantes et habitants des territoires peu denses qui en sont dépendants, mais bien de diminuer cette dépendance par un changement de modèle des politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire, afin d'ouvrir à toutes et tous la possibilité d'un choix en fonction de son besoin, et de réduire à terme les déplacements en voiture non nécessaires.

L'aspiration des habitants des territoires peu denses, telle qu'elle ressort de la participation citoyenne, n'est d'ailleurs pas d'abandonner totalement l'usage de la voiture pour se déplacer autrement mais d'avoir une plus grande liberté de choix dans les modes de transports accessibles.

Cette aspiration correspond à des principes et objectifs fondateurs tels que le socle des droits sociaux proclamé par les institutions européennes en 2017, qui vise « l'accès de tous à des services sociaux d'intérêt général de qualité et abordables ainsi qu'à d'autres services d'intérêt général ou à des services essentiels, tels que [...] les transports publics. »

47 « La création de la DATAR », interview d'Olivier Guichard, diffusée le 6 novembre 1963, INA 2007

Cependant, cet objectif est loin d'être atteint. Plutôt que d'affirmer un « droit à la mobilité opposable » qui ne répondrait à cette demande que sur le plan juridique, il est nécessaire de mettre en place des leviers du changement permettant une desserte des services essentiels par un bouquet de solutions de déplacements adapté à chaque situation. Il s'agit donc d'inscrire dans les codes qui régissent la planification des politiques publiques l'obligation de desservir un certain nombre de services essentiels par plusieurs modalités d'accès distinctes du véhicule automobile individuel.

Cette obligation s'imposerait dans les codes de l'urbanisme et des transports pour tout nouvel équipement essentiel selon une liste de services et de seuils à établir. En fonction de la configuration de l'équipement, la diversification de l'offre de desserte pourra prendre des formes adaptées allant de la viabilisation des accès piétons et cyclables jusqu'à la desserte par des services de transport collectifs réguliers. Ce changement de modèle dans la planification urbaine nécessitera un diagnostic et une étude de l'aire géographique d'influence de l'équipement, comme cela se pratique en matière d'évaluation des impacts de l'urbanisme commercial. Les stationnements, services associés et possibilités d'intermodalité, devront être intégrés à cette étude préalable. La commission consultative de sécurité et d'accessibilité qui a déjà la compétence en matière de sécurité des infrastructures et systèmes de transport serait saisie pour avis des solutions mises en œuvre avant

l'octroi de l'autorisation d'urbanisme.

Les outils développés par le club des villes cyclables et marchables ou le label des « Villes et villages prudents », mis en place en lien avec l'association Prévention Routière, démontrent les possibilités nombreuses de développer des solutions de diversification des dessertes sécurisées pour des besoins du quotidien et pour un moindre coût d'investissement en adaptant ces solutions à la configuration des lieux et aux habitudes locales.

Cet objectif de diversification des dessertes pour des équipements essentiels nouveaux doit s'accompagner d'un objectif de long terme permettant d'ouvrir l'accès aux équipements essentiels existants à d'autres modalités de desserte que l'automobile. Il sera donc indispensable de faire des investissements dans des infrastructures favorisant la multimodalité des trajets domicile-travail. Une politique de promotion des mobilités douces (vélo et marche à pied) doit s'inscrire dans des projets ambitieux d'urbanisation. Cela passe en particulier par la construction de pistes cyclables et d'espaces de stationnement sécurisés pour les vélos, à proximité des hubs d'intermodalité tels que les gares. Il pourrait également être proposé de construire des parkings de covoiturage qui favoriseront l'intermodalité du réseau de transport en périphérie des métropoles afin d'inclure les salariés dont la distance domicile-travail est importante.

PRÉCONISATION #1

Concrétiser le droit à la mobilité choisie qui permet à toute citoyenne ou tout citoyen, quelle que soit sa commune de résidence, d'accéder facilement à une offre de mobilités variée, intermodale, sécurisée et adaptée à sa situation :

- en traduisant ce droit dans les codes de l'urbanisme et des transports en conditionnant la création et l'extension de toute nouvelle zone d'activité, de certains équipements de services (centres de soins, EHPAD, marchés alimentaires, équipements éducatifs et sportifs...) et des nouvelles zones d'habitation à une desserte accessible et sécurisée par plusieurs modes de transports distincts en plus de la voiture individuelle. Lier ce droit à une vérification par la commission d'accessibilité ;
- en fixant aux collectivités compétentes un objectif de mise en conformité à 2040 d'une desserte accessible et sécurisée par plusieurs modes de transports pour toute zone d'activité existante à vocation commerciale, industrielle, artisanale, pour toute zone d'activité économique existante, et pour l'ensemble des services publics (équipements éducatifs et sportifs ; établissements sanitaires et sociaux...)

2. Des changements d'usage à encourager par une nouvelle socialisation de la route

Comme le CESE l'a pointé dans son avis « *Quelles politiques pour favoriser l'évolution de la société vers la sobriété ?* »⁴⁸, l'une des clés d'une sobriété acceptable réside « dans un message positif sur la sobriété, orienté vers le mieux-vivre en accompagnant les changements de mode de vie ». Il s'agit là de « développer un imaginaire souhaitable de la sobriété et d'encourager sa mise en œuvre concrète ». En ce qui concerne les infrastructures de transports, ce même avis rappelle que « la priorité doit être donnée à l'entretien et à l'optimisation de l'existant sur la construction de nouvelles infrastructures, qui génèrent pollutions, émissions de GES et artificialisation des sols ».

La France a d'autant plus les moyens de réaliser cet objectif qu'elle a créé un réseau routier parmi les plus étendus d'Europe avec un linéaire « 6 fois supérieur à celui de l'Espagne pour une superficie territoriale comparable et 2 fois supérieur à celui du Royaume-Uni pour une population similaire⁴⁹ ». Dans les territoires peu denses, l'étendue de ce réseau est un atout à valoriser pour ouvrir d'autres solutions pour les déplacements du quotidien.

Cependant, pour que ces alternatives soient réellement attractives et qu'elles incitent à une évolution volontaire des comportements individuels, il est nécessaire de faciliter et de sécuriser le développement de nouvelles solutions.

48 « *Quelles politiques pour favoriser l'évolution de la société vers la sobriété ?* », janvier 2023

49 Audition du 25 mai 2022, Sylvie Landrière, Forum Vies Mobiles

S'agissant de l'utilisation de véhicules plus légers sans émission, du vélo à la voiture électrique sans permis en passant par une gamme de nouveaux véhicules intermédiaires (vélomobiles, vélo-voitures, quadricycles motorisés, microvoitures...), la réglementation doit s'adapter à un usage au quotidien. Cette nécessité d'adaptation s'illustre parfaitement dans la norme d'éclairage individuel aujourd'hui insuffisante pour l'usage du vélo de nuit ou sur la question du port du casque par exemple. Elle est également patente sur la question de l'homologation des nouveaux véhicules légers ou sur l'encadrement du covoiturage indemnisé.

Un nouveau partage de l'infrastructure routière doit se réaliser très concrètement dans l'espace et l'environnement quotidien des habitantes et des habitants des territoires. Ainsi, la sécurisation d'itinéraires dédiés à ces nouvelles mobilités quand il existe une possibilité de séparer physiquement les modes légers des modes lourds, ou la mise en place d'itinéraires piétons séparés de la voirie présentent de vrais enjeux d'incitation à se déplacer autrement. Ces aménagements sont aussi indispensables à la réduction de l'accidentologie lorsqu'on sait que l'occurrence des accidents graves sur les usagers vulnérables (piétons, cyclistes, deux-roues) augmente de façon encore plus marquée en zone rurale qu'en ville⁵⁰. Bien entendu, cette nouvelle « socialisation de la route » doit pouvoir s'adapter à la topographie des territoires (zones de montagne par exemple) : ainsi lorsque la possibilité d'itinéraires alternatifs

dédiés est impossible, l'évolution de règles de priorisation des modes légers sur les modes lourds doit consacrer ce nouveau partage de la route à l'instar de l'expérimentation des chaussées à voie centrale banalisée (dites « chaussidoux ») qui permettent de matérialiser un espace cyclable sur les routes étroites.

Une signalisation et une signalétique visibles et claires doivent accompagner ce nouveau partage de l'infrastructure routière afin de contribuer à la juste évolution des comportements de toutes et tous sur la route et d'éviter que ces changements d'usages et de règles de partage induisent une mauvaise application par les usagers. De grands opérateurs publics qui développent un pôle d'expertise dédié aux mobilités en milieu rural ont engagé des études en partenariat avec la recherche universitaire afin d'imaginer une signalétique, voire des aménagements mobiliers, incitant à de nouvelles pratiques comportementales.

Enfin, cette nécessaire évolution des règles en fonction de nouveaux usages devra faire l'objet d'une acquisition par la formation des usagers dès le plus jeune âge afin de faciliter ce nouveau partage de la route. Cet impératif de formation doit conduire à l'apprentissage du code de la route et de ses évolutions mais aussi à une éducation par la pratique, dès l'école primaire et durant toute la scolarité, en s'appuyant sur les acteurs associatifs qui réalisent déjà de telles actions. Que ce soit par l'intégration des bons réflexes dès l'école pour se déplacer à pied

⁵⁰ Entretien avec Anne Lavaud déléguée générale de l'Association Prévention Routière, 3 février 2023

ou à deux-roues, de l'accompagnement à la reprise d'une utilisation du vélo, des connaissances nécessaires au bon entretien de son véhicule ou de l'acquisition d'un usage de nouveaux véhicules légers, l'accès facile dans tous les territoires à une formation pratique est un vecteur indispensable de l'incitation et de la confiance dans le changement.

Cette ambition d'une nouvelle socialisation de la route appelle une volonté politique forte qui amène de la citoyenneté dans le partage de la rue et de la route ainsi que la garantie d'une mobilité pratiquée en toute sécurité. Un premier pas a été franchi avec le plan vélo 2023-2027 doté de 250 M€ annuels dont 200 M€ dédiés aux infrastructures. L'opération « Savoir rouler à vélo » (SRAV) lancée par le Gouvernement en 2019 à l'usage des collectivités volontaires en partenariat avec des associations d'utilisateurs, de prévention ou sportives, répond à un besoin de formation à l'usage du vélo, dédiée aux enfants de 6 à 11 ans, avant leur entrée au collège. Cependant, ces démarches mériteraient d'être renforcées en direction des territoires peu denses, d'être étendues aux autres modes légers sans émission, d'intégrer un volet dédié à l'usage inclusif de ces nouvelles mobilités et d'être objectivée par la volonté de transformer l'usage de la route en la partageant mieux et en engageant une réflexion de fond sur les nécessaires évolutions de réglementation liées à ces nouveaux usages. Parmi nos voisins, la Suisse a été par exemple beaucoup plus réactive et précise dans l'évolution de sa réglementation sur les usages liés à ces nouvelles mobilités du quotidien, en y incluant les véhicules légers intermédiaires entre le vélo et la voiture.

Un grand plan national de « socialisation de la route » intégrant l'ensemble de ces problématiques s'avère nécessaire pour répondre au défi des mobilités du quotidien dans les territoires peu denses.

PRÉCONISATION

PRÉCONISATION #2

Encourager les changements d'usages en fonction du besoin de déplacement dans un objectif de sobriété souhaitable :

- en lançant un plan national pluriannuel en soutien aux initiatives locales existantes portant sur les mobilités douces (marche et vélos), le covoiturage indemnisé et encadré et les modes légers motorisés sans émission (véhicules intermédiaires tels que vélomobiles électriques, véhicules ultralégers, trois-roues et quatre-roues avec habitacle, voitures électriques sans permis...) incluant une démarche de refonte de la réglementation de sécurité ;
- en procédant dans le cadre de ce plan à un nouveau partage de l'infrastructure routière en zones peu denses par une sécurisation en site propre des modes doux et légers (voies cyclables et itinéraires marchables continus, dédicace d'itinéraires routiers aux modes légers si possible) ou à défaut des règles de priorisation entre les véhicules légers et lourds (chaussidoux) ;
- en déployant une nouvelle signalisation visible, adaptée et harmonisée ;
- en accompagnant ce changement d'usage de la route par une campagne de communication médiatique grand public.

PRÉCONISATION #3

Renforcer et pérenniser les actions de formation/ sensibilisation pour favoriser le recours aux mobilités douces :

- renforcer les aides dédiées à la formation et à l'éducation par la pratique pour soutenir notamment la mise en place d'accompagnement collectif à l'acheminement scolaire à pied ou à vélo (pédibus, vélo-bus...)
- déployer un programme complémentaire pour la « remise en selle » des adultes ou l'usage d'un nouveau véhicule intermédiaire pour les mobilités du quotidien ;
- renforcer l'apprentissage dès l'école primaire du code de la route et de ses évolutions ;
- former les jeunes et les adultes à l'entretien et à la réparation de vélos via des ateliers associatifs, communaux ou au sein des établissements scolaires.

3. Rendre acceptable et désirable le changement d'usage sans bouleverser les modes de vie grâce au déploiement d'un « forfait mobilité durable citoyen »

Lors de la crise des « gilets jaunes », certains habitants et habitantes des territoires peu denses ont exprimé le sentiment d'être les oubliés de la République. La distance de parcours imposé par l'éloignement des services essentiels publics ou privés et l'augmentation du coût d'usage de la voiture individuelle comme seul moyen de déplacement possible est une double contrainte qui induit une situation d'inégalité parfois douloureusement ressentie. Ainsi 13,3 millions de Françaises et de Français, soit 27,6 % de la population âgée de 18 ans et plus se retrouvent en situation de « précarité mobilité » en raison de la difficulté économique à s'approvisionner en carburant, d'une forte dépendance à la voiture pour des parcours indispensables du quotidien, d'un véhicule vieillissant⁵¹...

Dans ce contexte, l'enjeu d'un changement d'usage et d'une sobriété acceptable doit s'accompagner d'un véritable plan d'aide incitatif et individualisé en direction de ces populations, visant à corriger en partie cette inégalité liée à la conjugaison d'une situation géographique et économique.

C'est l'idée d'un « forfait mobilité durable citoyen » qui serait versé sous conditions de ressources et selon un critère géographique. Sur le modèle du forfait mobilité

⁵¹ Baromètre des Mobilités du quotidien n°2, mars 2022, Fondation pour la Nature et l'Homme et Wimoov

durable versé par l'employeur, ce forfait correspondrait à une enveloppe globale destinée à financer un changement de pratique en matière de déplacement. A la différence du forfait mobilité durable des entreprises, il aurait vocation à servir sous la forme d'une enveloppe d'aide publique les populations répondant aux critères économiques ou géographiques précités qu'elles soient en situation d'activité salariée ou pas.

Par ailleurs, contrairement aux aides existantes qui sont fléchées par exemple sur l'acquisition d'un vélo électrique, le forfait mobilité durable citoyen aurait vocation à financer des solutions globales de changement fondées sur les usages, en fonction des besoins de chacune et de chacun.

L'avis du CESE « *Financer notre Stratégie Énergie-Climat : donnons-nous les moyens de nos engagements* »⁵² souligne à juste titre l'intérêt des subventions d'usage : « *Du côté du secteur des transports, il est à noter que les alternatives à la voiture individuelle ne sont pas toujours accessibles aux ménages, notamment ceux qui ne vivent pas en milieu urbain. Les politiques publiques doivent accélérer le développement des infrastructures et services de transports en commun dans tous les territoires, ainsi que la réduction et la transformation du parc automobile français moins émetteur. Bien que des subventions à l'achat existent, elles ne couvrent qu'une partie des coûts nécessaires à l'obtention d'un véhicule propre. Ainsi, dans le cadre d'une politique de mobilité territoriale efficiente et de transformation du parc automobile, les subventions à l'achat de véhicules propres pourraient être complétées par des solutions de*

subventions à l'usage ».

Des offres groupées adaptées à plusieurs situations types pourraient être développées afin de favoriser un tel changement de l'usage du mode de transport en fonction du besoin réel. Par exemple le remplacement d'un véhicule automobile du foyer par un véhicule plus léger en location de longue durée ou en acquisition pour les besoins de déplacements du quotidien pourrait être complété par un droit de location d'une voiture classique permettant des déplacements occasionnels de plus longue distance ou un accès préfinancé à un déplacement longue distance en TGV. Cette chaîne de solutions intégrées serait financée dans l'enveloppe du forfait.

De même, le forfait mobilité durable citoyen peut être un moyen de financer un abonnement à l'ensemble de l'offre de transport collectif accessible tous modes confondus (bus, trains, etc.), sur le modèle du ticket mobilité durable mensuel développé en Allemagne.

Le principe de ce forfait étant de pouvoir s'adapter aux différents besoins en fonction de la situation réelle des habitants concernés, son déploiement pourrait utilement être facilité par une prestation d'information et de conseil développée par un réseau d'ambassadeurs des nouvelles mobilités qui fait l'objet de la préconisation n°7.

⁵² « *Financer notre Stratégie Énergie-Climat : donnons-nous les moyens de nos engagements* », février 2023

PRÉCONISATION #4

Créer un « forfait mobilité durable citoyen » pour les habitants des zones peu denses déployé par le réseau d'ambassadeurs des mobilités. Prenant en compte les conditions de ressources, la composition familiale ou une potentielle situation de handicap, ce forfait doit offrir un panel de solutions de transition en fonction des usages sous la forme d'une aide globale pouvant inclure :

- - le subventionnement de l'acquisition ou de l'usage d'un mode doux ou léger adapté pour la mobilité du quotidien associé à des contreparties aidées pour faciliter l'accès forfaitaire à d'autres moyens de déplacement pour des besoins occasionnels (par exemple achat d'un véhicule léger ouvrant droit à une aide pour utiliser un véhicule longue distance partagé à moindre coût x jours /an ou x km/an ou pour un nombre de trajets annuels en train longue distance);
- - un ticket mobilité durable mensuel dont la gratuité pourrait être envisagée après, permettant d'accéder à l'ensemble de l'offre de transport en commun et de train du quotidien du pays.

4. Alléger les contraintes d'une transition nécessaire pour les populations des territoires peu denses qui cumulent les handicaps

Dès lors que toutes et tous ne sont pas en mesure de surmonter de façon identique la contrainte d'une transition, les politiques publiques doivent apporter des mesures compensatoires qui permettent de rendre la transition acceptable et qui sont finalement des conditions incontournables de cette transition.

Cette problématique d'une transition juste se pose avec une acuité particulière pour la mise en place des zones à faibles émissions (ZFE) ou à trafic limité qui imposent dans un calendrier parfois rapide un cumul de contraintes aux populations des territoires peu denses les plus précaires en matière de mobilités. En effet, les habitants et entreprises de ces territoires sont à la fois fortement dépendants des services essentiels situés dans les métropoles qui mettent en place ces restrictions d'accès, sont parfois contraints d'y travailler ou d'y transiter pour leurs activités, sont dépendants de l'usage d'un véhicule automobile qui souvent ne répond plus au critère environnemental requis, n'ont pas toujours la capacité économique de remplacement de ce véhicule... Cette situation produit de fortes résistances à la mise en place de ces zones à faibles émissions qui appellent des réponses rapides et adaptées vers les territoires peu denses. Elle revêt une acuité majeure chez les jeunes pour qui leur assignation réelle au territoire, a des conséquences directes sur leur formation, leur émancipation et leur autonomie.

A défaut de la démonstration de solutions alternatives accessibles à tous, des mesures particulières doivent être prévues pour les habitants et les plus petites entreprises des territoires les plus pénalisés par ce cumul de contraintes, en prévoyant des aides ciblées pour l'acquisition ou l'usage d'un véhicule compatible avec les ZFE-m, selon un critère de ressources et de situation géographique, voire en organisant selon les mêmes critères un régime de dérogation temporaire permettant un temps suffisant d'adaptation. De tels débats, posés lors de la discussion parlementaire de la LOM, n'ont pas abouti et se reposent aujourd'hui avec intensité dans les territoires concernés. Il est nécessaire d'y prêter attention.

Indépendamment de l'accès aux grands centres urbains, l'augmentation récente du coût des carburants issus du pétrole pèse lourdement sur les populations des territoires peu denses qui sont contraints de se déplacer davantage et plus loin. Afin d'alléger ce coût économique croissant, un plan d'aides à la transition visant spécifiquement la conversion des véhicules thermiques pour les rendre compatibles avec une alimentation en carburant biosourcé, nettement moins cher à la pompe, est une solution à envisager. Il convient de rappeler ici que la production de ces carburants est strictement plafonnée en France afin de ne pas entrer en concurrence avec la production alimentaire.

Cependant les plafonds fixés sont loin d'être atteints et s'ils devaient l'être une telle solution n'aurait pour ambition que de contribuer à l'allègement d'un effort collectif de transition qui doit s'étaler dans le temps, tout en favorisant une diminution des émissions de gaz à effet de serre (ces carburants étant un peu moins émetteurs, y compris en le rapportant à l'efficacité énergétique équivalente aux carburants issus du pétrole). Compte tenu de ces plafonds, on estime qu'au maximum 6 millions de véhicules individuels pourraient être alimentés par ce type de carburant en France. Dans cet objectif modeste mais utile, il serait pertinent de favoriser l'équipement des populations des territoires peu denses en lien avec le développement d'une filière localisée dans ces mêmes territoires, partout où c'est possible, en vue d'une production et d'une distribution en proximité. Pour mémoire, la seule filière bioéthanol emploie aujourd'hui environ 10 000 travailleuses et travailleurs qui résident essentiellement en zones rurales.

PRÉCONISATION #5

Mettre en place une transition juste pour les habitantes et habitants des zones peu denses :

- en conditionnant les restrictions d'accès aux ZFE-m :
 - soit à un développement des transports alternatifs dans les aires d'influence des agglomérations ainsi qu'à la mise en place d'itinéraires d'évitement accessibles ;
 - soit à un dispositif d'aide à la transition financé par les agglomérations pour les habitants des territoires environnants, sous conditions de ressources ;
 - ou à défaut et jusqu'à réalisation des conditions précitées, en accordant à ces habitants sous conditions de ressources, ainsi qu'aux Très Petites Entreprises (TPE), Petites et Moyennes Entreprises (PME) et Entreprises de Taille Intermédiaire (ETI), une dérogation transitoire, d'une durée maximale de cinq ans ;
- en favorisant par des aides fléchées sur les territoires la migration des véhicules thermiques à l'utilisation de carburants biosourcés ou de déchets biodégradables, dans la limite des plafonds de production fixés.

5. Le véhicule individuel léger : une solution à favoriser pour les déplacements en territoires peu denses

Sur le plan de la transition écologique et énergétique, la solution pour les transports réside moins dans le mode de motorisation que dans le poids du véhicule. Ainsi la dette carbone liée à la production d'une voiture électrique est selon l'ADEME deux à trois fois supérieure à celle d'un équivalent thermique. Cela a pour conséquence que la transition d'un véhicule thermique à un véhicule électrique n'est susceptible d'avoir un effet positif sur l'environnement qu'après 100 000 km d'utilisation pour un véhicule d'1,5t à 2t. En revanche, la dette carbone d'un véhicule électrique léger de moins de 500 Kg est beaucoup plus rapidement compensée dès 15 000 Km d'utilisation. Si un véhicule électrique léger ne saurait rendre tous les services d'une voiture familiale thermique, il est adapté à la grande majorité des besoins de mobilité du quotidien (trajets domicile-travail, courses...). Son acquisition et son utilisation sont également beaucoup moins coûteuses dans le budget d'un foyer ou d'une petite entreprise que celui d'une voiture individuelle familiale.

Ce cumul d'avantages commence à être perçu par les habitants des territoires peu denses qui ont pu évoquer lors des ateliers participatifs réalisés par le CESE et les CESER en décembre 2022 la recherche d'une telle solution qui pourrait s'apparenter à une « 4L du 21^{ème} siècle sans émission carbonée ».

Cependant, cette tendance est encore émergente. Plutôt que de miser sur une transition du thermique vers l'électrique qui reproduirait les dimensions et la masse de la voiture familiale traditionnelle, il convient d'orienter dès à présent une trajectoire de transition vers l'usage de modes plus légers en priorisant les territoires peu denses où le véhicule individuel reste le plus indispensable au quotidien.

Cela suppose d'ajuster les aides existantes dans cet objectif en prenant en compte pour critère le poids du véhicule et diminuer d'autant le reste à charge pour les ménages ou les plus petites entreprises, en fléchant des prêts à taux zéro vers ce type de transition, en favorisant le déploiement de bornes de rechargement rapides à domicile, en accélérant la recherche et l'homologation de nouveaux véhicules plus légers tout en renforçant les aides à l'utilisation de vélos électriques qui restent le mode de déplacement le plus léger et de plus en plus plébiscité dans les territoires si l'on se réfère aux demandes d'aides liées à la location de longue durée⁵³.

PRÉCONISATION

PRÉCONISATION #6

Répondre aux besoins de mobilité individuelle en zone peu dense en encourageant la production, la conversion et l'usage de véhicules automobiles sans émission plus légers :

- - par un bonus aux aides à l'achat, la conversion et à l'usage inversement proportionnel au poids du véhicule pour tous les habitants des zones peu denses ;
- - par la mise en place de prêts à taux zéro pour l'achat, la conversion et l'usage d'un véhicule léger sans émission pour les habitants des zones peu denses sous conditions de ressources ;
- - par la mise en place de prêts à taux zéro, en plus des aides fiscales existantes, pour les TPE des zones peu denses afin de faciliter l'acquisition ou le rétrofit de véhicules utilitaires légers sans émission ;
- - par l'amélioration des aides aux bornes de rechargement électrique à installer à domicile
 - par l'homologation des véhicules intermédiaires et la R&D des futurs modèles [motorisés ou non] sans émissions ;
 - par la pérennisation des subventions pour l'acquisition de vélos et véhicules électriques légers sous conditions et la révision des critères d'obtention afin de diminuer les effets de seuil.

⁵³ Entretien avec la mission gouvernementale de MM. Mougard, Hornung et Zimmerman, 13 septembre 2022

6. Un réseau d'ambassadeurs au service de nouvelles mobilités pour toutes et tous dans les territoires peu denses

C'est d'abord par un accompagnement humain allant vers les populations des territoires peu denses que des solutions pourront être déployées. Dans un autre domaine de transition, le déploiement du tri sélectif des déchets dans les communes a souvent nécessité une campagne de proximité permettant de conseiller et d'expliquer.

En matière de mobilités, cette demande de conseil par un contact direct est d'autant plus forte que l'accès à la mobilité est complexe et difficile : l'offre est peu nombreuse et peut nécessiter le recours à plusieurs modes de transport organisés à divers niveaux. La substitution du contact humain par une information tout numérique a été largement décriée, à juste titre, par ces populations qui ont pu saisir la Défenseure des droits lors de la fermeture du peu de points de contacts humains qui demeuraient avec les guichets des petites gares ferroviaires (Décision du Défenseur des droits n°2021-158 du 28 juin 2021). L'accès à un conseil personnel et personnalisé est d'autant plus nécessaire dans un objectif d'inclusion qui doit intégrer les problématiques d'accessibilité pour les personnes en situation de handicap qui auront également plus de difficultés à trouver une solution de déplacement adaptée en consultant une plateforme numérique standardisée.

Le programme TIMS – Territoire Inclusion Mobilité Sobriété- est issu d'un appel à manifestation d'intérêt du ministère de la transition écologique qui vise à mettre en place des Conseillers et Référénts en Eco Mobilité Inclusive (CEMI et REMI) dans les territoires. Doté d'une enveloppe de 35 millions d'euros pour une période de 4 ans (2022-2026), il s'appuie sur des acteurs clés tels que le réseau des agences régionales de l'énergie et de l'environnement (RARE) et sur le tissu associatif autour du CLER-Réseau pour une transition énergétique et l'organisation Mob'in qui fédère les acteurs de la mobilité inclusive, solidaire et durable sous la forme d'organisations régionales. La fédération Mob'in présente sa raison d'être de la façon suivante : « Au sein de chaque région, au plus près des territoires, des hommes et des femmes, acteurs associatifs apportent leurs compétences pédagogiques, leur capacité à innover et à développer des projets qui favorisent la mobilité de leurs bénéficiaires ». Indépendamment du programme TIMS, Mob'in agit ainsi avec ses 250 organisations affiliées pour diffuser auprès des populations en situation de précarité au regard de la mobilité à la fois des connaissances nécessaires pour mieux se déplacer (le savoir se déplacer) et des possibilités concrètes de le faire (le pouvoir de se déplacer). Ses acteurs vont des plateformes de mobilité solidaires, jusqu'à des auto-écoles solidaires en passant par des ateliers-vélos et garages solidaires... Leurs interventions personnalisées auprès des publics précaires sont généralement coordonnées avec les services publics du secteur social et de l'insertion.

D'autres acteurs tels que l'association prévention routière conduit quant à elle des actions de sensibilisation et de formation au bon usage de la route dans les territoires afin de mieux se déplacer en toute sécurité.

En s'appuyant sur ce réseau d'acteurs et sur le programme public TIMS, différents niveaux de collectivités doivent pouvoir être agréés pour une activité de conseil direct depuis le niveau régional jusqu'à l'information de proximité par bassin de vie via une présence humaine au cœur des territoires.

Le niveau régional pourrait traiter des demandes plus générales sur les mobilités de moyenne distance (régionales et interrégionales) et offrir une assistance de guichet sur les aides à la transition, en se dotant d'un service intégré avec un accueil physique et téléphonique. Dans son avis de 2019 « Travail, emploi, mobilité », le CESE avait justement préconisé qu'« un guichet unique, placé sous la responsabilité des AOM régionales, soit chargé de l'information de l'offre de services et de la tarification des mobilités sur l'ensemble du territoire régional ». Le besoin d'information en matière de mobilités est tel qu'au-delà de l'information sur l'offre une activité de conseil personnalisé sur l'offre de moyenne distance est souhaitable. En tant que chef de file, ce même guichet pourrait orienter les demandes à la transition pour les habitantes et habitants qui ont besoin d'accéder à des aides pour se déplacer autrement.

La sensibilisation de terrain sur les mobilités du quotidien doit quant à elle se déployer dans les communes : elle peut d'abord être animée par les réseaux associatifs spécialisés autour de problématiques concrètes auxquelles les habitants des territoires sont confrontés au quotidien : comment se passer d'une mobilité carbonée, comment lutter contre la sédentarité, quelles solutions dans le cadre de la mise en place d'une zone à faibles émissions...

Enfin, la diffusion d'une compétence de conseil personnalisé en mobilité doit intégrer pleinement à terme la formation de tous les agents des services publics en contact direct avec les publics les plus concernés par ces problématiques de mobilités (services sociaux et organismes d'insertion). Surtout elle doit être déployée vers les élus locaux et services communaux qui sont les premiers relais de proximité en matière de conseil et d'aide aux populations.

Il s'agit donc d'étendre et de systématiser une telle démarche qui à partir d'un réseau spécialisé et implanté dans les territoires, va pouvoir diffuser une compétence de conseil de proximité au sein des acteurs publics et associatifs de terrain. Au-delà d'une première phase de 4 ans qui dotera une centaine de territoires volontaires d'animateurs territoriaux et de conseillers en écomobilité inclusive, le programme TIMS devra être renforcé et pérennisé dans le temps avec l'objectif de couvrir non seulement tous les territoires peu denses mais aussi de toucher toutes les populations de ces territoires au-delà des publics prioritaires sur critères sociaux qui seront les premiers concernés du programme TIMS.

PRÉCONISATION #7

Développer un réseau d'ambassadeurs et d'ambassadrices des nouvelles mobilités en zones peu denses pour accompagner le changement vers d'autres usages et fournir aux habitants de ces territoires un conseil individualisé et inclusif à la mobilité notamment intermodale :

- en confiant aux régions une compétence obligatoire en la matière via un service numérique et une ligne téléphonique directe de conseil personnalisé pour les mobilités de moyenne distance et d'assistance aux demandes d'aide à la transition ;
- en mobilisant le réseau des acteurs à l'échelle de chaque bassin de vie pour maintenir lorsqu'elle existe une présence humaine en appui des besoins de mobilités sous forme de « Maisons de la mobilité » (service public de conseil personnalisé dans des points nodaux comme des gares ferroviaires ou routières des bourgs, ...) et en formant les agents publics en contact avec les personnes les plus précaires (Maisons France Services, CAF, Pôle emploi...) à cette activité de conseil ;
- en lançant, avec l'appui du tissu associatif dans le cadre du programme en cours TIMS une campagne de sensibilisation vers tous les publics (habitants, salariés des entreprises) autour de journées-tests et de temps d'échanges sur les motivations d'une transition ;
- en proposant une formation théorique et pratique à tous les élus des intercommunalités et communes des territoires peu denses ainsi qu'à leurs services pour conseiller les populations et les sensibiliser aux changements possibles en matière de mobilités. Après une première phase de déploiement, cela nécessitera de pérenniser le programme TIMS au-delà de 2026 et d'en augmenter les moyens dans l'objectif de doter tous les territoires peu denses d'ambassadeurs formés en matière d'écomobilité inclusive en s'appuyant sur les services existants.

7. Le transport d'utilité sociale et la mobilité solidaire : des solutions conçues notamment pour les territoires peu denses à renforcer et à développer

Le transport d'utilité sociale se définit comme un moyen de transport solidaire organisé par une association permettant la mise en relation de bénéficiaires avec des conducteurs bénévoles qui réalisent

des déplacements coordonnés par un référent. Ces déplacements doivent viser l'accès à des services essentiels (médicaux, administratifs, accès à l'emploi, courses...). Les bénéficiaires doivent répondre à un critère social (allocataire d'une aide sociale dont la liste est fixée par arrêté) ou à un critère géographique (résident d'une aire urbaine de moins de 12 000 habitants). Pour des questions de moyens et de

capacité d'action, les associations subventionnées pour réaliser ce service peuvent toutefois restreindre leur champ à l'un de ces deux critères et, de fait se focalisent plus fréquemment sur le critère de précarité sociale et sur les besoins de déplacement les plus élémentaires (soins, courses, formalités administratives), au détriment des besoins liés aux activités sociales, culturelles ou sportives.

Le transport d'utilité sociale trouve naturellement sa place dans la coopération entre acteurs prévue par la LOM (article L. 1215-3 du code des transports) qui prévoit la mise en place d'un « plan d'action commun en faveur de la mobilité solidaire (PAMS) obligatoire sur chaque bassin de mobilité et associant obligatoirement la région et le département (pilotes) avec l'ensemble des autorités organisatrices des mobilités. Ces plans doivent recenser les dispositifs existants, en améliorer la coordination et l'information vers les bénéficiaires potentiels. Dans les faits, faute de délai objectif pour produire ces plans d'action, aucun n'avait encore vu le jour en 2023.

Ces outils, particulièrement pertinents pour apporter une réponse effective aux besoins des populations des territoires peu denses les plus concernées par une problématique de « précarité mobilités », méritent d'être renforcés et étendus pour répondre réellement aux besoins de la vie quotidienne dans toutes ses dimensions sociales.

Cela suppose de pérenniser et d'abonder les moyens dévolus au transport d'utilité sociale afin d'inciter les associations à développer leur champ d'action sur le critère géographique mais aussi de donner un objectif de production des plans d'action aux collectivités concernées.

Enfin, au-delà des acteurs associatifs, un dispositif simplifié d'aide sur les mêmes critères d'utilité sociale pourrait être opportunément ouvert aux initiatives citoyennes de transport solidaire⁵⁴ qui offrent beaucoup de services aux habitants des territoires concernés.

PRÉCONISATION #8

Étendre la portée du Transport d'Utilité Sociale (TUS) :

- -en développant les plans d'action communs en matière de mobilité solidaire applicables à tous les habitantes et les habitants des zones peu denses, en renforçant et en pérennisant les moyens financiers qui leur sont dévolus ;
- -en fixant aux collectivités et autorités organisatrices un délai de production et de revoyure des plans d'action communs en faveur de la mobilité solidaire dont la première échéance serait fixée au 1^{er} janvier 2025 ;
- en ouvrant aux initiatives citoyennes de transport solidaire répondant aux critères d'utilité sociale en zone peu dense le bénéfice d'aides publiques provenant de différentes sources et pilotées par France mobilités, selon un processus de demande simplifiée.

⁵⁴Il s'agit de démarches comme le rabattement en taxi sur des lignes de bus, les pédibus ; l'auto-stop organisé ; l'autopartage entre particuliers

B. Mettre le territoire intercommunal au cœur de la constitution d'un bouquet de mobilités adapté à ses besoins en promouvant une gouvernance inclusive et en systématisant la participation citoyenne

1. Aller au bout de la logique d'une gouvernance de proximité initiée par la LOM

L'article 8 de la loi d'orientation des mobilités (LOM) a mis fin aux zones blanches dans lesquelles aucune autorité n'avait la charge d'organiser les mobilités. Cette évolution avait été préconisée par le CESE dans son avis⁵⁵ sur le projet de loi d'orientation des mobilités. Pour ce faire, les communautés de communes devaient se prononcer par délibération avant le 1^{er} juillet 2021 sur leur volonté de devenir autorité organisatrice des mobilités (AOM) locale. A défaut, la région devenait automatiquement AOM sur leur territoire. Dans le cadre de cette procédure de détermination sous délai contraint, 53 % des communautés de communes ont choisi de prendre cette compétence et 47 % l'ont laissée à la région. Pour ces communautés de communes qui n'ont pas choisi de prendre la compétence d'AOM locale, ce choix a pu être induit par la contrainte temporelle ou par une insuffisance de moyens. Certaines régions ont également eu une démarche proactive afin de porter cette responsabilité en invoquant des motifs d'efficacité. En l'état actuel de la loi, ce choix n'est pas réversible alors que dans les territoires très peu denses les solutions pratiques sont d'abord inventées et produites

dans le bassin de vie. C'est pourquoi, il apparaît utile d'ouvrir un « droit de remords » aux communautés de communes afin de rétablir un échelon décisionnel de proximité tout en ouvrant davantage la délibération sur les choix à opérer à l'ensemble de la société civile.

Afin de ne pas bouleverser les équilibres établis et de mettre en œuvre un transfert de compétences progressif, ce droit de remords devrait s'exercer dans le cadre d'une procédure concertée avec les départements et les régions sous la coordination du représentant de l'Etat. L'incitation à établir plus fréquemment cet échelon décisionnel de proximité permettrait de rééquilibrer les négociations en cours des contrats opérationnels de mobilité à l'échelle de chaque bassin de vie. Elle ouvrirait une possibilité de recette supplémentaire pour les territoires dans lesquels ce choix serait fait, puisque ces nouvelles AOM locales auront la faculté de prélever le versement mobilités sous certaines conditions.

La possibilité pour les communautés de communes de prendre cette responsabilité doit aussi être encouragée par un accompagnement adéquat en matière d'ingénierie de projets. Les moyens du CEREMA pourraient être utilement renforcés en ce sens. Dans le cadre de pôles de

⁵⁵ Avis sur l'avant-projet de loi sur les mobilités, novembre 2018

compétences publics une meilleure coordination des moyens existants pourrait également être imaginée pour additionner les moyens renforcés du CEREMA avec ceux des grands opérateurs publics (SNCF et Transdev en particulier) qui ont déjà mis en place des services de conseil aux collectivités sur les solutions de mobilités en zones peu denses.

Enfin pour porter les préoccupations spécifiques de ces territoires au plus haut niveau de décision des transporteurs, une représentation des petites intercommunalités au sein des conseils d'administration et de surveillance des grands opérateurs publics serait opportune. Malgré les services spécifiques d'études et de conseil développés par ces derniers, le développement de solutions pour les zones peu denses est trop rarement un critère de choix prioritaire dans les délibérations prises par les instances de gouvernance des grands opérateurs de transport. Une voix portant sur les préoccupations du quotidien et du lieu de vie de près de la moitié des Françaises et des Français sans solution de service régulier de transport servirait une stratégie mieux connectée à un enjeu social et environnemental majeur, conformément à la raison d'être de ces grandes entreprises.

PRÉCONISATION #9

Renforcer la proximité dans la gouvernance des mobilités autour des deux niveaux région chef de file, intercommunalité autorité organisatrice de proximité :

- en rouvrant la possibilité de devenir « autorité organisatrice de la mobilité » (AOM) aux communautés de communes qui n'ont pas pris cette compétence en 2020 dans le cadre d'un processus concerté avec les autres collectivités ;
- en les accompagnant dans cette prise de compétence par l'accès à une ingénierie renforcée et coordonnée des acteurs et opérateurs publics ;
- en incitant les grands opérateurs publics de transports collectifs (SNCF, Transdev...) à intégrer un représentant des petites intercommunalités au sein de leur conseil d'administration ou de surveillance.

2. Une ambition d'inclusion de toutes et tous portée par une planification locale plus forte

La LOM a institué à l'échelon local d'organisation des mobilités la possibilité de se doter d'un « plan de mobilité simplifié (PDMS) ». Conçu comme une première étape dans l'appropriation de la compétence d'AOM, ce document de planification locale a pour avantage d'être beaucoup plus souple dans les modalités d'élaboration que le plan de mobilités des grandes agglomérations.

Cependant, il s'agit d'une solution peu opérante en fait, car son contenu est minimaliste. Contrairement au plan de mobilité des grandes autorités organisatrices des mobilités il n'est pas opposable aux autres documents de planification locale et son adoption reste facultative.

En lien avec les nouveaux moyens d'ingénierie à déployer pour favoriser les AOM locales, une nouvelle ambition doit être donnée au plan de mobilité simplifié en le rendant obligatoire et en renforçant son contenu. Sans renoncer aux modalités plus souples de son adoption tout en l'ouvrant à une délibération plus participative, ce document gagnerait en intérêt si son contenu était mieux précisé par le code des transports. Ainsi dans le cadre de l'état des lieux des actions existantes et des actions prioritaires à mettre en œuvre, le PDMS gagnerait à inclure expressément un volet d'actions visant à lutter contre l'isolement en fonction des critères d'âge, de genre et de handicap.

En lien avec la préconisation n°1, il devrait permettre de mettre en évidence le déploiement planifié d'un bouquet de mobilités pour l'accès aux équipements essentiels. Ce renforcement du caractère prescriptif et de l'ambition inclusive du PDMS conduirait à inscrire dans la loi la compatibilité de ce document avec les autres échelons de la planification locale.

Dans une fiche de synthèse de novembre 2020, le CEREMA indiquait que « la démarche du plan de mobilité simplifié permet de fédérer les acteurs locaux autour de l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie locale de mobilité, concertée et basée sur les besoins et les ressources du territoire ».

Même si elle est recommandée, la participation des acteurs de la société civile voire la participation citoyenne n'est en fait aucunement requise. Seuls sont prévus un avis consultatif du comité des partenaires et une consultation du public qui n'a pas le formalisme de l'enquête publique.

Afin de résoudre la problématique de « capacité des élus⁵⁶ » à appréhender les besoins réels des citoyennes et des citoyens les plus précaires en matière de mobilité, il serait pertinent de consulter systématiquement l'ensemble des parties prenantes d'un territoire et de lancer une expérimentation structurée de participation citoyenne pour les collectivités volontaires. Dans cet objectif, comme l'a déjà préconisé le CESE dans de précédents avis, il serait opportun que le comité des

partenaires soit élargi aux organisations syndicales, aux acteurs de l'économie sociale et solidaire et aux associations qui n'y siègent pas pour le moment (lutte contre la pauvreté et les discriminations, consommateurs, protection de l'environnement...), étant entendu que les acteurs économiques sont déjà représentés dans ce comité⁵⁷.

Le comité des partenaires pourrait alors être associé à l'élaboration de cette nouvelle version du plan de mobilité simplifié, pour favoriser une vraie implication en amont, de tous les acteurs économiques et sociaux de terrain autour des élus.

Par ailleurs, un cadre d'expérimentation de participation citoyenne pourrait être travaillé par le CEREMA en lien avec les CESER et les CODEV, afin d'encourager les AOM locales les plus volontaristes à associer encore plus directement la population, selon des modalités méthodologiques et d'animation reproductible dans les différents territoires. Le CESE pourrait participer activement au suivi de cette expérimentation, dans la continuité de la participation citoyenne nationale réalisée pour élaborer le présent avis.

PRÉCONISATION #10

Rendre obligatoires et enrichir les Plans de mobilité simplifiés (PDMS) pour renforcer la planification de proximité en matière de mobilités :

- en y prévoyant un bouquet minimal de modalités de déplacement (réseau continu de voies cyclables et piétonnes, transports collectifs cadencés, covoiturage, flottes de véhicules partagés...) ;
- en les rendant compatibles avec les autres documents de planification locale ;
- en y déclinant la lutte contre l'isolement par thématique -chômage, handicap, âge, genre- et les plans d'actions associés (aides à l'acquisition du permis de conduire ciblées sur certains publics isolés, mise en accessibilité, couverture par un transport d'utilité sociale, système d'arrêt à la demande...).

⁵⁷ Article L.1231-5 du Code des transports : « Les autorités organisatrices mentionnées aux articles L. 1231-1 et L. 1231-3 créent un comité des partenaires dont elles fixent la composition et les modalités de fonctionnement. Ce comité associe a minima des représentants des employeurs et des associations d'usagers ou d'habitants ainsi que des habitants tirés au sort ».

PRÉCONISATION #11

- Coconstruire le PDMS avec le comité intercommunal des partenaires élargi à tous les acteurs économiques et sociaux de terrain en incluant systématiquement, à côté des employeurs et des usagers, les associations représentées à ce niveau (solidarité, CIDFF¹, France Handicap, économie sociale et solidaire, familles, consommateurs, protection de l'environnement...) et les organisations syndicales.
- Lancer sur plusieurs territoires volontaires une expérimentation de participation citoyenne animée par ce comité intercommunal des partenaires des mobilités en associant les CODEV et les CESER.

¹ Centre d'information des droits des femmes et des familles

3. Une fiscalité assouplie et de nouvelles ressources pour répondre au défi des mobilités en zones peu denses

L'ambition de résoudre la question des mobilités pour rendre à chaque citoyen la liberté de se déplacer et d'accéder à des services essentiels quelle que soit sa commune de résidence ne pourra se réaliser sans moyens supplémentaires et sans une juste répartition de ces moyens au niveau des collectivités publiques

organisatrices de ces mobilités en proximité.

Cette question de la ressource doit être pensée pour doter d'abord les intercommunalités AOM locales des moyens nécessaires au développement de solutions opérationnelles au plus près des besoins des habitants.

Le versement mobilités (VM) est aujourd'hui la recette fiscale la plus contributrice à la réalisation des services de transports en commun par les intercommunalités, en particulier les grandes agglomérations, puisqu'il couvre environ 40 % des dépenses publiques liées à ces services de transports. Elle n'a pas de caractère obligatoire mais est levée sur délibération de l'autorité organisatrice. En revanche, les régions qui sont à la fois AOM à l'échelle de leur territoire et chefs de file de l'organisation des mobilités n'y ont pas accès. Par ailleurs, les critères permettant de lever le VM, limitent de fait la portée de cette ressource potentielle pour les intercommunalités des territoires peu denses, puisque cette contribution est versée par les entreprises de plus de 11 salariés et conditionnée à la mise en œuvre par la collectivité d'au moins un service régulier de transport collectif.

Afin d'étendre sa portée, la LOM a ouvert la possibilité d'utiliser les recettes du VM pour la réalisation d'équipements ou de services de transports autres qu'un service régulier de transport en commun, mais la loi n'a pas supprimé la condition initiale qui autorise à lever cette contribution. Ainsi une intercommunalité qui met en place au moins un service régulier de transport peut désormais utiliser

cette recette pour financer d'autres dépenses liées aux services de mobilité, mais sans service régulier de transport la levée de cette contribution n'est pas ouverte.

Malgré de récents allègements fiscaux et sociaux, à l'instar de ceux portant sur la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE), les débats autour de la charge que représente le VM pour les entreprises, en particulier les plus petites d'entre elles, restent sensibles et l'extension du versement mobilités au-delà de l'assiette actuelle ou une augmentation de son taux n'offriraient que des marges de manœuvre limitées aux intercommunalités. En revanche, le critère d'organisation d'au moins un service régulier de transport est clairement inadapté à certains territoires très peu denses, alors même que d'autres solutions de mobilités utiles peuvent y être développées sous réserve de disposer d'un minimum de ressources budgétaires.

Par ailleurs, la répartition actuelle du VM affiche de nombreuses inégalités territoriales. Ainsi en grande périphérie d'une agglomération qui lève le VM, un territoire dépourvu de cette recette fiscale peut être le lieu de résidence de nombreux travailleurs contraints d'aller travailler chaque jour en centre-ville avec comme seule solution la voiture individuelle, dès lors que l'agglomération n'organise pas de transport collectif pour ce territoire éloigné du centre.

Les contrats opérationnels de mobilité censés organiser une contractualisation de l'organisation des transports entre les collectivités concernées à l'échelle d'un bassin de vie devraient théoriquement y pallier, mais ils tardent à être conclus et les protagonistes de cette contractualisation arrivent autour de la table dans des positions très inégales. Malgré un diagnostic ancien, cette problématique a peu évolué durant les

dix dernières années, comme l'a souligné en 2019 l'avis du CESE « Travail Emploi Mobilité » : « Les contrats de réciprocité ville-campagne prévus à la suite du comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015 qui visaient un meilleur équilibre entre les territoires n'ont pas connu le développement espéré ».

C'est pourquoi les règles d'une véritable péréquation de la ressource VM devraient être mises à l'étude en prenant en compte cette complémentarité et cette interdépendance entre les territoires ruraux et urbains.

Par ailleurs il apparaît pertinent d'alléger les conditions de levée du VM dans les territoires peu denses au regard de la réalisation d'au moins un service régulier de transport. Dans ces territoires, le VM pourrait être levé pour réaliser des services de mobilités plus adaptés, à l'instar du transport d'utilité sociale, de l'autopartage organisé, de transports à la demande ou d'infrastructures dédiées aux mobilités actives et décarbonées... Dans le cadre d'une telle évolution qui vise à favoriser la responsabilisation des acteurs de proximité, il serait cohérent de prévoir une modulation du VM pour les entreprises qui, seules ou en coordination, mettent directement en œuvre pour leurs salariés des solutions discutées avec l'autorité organisatrice dans le cadre de plans de mobilités d'entreprise ou interentreprises.

Enfin, de tels ajustements du VM ne suffiront pas à eux seuls à financer une nouvelle offre de mobilités à la hauteur des besoins des habitants des territoires peu denses. Il convient donc de mobiliser de nouvelles recettes à la mesure de cette ambition.

Le bilan des concessions autoroutières offre des marges de prélèvement supplémentaire qui pourraient logiquement abonder les moyens au bénéfice du développement des mobilités dans les territoires peu denses. En effet, ces infrastructures dédiées à du transport de moyenne et de longue distance traversent les territoires ruraux en ne les desservant pas toujours convenablement. Elles ont participé et participent toujours à une politique d'aménagement du territoire fondé sur le développement de la voiture individuelle dont la réalisation et la gestion ont été déléguées à des sociétés privées. Dès lors que la situation économique de ces sociétés le permet, une redistribution d'une partie des marges économiques de ces équipements au bénéfice d'une mobilité plus quotidienne, plus inclusive et plus durable dans les territoires semble particulièrement opportune. Le produit de la taxe d'aménagement du territoire prélevée sur les concessions d'autoroute représente 15 % des impôts sur ces sociétés concessionnaires pour un montant de 650 M€ environ en 2019 qui est à mettre en regard d'un bénéfice cumulé de près de 4 milliards d'euros de ces mêmes sociétés. Sans menacer ces marges confortables et sans modifier la contribution de cette taxe au fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN), une augmentation de son taux pourrait aisément apporter plusieurs centaines de millions d'euros au financement de transports du quotidien plus durables et plus inclusifs dans les territoires peu denses.

PRÉCONISATION #12

Revoir les critères de recours au Versement Mobilité (VM) en l'élargissant aux transports durables et inclusifs non réguliers, pour augmenter les moyens financiers des territoires peu denses les moins favorisés en :

- renforçant la mutualisation du VM notamment par la péréquation ;
- permettant de moduler le VM en fonction de plans de mobilités d'entreprises ou inter-entreprises mis en place en lien avec l'AOM (VM majoré en l'absence de plan de mobilité entreprise ou interentreprises, VM minoré en cas de plan de mobilité entreprise ou interentreprises agréé par l'AOM) ;
- mobilisant une nouvelle ressource à la mesure des besoins de financement d'un changement de modèle pour les déplacements en zones peu denses : supplément de recette à prélever sur la taxe d'aménagement du territoire payée par les concessions autoroutières.

4. Mutualiser pour optimiser l'offre existante dans l'espace et dans le temps

Dans les territoires peu denses, les flux de déplacements ne peuvent pas toujours être massifiés pour atteindre le niveau critique justifiant la mise en place d'un service collectif de transport. En revanche, l'offre de transports existante peut fournir des solutions si elle est mieux partagée et mieux optimisée en fonction des différents programmes d'activités quotidiens des populations.

C'est en premier lieu le cas de la voiture individuelle qui offre une potentialité importante de développement du covoiturage organisé. Nouvel opérateur de mobilité en zones peu denses créé en 2014, la start-up de l'économie sociale et solidaire ECOV affiche clairement son projet : « la voiture est un transport collectif ». Partant du constat que 60 millions de sièges vides circulent dans les voitures chaque jour en France, cet opérateur propose aux collectivités de développer un nouveau service public pour mailler les territoires peu denses « en covoiturant comme on prend le bus ». Cela nécessite une organisation et une répartition des « stations » de covoiturage organisé en fonction d'un diagnostic des besoins de déplacements, dotés d'espaces d'attente confortable et sécurisés avec une information voyageurs disponible en temps réel. Cette initiative est intéressante quand elle se déploie dans les zones non desservies par des services de bus, en complément et non en substitution à des transports collectifs.

Le service Tech4mobility de la SNCF dédié aux mobilités rurales expérimente sur 5 communes où résident 13000 habitants, un modèle de transport à la demande avec une tarification différenciée basée sur un semainier. En fonction de 4 offres thématiques un tarif incitatif est proposé qui permet

de mieux maîtriser les déplacements en les regroupant. Un algorithme de regroupement et d'optimisation des déplacements a été développé pour regrouper les voyages similaires et permettre cette tarification spécifique du service.

Cette démarche de mise en place d'un transport à la demande qui regroupe les besoins de déplacements en fonction des activités des habitants, comme celle de l'ouverture du transport scolaire à d'autres publics en dehors des temps d'acheminement des élèves nécessite une connaissance fine des besoins de déplacements des populations.

Dans la mesure du possible des choix collectifs qui nécessitent des lieux de concertation et de délibération citoyenne, doivent permettre d'adapter les temps d'activités à ces besoins.

Dans cet objectif, les contrats opérationnels de mobilité qui ont vocation à organiser et à optimiser les différents moyens de transports à l'échelle d'un bassin de vie devraient inclure un chapitre dédié à ces actions de mutualisation (transports à la demande (TAD), covoiturage organisé, autopartage, ouverture du transport scolaire au transport régulier de voyageurs...), afin d'inciter les collectivités à se concerter et à consulter les habitants, les entreprises et les administrations sur une véritable gestion des temps et des déplacements à l'échelle de ce bassin de vie.

Afin de rechercher les équilibres nécessaires en partant de la réalité des modes de vie, les comités des partenaires élargis à l'ensemble des acteurs de la société civile pourraient devenir les lieux d'une concertation sur cette question qui porte d'abord sur les horaires de travail et les temps scolaires.

Au sein même des entreprises, qui sont appelées à se doter d'un plan de mobilités discuté avec les représentants des salariés, l'avis du CESE « Travail Emploi Mobilité » préconisait que les plans de mobilités entreprise intègrent « les mesures nécessaires à la promotion des mobilités actives et partagées pour limiter l'usage des véhicules motorisés individuels et réduire globalement les déplacements domicile-travail ».

Ainsi le développement de solutions d'autopartage de véhicules légers à faibles émissions, par exemple, pourrait être d'autant plus pertinent qu'il s'accompagnerait systématiquement de cette réflexion collective préalable sur la gestion des horaires de travail en entreprise ou entre les entreprises d'un même site. Sous réserve de cette délibération collective concrétisée par un plan de mobilités entreprise ou interentreprise, des dispositifs incitatifs mis en œuvre par la collectivité et des organismes de financement tels que la banque des territoires pourraient être déployés en direction de ces entreprises. La commune de Tinchebray dans l'Orne a pu mettre en place un tel service d'écomobilité partagée fournissant 4 véhicules en autopartage à ses habitants à des conditions préférentielles de location à la demi-journée en s'appuyant sur l'opérateur Clem. Après discussion entre les partenaires sociaux concernés dans le cadre des plans de mobilités, un dispositif similaire pourrait être dédié aux mobilités domicile-travail en lien avec les besoins de petites entreprises implantées sur un territoire peu dense et de leurs travailleurs.

PRÉCONISATION #13

Favoriser la mutualisation des différents modes de transports :

- en incluant dans les contrats opérationnels de mobilité un chapitre sur ce sujet ainsi qu'une analyse partagée sur les temps d'activités par âge et par genre ;
- en regardant prioritairement les optimisations sur les horaires des temps scolaires, d'activités périscolaires et de travail notamment et en s'appuyant pour ce faire sur les comités des partenaires ;
- en incitant les employeurs à proposer à leurs salariés l'autopartage de véhicules légers d'entreprise à faible émission, par une modulation du versement mobilité.

C. Renforcer l'attractivité des territoires par des transports collectifs adaptés

1. Une nouvelle donne pour les transports collectifs en réponse à une forte demande sociale

La participation citoyenne réalisée dans le cadre de cet avis a mis en évidence que la demande de transports collectifs ressortait au premier rang des attentes des habitantes et habitants des territoires peu denses.

Un réseau de transport collectifs apparaît toujours comme un élément d'attractivité et de vitalité des territoires et l'accès au transport ferroviaire, s'il n'est évidemment pas possible partout compte tenu de ses coûts fixes et de la massification des flux qu'il suppose, reste particulièrement souhaité. La desserte par autocar dans les territoires ruraux avec un renforcement du niveau de service est également fréquemment évoquée comme une solution alternative à l'automobile adaptée et réalisable dans la plupart des territoires concernés.

Nombre d'acteurs s'accordent pour constater que la France a davantage désinvesti que ses voisins européens dans l'offre de transports collectifs en dehors des grandes agglomérations. Ainsi la fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT) souligne que « dans les zones rurales, dans celles de montagne, on observe une insuffisance de l'offre et de la qualité des transports collectifs » et que « la France se situe derrière l'Espagne et l'Allemagne en termes notamment de qualité de desserte, avec une desserte programmée nettement moins bonne sur tous les plans (temps de correspondance moyens jusqu'à deux fois plus importants

en France qu'en Allemagne, offre très faible et fréquence insuffisante...) ⁵⁸ ». Ces acteurs rappellent qu'au-delà des services ferroviaires métropolitains qui nécessiteront des investissements très importants, la relance des petites lignes qui sont particulièrement utiles pour l'irrigation des cantons ruraux fait actuellement défaut après des années de défaisance marquées par la fermeture de lignes et la fermeture des gares (totale ou partielle avec le développement des points d'arrêts non gérés (PANG), sans personnel, parfois sans distributeur de titres...). En comparaison des installations mises en place dans d'autres pays, ils soulignent également la pauvreté des équipements sur les lignes d'autocars, tant au niveau des espaces d'attente que de l'information voyageurs.

Pourtant, l'exemple de nos voisins montre qu'un réinvestissement dans un transport collectif de proximité en zones peu denses peut trouver une pertinence socio-économique : ainsi en Italie une ligne ferroviaire abandonnée par l'opérateur historique a été relancée à la demande d'un syndicat de communes et transporte après rénovation 23000 voyageurs par jour. Dans le Sud Tyrol, la relance d'une petite ligne ferroviaire permet de transporter 7000 voyageurs par jour à une fréquence d'un train par heure de 5h à 23h. D'autres modalités peuvent faciliter l'utilisation du train pour des petites lignes, comme l'arrêt du train à la demande. Ce dispositif est déployé sur deux lignes en France :

→ sur la ligne franco-suisse St-Gervais / Chamonix Mont-Blanc / Martigny

exploitée par la SNCF sur laquelle il y a 20 arrêts fixes et 9 arrêts à la demande (dont Vaudagne, Viaduc Ste-Marie, ...) ;

- sur la ligne exploitée en affermage par Transdev entre Carhaix et Guingamp.

Il convient donc de réinvestir dans nos territoires par une politique volontariste de redéveloppement des transports collectifs et corriger ainsi une tendance pluriannuelle de défaisance qui a contribué à susciter un sentiment d'abandon des populations les plus précaires en matière de mobilité.

Les récentes annonces gouvernementales d'un plan pluriannuel de 100 milliards d'euros en faveur du ferroviaire d'ici à 2040 semblent avoir pris la mesure de cette nécessité. Cependant, des incertitudes pèsent encore sur les contributions respectives des différents acteurs et le fléchage prioritaire affiché de ce plan sur le développement nécessaire des « RER métropolitains » risque de laisser de côté une grande partie des territoires peu denses. Ainsi dans la perspective des futurs CPER, le Gouvernement a limité en juin 2023 l'ambition de ce programme pour les 5 prochaines années à 8,5 milliards d'euros pour les infrastructures ferroviaires régionales et à 2,5 milliards d'euros pour les « petites lignes ».

Il conviendrait que ces annonces soient sanctuarisées dans un véritable engagement de financement pluriannuel de l'Etat et qu'une part importante dédiée au ferroviaire local soit expressément prévue dans le cadre de ce plan national. Proportionnellement à ce besoin de financement de 100

milliards d'euros pour le ferroviaire, la part à consacrer aux petites lignes de dessertes régionales ou locales, qui sont les moins entretenues et représentent un tiers du réseau, peut être évaluée à 30 milliards d'euros. Par ailleurs, au-delà d'une logique de silos par modes de transports, qui semble encore prévaloir, ce plan devrait articuler les engagements pluriannuels dédiés au ferroviaire local avec des engagements de l'Etat sur la même période pour l'amélioration et le redéveloppement des lignes d'autocars dans les territoires dépourvus d'infrastructure ferroviaire.

Une fois ces engagements clarifiés, leur déclinaison territoriale a vocation à se concrétiser dans le volet mobilités d'une nouvelle génération de contrats de plans Etat-Régions avec un objectif d'intermodalité renforcé autour des gares ferroviaires et routières, incluant toutes les facilités pour de nouvelles mobilités (casiers à vélos sécurisés, services de réparation et d'entretien, bornes de rechargement électrique, espaces de stationnement, arrêts à la demande, véhicules légers électriques en autopartage, accessibilité...).

Il s'agit de rabattre plus efficacement les flux vers ces points de transit en en faisant de véritables pôles d'échanges multimodaux au niveau de bourgs-centres ou en interface entre les territoires interurbains et ruraux. Pour ce faire, les gares doivent offrir une garantie d'accessibilité à tous, la facilité des correspondances, l'accès au transport collectif par plusieurs modes de déplacement individuel, l'accueil et le conseil, une information des voyageurs sur

les différents modes en temps réel, des services disponibles en leur sein couvrant certains besoins du quotidien. Dans cet objectif d'amélioration qualitative, les hubs d'intermodalité sont à envisager comme des espaces stratégiques de revitalisation du territoire en devenant des lieux de vie en plus que des lieux de transit. Ils peuvent s'accompagner utilement d'un schéma pluriannuel d'intermodalité déployé par l'autorité organisatrice dans le cadre des contrats opérationnels de mobilité.

Par ailleurs, des ajustements législatifs devraient être envisagés dans ce but, notamment s'agissant des dispositions de la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite « loi 3DS ») qui permet le transfert des petites lignes ferroviaires aux régions. A l'heure actuelle, cette disposition n'offre pas de garantie suffisante sur le projet de réutilisation du linéaire. Un bilan comparatif de l'intérêt socioéconomique et environnemental du projet de réutilisation par rapport à une réactivation de la ligne ferroviaire par la région dans le cadre de ce plan d'investissement pluriannuel devrait être systématiquement réalisé.

La réussite d'une telle ambition nécessite aussi d'avoir recours à toutes les solutions innovantes d'adaptation des transports collectifs à des territoires où la demande est plus faible. Dans cette perspective, ce plan national pluriannuel pourrait consacrer une part d'investissement permettant d'abonder les projets financés par l'ADEME en faveur des modes ferroviaires légers et des navettes routières autonomes en lien avec une évolution de la réglementation. Ainsi la SNCF est en train de développer trois nouveaux trains pour ses petites lignes, plus légers et flexibles que les TER actuels. Si le train léger innovant

d'une capacité de 100 places dont 60 places assises pourra circuler sur le réseau ferré national, comme un TER, mais avec une exigence moindre d'entretien de l'infrastructure, le train très léger « Draisy » d'une capacité de 80 places dont 30 places assises doté d'une motorisation électrique embarquée autonome sur environ 100 km a vocation à effectuer des missions navettes sur des bouts de lignes en dehors du réseau ferré classique et sous une autre réglementation de sécurité. La société Ecotrain SA cible le même besoin en développant un modèle de navette ferroviaire autonome ne nécessitant qu'une remise à niveau légère d'une ligne ferroviaire fermée à l'exploitation par train classique. Enfin, lorsque le linéaire ferroviaire est préservé mais que la configuration ne rend plus possible son exploitation par le train (dépose des passages à niveau), d'autres véhicules peuvent offrir des solutions plus flexibles à l'instar de véhicules électriques capables de circuler sur des rails comme sur le bitume à l'exemple du véhicule SNCF Flexy qui offrira une capacité de 14 places assises... Ces nouvelles solutions techniques pourraient être ouvertes à des services commerciaux dans les 5 prochaines années, si elles ne se heurtent pas à des difficultés administratives d'homologation, à un manque de financement ou à une insuffisance de coordination entre les collectivités susceptibles de porter de tels projets. Enfin à cet engagement pluriannuel de réinvestissement dans les transports collectifs devrait être adossé un plan national d'objectifs et de moyens sur la qualité de service de ces transports collectifs en zones peu denses. Au-delà de l'existence et de la fréquence de l'offre de transports, c'est en effet le service rendu à l'usager qui permettra à la fois d'inciter à un changement d'usage et de renforcer l'attractivité des territoires

desservis. Un déplacement en autocar ou en train permet au voyageur de consacrer son temps de trajet à d'autres activités que la conduite de son véhicule, mais cela suppose que plusieurs conditions de confort et de commodités soient réunies. Quant à la préférence pour le transport collectif, elle se construira avant tout sur une facilité d'accès qui devra intégrer la possibilité de venir facilement à pied ou à vélo jusqu'à la gare ou à la station, de pouvoir faire stationner son véhicule à proximité ou de pouvoir facilement l'embarquer, d'être informé et assuré sur le temps d'attente dans un espace suffisamment sécurisé et confortable. La mise en valeur du transport collectif par un mobilier urbain et une signalisation plus esthétique et plus moderne n'est elle-même pas à négliger dans la promotion de cette nouvelle offre, comme le démontrent d'ailleurs des recherches menées par de grands opérateurs de transports en partenariat avec des institutions universitaires sur le design de ces équipements et leur effet sur l'appréciation du service.

L'investissement dans les véhicules et les équipements du transport collectif se révèle ainsi primordial pour induire une vraie évolution des comportements correspondant à cette forte demande sociale. En réponse à un besoin exprimé très clairement par les citoyens, les résultats de cette nouvelle donne mériteraient d'être évalués par une nouvelle participation citoyenne à mi-parcours, c'est-à-dire à l'horizon des 5 ans de réalisation de ce plan.

PRÉCONISATION #14

Lancer un plan de réinvestissement décennal dans les transports collectifs comportant un volet sur le ferroviaire régional et local abondé par l'Etat d'au moins 3 milliards d'euros par an pour les petites lignes et un volet sur le transport collectif routier abondé par l'Etat d'au moins 500 millions d'euros par an :

- en accordant une part spécifique de 30 Mds € sur 10 ans pour le ferroviaire local dans le plan ferroviaire annoncé par le Gouvernement et en favorisant quand il est possible le maintien du mode ferroviaire sur les petites lignes existantes à partir de bilans comparatifs socioéconomiques et environnementaux ;
- en accélérant la finalisation des volets mobilités des contrats de plan Etat-Régions (CPER) et en étoffant les ressources publiques qui leur sont dédiées, avec l'objectif de densifier l'offre et de faire des gares des « hubs d'intermodalité à haut niveau de service » ;
- en développant l'investissement dans les modes de transports collectifs innovants (trains légers, très légers, ultralégers, navette autonome), par une adaptation rapide de la réglementation à ces nouveaux modes et par le renforcement des moyens de l'ADEME dédiés à ces innovations.

PRÉCONISATION #15

Engager un plan national d'objectifs et de moyens avec une déclinaison territoriale en vue de l'amélioration de la qualité de service des transports collectifs en territoires peu denses, indispensable à l'acceptabilité d'un changement d'usage : visibilité et qualité de signalisation, confort et sécurisation des abris, arrêts à la demande, information des voyageurs en temps réel, intermodalité avec les modes doux, wifi et toilettes à bord..., puis évaluer à 5 ans par une participation citoyenne dans les territoires concernés l'adéquation de ce plan aux besoins et aux modes de vie.

2. Retrouver des services locaux pour réduire les mobilités contraintes

La nécessité de se déplacer dans les territoires peu denses est d'abord liée à un éloignement des services essentiels qui induit une mobilité quotidienne contrainte. Ne pas pouvoir accéder à ces services essentiels sans devoir parcourir plusieurs kilomètres en voiture nuit évidemment à l'attractivité d'un territoire et les habitants ont clairement exprimé dans la participation citoyenne le souhait de voir revenir en proximité certains services disparus pour réduire cette contrainte de déplacement.

Cette attente est également un point clé dans l'objectif d'une réduction des

émissions de gaz à effet de serre liés au transport et dans la perspective d'une plus grande sobriété énergétique. La recherche universitaire montre en effet que si le temps quotidien de déplacement et le nombre de trajets ont globalement peu augmenté en France depuis le XIXe siècle, la distance de ces parcours et la vitesse pour les réaliser ont été multipliés par 12 sur la même période, induisant une dépense énergétique et des émissions que les progrès techniques ne sauraient intégralement compenser⁵⁹. Ces tendances ont été fortement accentuées dans les territoires peu denses où l'éloignement des services nécessite des parcours encore plus lointains et fréquents. La solution de l'équation d'une transition écologique des transports est donc d'abord dans une réduction de la distance et de la vitesse des trajets quotidiens individuels, dont certains pourraient être réalisés en proximité soit par un accès direct à pied, soit par un accès atteignable à l'aide d'un véhicule individuel léger (vélo, microvoiture électrique, véhicule intermédiaire...), ce qui ne se fera pas sans un retour des services essentiels dans les territoires.

La mutualisation de services publics en proximité dans le cadre des points d'information médiation multiservices (PIMMS) labellisés par France Services veut répondre à ce besoin. Cependant avec 89 PIMMS labellisés sur l'ensemble du territoire national en 2023, cette démarche est encore très loin de répondre au besoin d'un accès aux services publics en proximité dans tous les territoires peu denses. Les moyens dédiés au déploiement de ces points d'accès mériteraient d'être considérablement renforcés et leur implantation devrait plus systématiquement être pensée en lien

59 Entretien avec A. Bigo, 6 juillet 2022

avec les déplacements du quotidien. Ainsi une implantation de ces services dans les points nodaux que sont les petites gares ferroviaires devrait être plus fréquemment envisagée. Elle permettrait de répondre par la même occasion à une forte demande des usagers de retrouver une présence humaine et une animation locale dans ces lieux de passage.

Au niveau d'autres fonctions essentielles, de nombreuses initiatives privées ou associatives permettent aujourd'hui d'amener vers les citoyens des territoires peu denses des commerces itinérants variés (primeurs, coiffeurs, librairies, salons de thé...) mais aussi des services culturels (médiathèques, bibliobus...) ou sanitaires et sociaux (points d'accueil et d'écoute psychologique jeunes...). Dans son avis de 2021 « Mission Commerce »⁶⁰, le CESE préconisait de « valoriser les acteurs non-sédentaires de circuits-courts et de productions biologiques » dans un objectif de revitalisation des centres-villes. Pour faciliter le retour des commerces sédentaires ou itinérants dans les villages, le Gouvernement a récemment annoncé un plan d'aide de 12 millions d'euros pour la seule année 2023 avec une possibilité encore incertaine de reconduction. Cependant l'enveloppe dédiée à ce dispositif ne pourra soutenir les projets de commerces que dans 1 000 communes. Ce dispositif mériterait donc d'être considérablement renforcé et cet effort planifié pendant plusieurs années afin d'avoir un

effet significatif sur l'accès à des services essentiels de proximité dans les territoires peu denses : dans l'objectif de couvrir les 30 000 communes rurales de France, on peut estimer que ce fonds devrait être triplé et reconduit pendant les dix prochaines années.

Par ailleurs, en ce qui concerne les commerces et services itinérants, la subvention de l'Etat serait plafonnée à 20 000 euros pour notamment l'acquisition du véhicule professionnel de tournée, « *dans une limite de 50 % des dépenses d'investissement* ». Le reste à charge peut être important et présenter un risque rédhibitoire pour le porteur de projet. Le dispositif de relance pour le commerce de la Banque des territoires est aujourd'hui limité au soutien du commerce sédentaire de centre-bourg (villes de plus de 3 500 habitants). Le recours à des micro-crédits garantis pas la Caisse des dépôts et consignations ou la mise en place d'un programme spécifique de la banque des territoires pour le commerce itinérant, pourraient donc utilement compléter ce dispositif de subventionnement d'Etat dont la portée et la durée devraient être étendus. Le dispositif ainsi complété servirait doublement l'attractivité des territoires peu denses en y remettant une activité économique et en y redéveloppant l'emploi de proximité tout en diminuant le besoin de mobilité contrainte des habitants.

PRÉCONISATION #16

Réimplanter des services de proximité pour réduire la demande de déplacements des habitantes et des habitants de zones peu denses :

- développer les fonctions de point d'accès aux services publics, notamment dans les gares ferroviaires existantes en zone rurale afin de recréer du service public de proximité et de retrouver une présence humaine et du personnel qualifié, dans ces sites ;
- mettre en place des aides pour permettre « l'aller vers » fléchées sur des services essentiels privés (commerces et services itinérants) en portant à 36 M€/an pendant 10 ans le plan d'aide de l'Etat dédié au retour des commerces dans les villages et en complétant ce subventionnement par des aides au crédit d'investissement.

3. Pour des solutions d'accès simplifié aux divers services de mobilités adaptées aux territoires peu denses

La difficulté de se déplacer d'un point A à un point B sans avoir recours à sa voiture individuelle est accrue tant par l'accès à la connaissance des différentes offres de transport à combiner que par une tarification et une billettique différenciée. Ce sont là autant d'obstacles aux mobilités alternatives et ces difficultés

se complexifient encore lorsque l'offre de transports est plus sporadique en territoire peu dense ou que les conditions de leur accessibilité, en cas de handicap par exemple, sont incertaines.

Partant de ce constat, le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires a lancé lors du forum 2023 de l'Agence de l'innovation pour les transports un « hackathon » pour concevoir le « titre de transport de demain » et promouvoir les applications de mobilité servicielle à l'échelle nationale. Il s'agit à terme d'assurer l'inclusion et l'accessibilité pour tous à un titre unique de transport. A l'issue de cette initiative, deux projets de titre unique ont été retenus pour développer des solutions qui pourraient devenir accessibles fin 2023 et se généraliser à partir de 2025 sous le pilotage de l'agence de l'innovation pour les transports.

La solution France Moov' se fonde sur la détection automatique des trajets via la géolocalisation (création d'une application mobile uniquement) sans acte d'achat ni de validation nécessaire mais sous forme d'un prélèvement à l'usage de la consommation. Une centralisation du partage de la donnée des usagers devra être réalisée.

La Carte LEM consiste en la création d'un nouveau support de transport unique associé à un compte unique de mobilité (souscrit en agence ou en ligne). La Carte LEM, au format physique (carte) ou dématérialisé (sur portable) permettrait le paiement à l'usage sur tous les modes de transport collectif et de nouvelles mobilités. Elle s'accompagnerait d'une application où le client pourrait avoir accès au SAV, à sa facturation mensuelle, son tarif sur l'ensemble d'un parcours. Une plateforme « Registre National » permettant d'agglomérer l'ensemble des grilles tarifaires serait à créer.

Le périmètre de la réflexion a porté en priorité sur l'accès aux transports en commun urbains et TER sur l'ensemble du territoire (Métropole et Outre-mer) et pour les déplacements du quotidien et occasionnels. Le sujet d'une tarification unifiée n'a pas été abordé.

Si cette initiative nationale est à saluer et pourrait rapidement aboutir à une solution digitale simplifiée pour des déplacements régionaux ou interrégionaux combinant les offres des différents opérateurs de transport collectif, sa déclinaison territoriale de proximité incluant l'accès au covoiturage organisé localement, au transport à la demande ou au transport solidaire semble plus incertaine et difficile à mettre en œuvre. En tout état de cause, elle nécessitera une acquisition de données particulièrement fines auprès des intercommunalités et des communes sur une offre non régulière, diversifiée et plus évolutive dans le temps.

Pourtant, le système de billettique unifié à mettre en place à l'échelle de la région et du bassin de mobilité devra inclure rapidement les services non réguliers de transports. A défaut, il resterait inopérant dans nombre de territoires peu denses.

C'est pourquoi il est nécessaire de prévoir à l'échelle de chaque bassin de mobilité une déclinaison locale de cette démarche visant à collecter cette information et à la rendre facilement accessible pour les mobilités quotidiennes des habitantes et habitants des territoires peu denses.

Au-delà de l'accès numérique à l'information via un téléphone mobile multifonction (« smartphone »), une telle démarche ne sera pas réellement inclusive si elle ne s'accompagne pas d'une amélioration de l'information voyageurs en temps réel dans les sites physiques d'attente des différents modes de transport avec une visibilité sur les écrans d'affichage des autres modes en correspondance. Le réseau des conseillers et référents en écomobilité inclusive devront être étroitement associés à la déclinaison territoriale de ces nouveaux services et être en mesure d'apporter une aide et une assistance en complément de cette offre de service digitalisée et sur sites.

Enfin, afin de faciliter le changement d'usage en zones peu denses, cette offre de mobilité servicielle devrait intégrer un comparateur de coût économique et environnemental qui permette d'éclairer le choix des habitants sur un même parcours selon qu'il soit réalisé en combinant des modes de transports durables ou en utilisant un véhicule individuel à traction thermique.

PRÉCONISATION #17

Promouvoir un grand plan national pour la mobilité servicielle (ou « Mobility as a Service ») dans les territoires peu denses permettant :

- de doter chaque autorité organisatrice d'une information voyageurs digitale unique sur les différents modes de déplacement disponibles à l'échelle de son territoire incluant train, bus, covoiturage organisé ou solidaire, d'en améliorer la signalétique sur site (info trafic en direct des arrêts de bus et aires de covoiturage) tout en humanisant cette démarche grâce à la mise en place de référents de proximité ;
- de développer, à l'échelle de chaque bassin de mobilité et à l'échelle de chaque région, un système de billettique unifié quel que soit le mode de transport pour favoriser l'intermodalité d'un point A à un point B incluant les services non réguliers de transport (TAD, covoiturage, service de vélo public...) et doter ces systèmes d'un indicateur de coût comparatif pour objectiver les coûts cachés de l'usage d'une voiture individuelle à traction thermique pour le même trajet.

4. Un label social pour valoriser les métiers des transports et la qualité des transports dans les territoires

Les métiers des transports souffrent d'un manque d'attractivité qui en font des métiers en tension. La disponibilité et le développement de l'offre de transport dans les territoires peu denses peuvent s'avérer d'autant plus difficiles que ces territoires souffrent d'un manque d'attractivité et que ces métiers eux-mêmes attirent moins de candidats.

Au-delà des mesures qui peuvent être prises par les partenaires sociaux à une échelle nationale, notamment dans les branches professionnelles, pour améliorer les conditions d'emploi, de travail et de rémunération, une discussion entre l'ensemble des acteurs qui jouent un rôle dans la production des transports est indispensable pour apporter des réponses locales à ce double enjeu d'attractivité.

Dans le cadre du pacte d'avenir pour la Bretagne une charte de qualité sociale pour les métiers du transport a été mise en place sous le nom de « label social transport en Bretagne ». Cette démarche partenariale réunit au sein d'un comité de pilotage de la charte, les autorités organisatrices des mobilités et notamment la région, les services de l'Etat (DREAL, DREETS...), les organisations représentatives des entreprises et des salariés des transports de marchandises et de voyageurs, des organismes de formation professionnelle... La charte fixe un certain nombre de critères sociaux et environnementaux que les opérateurs s'engagent à respecter afin de pouvoir se prévaloir du label social. Le comité peut être saisi de toute difficulté d'application ou de toute situation de risque de détérioration des relations sociales, il promeut une culture de relations sociales sur la base d'un module de formation commune pour les

employeurs et les représentants des salariés, il développe des actions pour faciliter l'accès de toutes et tous aux professions du transport (féminisation des emplois, insertion des jeunes, accès aux travailleurs en situation de handicap), il examine un contrat d'objectif emploi-compétences-formation-orientation... En ce qui concerne les problématiques récentes, ce comité de pilotage a par exemple été un lieu de concertation sur la question de la pénurie des conducteurs de transport scolaire et sur l'initiative régionale d'une indemnité spécifique de compensation des contraintes liées au temps partiel subi. La recherche de solutions permettant de traiter la sécurité dans les transports collectifs et le risque le plus en plus prégnant d'agression y est aussi régulièrement discutée.

Une telle démarche mériterait d'être déployée dans les différentes régions, à l'échelle de chaque bassin de mobilités, afin de renforcer l'attractivité des métiers du transport pour les habitants des zones peu denses, de trouver des solutions concrètes aux problèmes sociaux qui se posent, et ce faisant d'améliorer l'offre de service et l'attractivité de ces territoires.

PRÉCONISATION #18

Renforcer l'attractivité des métiers du transport en lien avec les territoires en encourageant dans chaque bassin de mobilité le développement d'une démarche de labellisation sociale et environnementale du transport pilotée par les différents acteurs (État, région, intercommunalités, opérateurs de transports, organisations syndicales du transports, associations d'usagers) afin d'en favoriser l'accès à toutes et tous par l'inclusion et la féminisation de ces emplois, d'y améliorer les conditions de travail et d'emploi par la qualité du dialogue social et du service rendu, d'y assurer une plus grande sécurité par une présence humaine de proximité.

conclusion

L'ensemble des préconisations formulées dans le présent avis conduisent à envisager la nécessité d'une nouvelle loi de programmation et d'orientation en faveur des mobilités dans les territoires peu denses pour adresser les problématiques suivantes :

- l'approfondissement des dispositions de la LOM en faveur d'une gouvernance de proximité pour les mobilités du quotidien qui mobilise tous les acteurs et renforce des prescriptions d'aménagement du territoire en anticipant mieux la mobilité inclusive ;
- la définition d'un plan d'engagement décennal de l'Etat matérialisant une nouvelle donne pour ces territoires qui pourrait se décliner dans différents programmes portant sur : les aides individuelles à la transition, une transformation des usages de la route ; le redéveloppement des transports collectifs, leur innovation et leur qualité de service propice à un changement d'usage ; le retour de services essentiels en proximité ; les services à la mobilité qui comporterait un volet digital et un volet humain au travers du déploiement d'un réseau d'ambassadeurs et un programme spécifique pour les mobilités dans les territoires d'outre-mer ;
- la recherche de nouvelles ressources pour financer cette ambition de redistribution. Cet objectif rend indispensable une remise à plat

de la fiscalité à laquelle le CESE a déjà appelé⁶¹, afin d'en améliorer l'efficacité, la lisibilité, l'équité et l'adéquation à une transition écologique juste, tout en redonnant aux collectivités un vrai pouvoir d'agir.

La démarche participative choisie par le CESE en partenariat avec 8 CESER pour réaliser cet avis confirme la nécessité d'encourager les initiatives territoriales qui partent des modes de vie des citoyennes et des citoyens pour résoudre cette problématique à fort enjeu social.

Les préconisations coconstruites avec les citoyens doivent donner lieu à une mise en œuvre qui associe autant que possible la démocratie participative et l'évaluation collective. Dans le cadre du suivi du présent avis le CESE souhaite y prendre toute sa part en favorisant de telles initiatives dans les territoires peu denses et en y contribuant activement.

61 « Pour une réforme globale de la fiscalité locale », avril 2018

Déclarations des groupes

**Agir autrement pour
l'innovation sociale
et environnementale**

Scrutin

Scrutin sur l'ensemble de l'avis.
Le CESE a adopté.

Nombre de votantes
et de votants : 121
Pour : 105
Contre : 0
Abstentions : 16

Ont voté pour

GROUPE	COMPOSITION

Ont voté contre

GROUPE	COMPOSITION

Se sont abstenu.e.s

GROUPE	COMPOSITION

Annexes

1

Composition de la commission Territoires, agriculture et alimentation à la date du vote

Président

Henri BIÈS-PÉRÉ

Vice-présidents

Cécile CLAVEIROLE

Jean-Louis JOSEPH

Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale

Patrick LEVY WAITZ

Agriculture

Henri BIÈS-PÉRÉ

Catherine LION

Florence SELLIER,

Anne-Claire VIAL

Alternatives sociales et écologiques

Marie-Noëlle ORAIN

Artisanat et Professions libérales

Joël FOURNY

Jean-François GUIHARD

Associations

Marie-Amélie LE FUR

C.F.D.T

Monique GRESSET-BOURGEOIS

Sébastien MARIANI,

Franck TIVIERGE

C.F.E.-C.G.C.

Véronique BIARNAIX-ROCHE

C.G.T.

Gilles FOURNEL

Anne GARRETA

C.G.T.-F.O.

Alain ANDRÉ

Dominique DELAVEAU

Coopération

Christophe GRISON

Olivier MUGNIER

Entreprises

Bruno CAVAGNÉ

Didier GARDINAL

Olivier SALLERON

Environnement et Nature

Cécile CLAVEIROLE

Cécile OSTRIA

Pauline RATTEZ

Familles

Dominique MARMIER

Non-inscrits

Bernard BRETON

Jean-Louis JOSEPH

Alain POUGET

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

Agathe HAMEL

Outre-mer

Yannick CAMBRAY

2

Listes des personnes auditionnées

M. Pierre-Yves APPERT

Adjoint à la sous-directrice multimodalité, innovation, numérique, territoires SDMINT

Mme Chrystel BAZIN

Directrice développement relations clients - SPL Trans-Landes

M. Jean-Yves BRENIER

Président de la communauté de communes des Balcons du Dauphiné

M. Loïc BUFFARD

Conseiller auprès du directeur général des infrastructures, des transports et des mobilités

Mme Elodie CASTEX

Urbaniste, professeur des universités Lille

M. Gérard CHARRIER

Chef de projet Politiques de mobilité au sein du CEREMA

M. Gautier CHATELUS

Directeur adjoint « infrastructures et mobilité » à la direction de l'Investissement de la Banque des Territoires

Mme Maryse DUBOIS

Vice-Présidente de la FNCIDFF

M. Alexandre FABRY

Chef de projet Politiques de mobilité au sein du CEREMA

Mme Laura FOGLIA

Responsable de la mobilité au sein du Think Tank The Shift Project

M. Olivier JACQUIN

Sénateur

Mme Sylvie LANDRIEVE

Co-directrice de Forum vies mobiles

M. Gaston LAVAL

Collaborateur parlementaire

M. Nicolas MERILLE

Conseiller national Accessibilité, Conception universelle & Qualité d'usage APF France handicap.

M. Jean-Loïc MEUDIC

CESER IDF

M. Jean-Aimé MOUGENOT

Directeur TER délégué chez SNCF Voyageurs

M. Alain RICHNER

Membre du bureau de la FNAUT

3

Listes des entretiens

M. Aurélien BIGO

Chercheur sur la transition énergétique dans les transports

M. David BOROT

Directeur de Tech4Mobility | Directeur des Programmes d'innovation Mobilités émergentes

M. Francis DEMOZ

Directeur du Laboratoire de la Mobilité Inclusive

M. Rémi DESORMIERE

Responsable territoires & innovation LDFT

M. Laurent EISENMAN

Directeur du Département Mobilités rurales, Directeur des mobilités territoriales

Mme Pauline GAIN

Directrice affaires publiques TIER Mobility

M. Pascal HORNUNG

Ingénieur des ponts, des eaux et des forêts

Mme Françoise LAREUR

Administratrice AEMA Groupe ; Administratrice Macif ; Présidente de la Fondation Macif

Mme Anne LAVAUD

Déléguée générale, Association Prévention Routière

M. Sylvain LIAUTARD

Responsable service SIT Durance-Lubéron-Verdon agglomération

M. Thomas MATAGNE

Fondateur d'Ecov, start-up de covoiturage

M. Laurent MAZILLE

Représentant de Thierry Mallet, président du Groupe Transdev

M. Jean-Michel MOUGARD

Préfet, Inspecteur général de l'administration

Mme Françoise ROSSIGNOL

Présidente de l'association Club des villes et territoires marchables et cyclables

Mme Sophy SAINTEN-BOURGUIGNON

Responsable affaires publiques Association Prévention Routière

M. Olivier SCHNEIDER

Président de la FUB

M. Aurélien VANDERSCHAEG

Directeur Conseil chez Publicis

M. Eric VEILLARD

Chef de mission LDFT

M. Arnaud ZIMMERMANN

Ingénieur des ponts, des eaux et des forêts

4

Les participants des CESER

Mme AGRAFEIL Odile

Présidente Commission Mobilités CESER
Grand Est

M. BEYRONNEAU Christophe

Conseiller CESER Réunion

M. BOUQUET Philippe

Conseiller CESER Bourgogne Franche Comté

Mme CANAC Adeline

Conseillère CESER Occitanie

M. CARRIERE Jean-Paul

Président section Prospective CESER Centre
Val de Loire

M. Le ROUX Philippe

Vice-Président délégué CESER Bretagne

M. SOMMERS Eugène

Président CESEC Polynésie Française

5

Les ateliers participants

M. ANOTTA Jean-Philippe

DGS Portes du Coglais

M. BARRE Adrien

Maire de Lingé, CESER Centre-Val-de-Loire & Mairie

M. GOUVION-SAINT-CYR de Aymar

Maire des Portes du Coglais, VP Com Com Couesnon Marches de Bretagne

M. MAGUET Stéphane

Maire de Janville-en -Beauce, CESER Centre-Val-de- Loire & Mairie

M. PILON Olivier

DGS Com Com Couesnan Marches de Bretagne



SECRETARIAT GENERAL
DIRECTION DES SERVICES CONSULTATIFS
Délégation aux Outre-mer

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté – Égalité – Fraternité

Paris, le 18/04/2023

Objet : Contribution de la délégation aux Outre-mer au projet d'avis portant sur
« *Quelles solutions pour des mobilités durables et inclusives en zones peu denses ?* »,
rapportée par madame Michèle Chay et madame Nadine Hafidou

La saisine de la commission Territoires, agriculture, alimentation, porte sur la question des « mobilités durables et inclusives », particulièrement dans les zones rurales et peu denses, mais aussi dans tous les espaces du territoire national où les déficits d'offres de mobilités posent des difficultés de plus en plus fortes. C'est assurément le cas en Outre-mer où la plupart des territoires souffrent d'un manque criant de services de transports publics et de mobilités alternatives à la voiture individuelle¹.

Ce constat avait déjà été posé par la délégation aux Outre-mer dans sa contribution à l'avis *Travail, emploi et mobilités*². Nous remarquons déjà que les mouvements sociaux qui ont eu lieu à la Réunion fin 2018 en lien avec la crise des « gilets jaunes », révélaient les conséquences sociales désastreuses de l'augmentation du prix des carburants en Outre-mer. Au-delà de cette crise, c'est la place de la voiture individuelle et le manque d'alternatives pour la mobilité quotidienne des ultramarins qui sont à repenser. Selon l'INSEE, les actifs en Outre-mer sont ainsi 75 % à 90 % à utiliser leur véhicule personnel pour se rendre quotidiennement sur leur lieu de travail. Malheureusement cet état de fait n'a que peu évolué depuis quatre ans.

Cette saisine a fait l'objet d'une participation citoyenne à travers l'ouverture d'une plateforme. C'est la première fois qu'une plateforme de participation directement consacrée aux Outre-mer était mise en place par le CESE afin de pleinement prendre en compte la parole citoyenne de ces territoires. Celle-ci invitait les citoyennes et les citoyens à partager leurs propositions d'améliorations et de solutions pour des déplacements plus accessibles à toutes et tous dans les zones rurales ou dans les périphéries plus éloignées des agglomérations. Intitulée « *Comment améliorer la mobilité ?* », elle a reçu 7 516 réponses au questionnaire, 742 contributions dans la boîte à idées en Outre-mer. Son déploiement a été accompagné dans les Départements et Régions d'Outre-mer, par un partenariat avec La Poste afin de favoriser

¹ Dans le cadre de cette contribution, les rapporteurs ont entendu en entretien : M. Olivier Kessor, Directeur de la DEAL de Mayotte ; Mme Ingrid Herminier, directrice régionale de l'ADREME de Guyane ; Mme Mariala Anselme-Potiron, Présidente de l'association des usagers du transport de Martinique (AUTM) ; M. André Bon, Conseil régional de Guadeloupe Directeur général adjoint Eau, Énergie, Transport, Routes et Développement numérique ; M. Daniel David, ACOBAST / Observatoire des mobilités durables et de l'intermodalité à La Réunion ; M. Ludovic Mikhaï, Directeur Mobilité CADEMA ; M. Alexandre Mayet, Directeur général adjoint, responsable des Outre-mer, du Groupement des autorités responsables de transport (GART).

² Avis du CESE, *Travail, emploi et mobilités*, rapporté par Mme Michèle Chay et M. Laurent Clevenet, au nom de la section du travail et de l'emploi, en novembre 2019.

l'expression des citoyennes et des citoyens. Cette opération d'« aller-vers » a eu lieu entre le 17 octobre et le 27 novembre 2022 dans 15 bureaux de Poste. 75 000 courriers ont été envoyés, des facteurs et postiers ont été mobilisés, soit des moyens importants et une dynamique unique¹. Ceci explique que 71,4 % des participations aient été recueillies en Outre-mer, la plateforme était également ouverte dans l'Hexagone.

La délégation a consulté les publications et les avis récents des Conseils économiques, sociaux et environnementaux (CESER) ultramarins et recueilli une contribution du CESE de Polynésie Française. L'avis du CESER de La Réunion sur le *Schéma régional des infrastructures et des transports de La Réunion*² s'est avéré particulièrement riche de propositions pour une mobilité plus durable et inclusive, adaptée au territoire : transports par câble, Plans de Déplacements d'Entreprises ou d'Administrations, mise en place d'Enquêtes Ménages Déplacements, création d'une Agence régionale de mobilité... ; comme celui du CESECM de Martinique sur le *Schéma territorial des infrastructures routières de Martinique* : prévention des risques majeurs en lien avec les transports, réduction des inégalités spatiales, modernisation des outils juridiques associés à l'aménagement du territoire. La délégation aux Outre-mer tient à souligner l'importance d'associer la société civile organisée dans les territoires à l'élaboration des différents schémas régionaux relatifs à l'aménagement et à la mobilité car elle peut apporter un regard et une expertise très importants pour mieux adapter l'offre aux besoins.

Le *Mémoire sur les transports et la mobilité en Outre-mer* élaboré par le Groupement des autorités responsables de transport (GART)³ est d'une très grande utilité pour apprécier les priorités territoire par territoire, car celles-ci sont très différentes de celles de l'Hexagone, et d'un DROM / COM à l'autre. Le GART rappelle qu'historiquement le transport a longtemps été - et demeure, dans la majorité des territoires, - le parent pauvre des politiques publiques Outre-mer. Quand, dans l'effort de reconstruction d'après-guerre, l'Etat modernisait les réseaux de transport de l'Hexagone, la solidarité nationale avec les territoires ultramarins occultait la question de la mobilité. Cette non-politique des transports a eu pour conséquence notoire de consacrer en Outre-mer la voiture particulière - et son corollaire la congestion automobile - et de reléguer des transports collectifs pendant longtemps peu fiables, peu lisibles, peu performants et, au final, peu attractifs. Cette image négative des transports collectifs, ne rendant alors service qu'à une clientèle captive, était renforcée par les matériels souvent âgés et polluants.

La délégation sénatoriale aux Outre-mer a récemment publié un rapport sur la continuité territoriale entre la métropole et les Outre-mer⁴. Si cette dimension n'est pas au centre de notre problématique, elle y participe car l'insuffisante localisation de services, notamment de de formation, en Outre-mer, au plus près des usagers, contraint nombre de concitoyens ultramarins à des mobilités subies, coûteuses et peu durables. Accéder à

¹ Une annexe présente la carte des opérations de collecte de la participation dans les différents Outre-mer. Les principales questions posées étaient : Comment favoriser les modes de transport durables ? Comment améliorer l'offre de transports en commun ? Comment développer les mobilités douces ? Comment assurer l'accessibilité des modes de transports ? Quelles mobilités envisager pour le futur ? Une synthèse des résultats de la participation citoyenne issue de la plateforme a été opérée par Cap Collectif en novembre 2022. Une cartographie qui continue de manière exhaustive l'ensemble des contributions. Chacune des contributions est lue et regroupée au sein d'un intitulé unique. La récurrence (nombre de fois où l'idée a été partagée) et le nombre de votes cumulés sont indiqués : plusieurs idées peuvent en effet être proposées au sein d'une même contribution. Des statistiques sur les thématiques portées par les participants ont été réalisées pour chaque sujet.

² Janvier 2014. Mentionnons également l'apport très important de l'Observatoire mobilités durables et intermodalité de La Réunion.

³ Novembre 2022. Citons également l'avis sur *L'accès aux services publics* du CESECM de septembre 2020.

⁴ Groupement des autorités responsables de transport, *Mémoire sur les transports et la mobilité en Outre-mer*, 2017, voir en particulier page 9.

⁵ Rapport d'information parlementaire sur *La continuité territoriale entre les Outre-mer et l'Hexagone*, par Mme Catherine Clémence et M. Guillaume Chevillon, rapporteurs, mars 2023.

l'enseignement supérieur est devenu un luxe en Outre-mer. Les sénateurs pointent les enjeux et les manquements de la politique de continuité territoriale : les moyens dédiés à la politique de continuité territoriale sont moins que jamais à la hauteur des attentes ; des dessertes intérieures ou régionales compliquées et dégradées, comme en Guyane avec les communes de l'intérieur, d'un bassin à un autre, ou au sein d'archipel en Guadeloupe ou Polynésie française ; les pics tarifaires du transport aérien en haute saison sont devenus insupportables pour les populations ; l'augmentation du coût du fret maritime alimente la vie chère.

Pour le CESE, c'est donc un modèle d'accessibilité et de proximité des services qui est à repenser. Il faudra mettre au cœur de ce nouveau modèle une mobilité durable, abordable financièrement, adaptée aux besoins de toutes et tous.

I/ Un constat général de manque de transports collectifs, de mobilités durables et accessibles en Outre-mer

I/ Les principaux enseignements de l'expression des citoyens ultramarins issue de la plateforme de participation citoyenne

Les résultats de la plateforme participative indiquent une forte demande de nouveaux transports et de transports collectifs. A la question « Comment améliorer la mobilité ? », les participants ont partagé en priorité des propositions de nouveaux modes de transport à mettre en place sur leur territoire (36,2 % des contributions). Vient ensuite la question du développement et de l'amélioration du réseau de bus et navettes (31,9 %). Moins plébiscités mais dépassant les 5 % des contributions, la possibilité d'une offre de location de véhicules et la nécessité d'une rénovation des routes rassemblent respectivement 11,2 % et 6,9 % des contributions.

Les citoyens souhaitent une offre complémentaire aux transports en commun plus diversifiée. Les propositions de nouveaux modes de transport se sont concentrées autour de 4 moyens : Le covoiturage (17,8%), évoqué comme un moyen de réduire le trafic sur les routes et de diviser les coûts liés au transport. Pour ce faire, les participants proposent la mise en place d'une plateforme de mise en contact (12 contributions) ou encore de parkings dédiés (10 contributions) ; Le tramway (16,9%), évoqué comme un moyen de faciliter les déplacements au sein d'une même commune et de réduire ainsi l'utilisation des véhicules individuels ; Le téléphérique (15,6%), évoqué comme un moyen de se déplacer sans voiture dans des territoires aux altitudes variées, notamment sur l'île de la Réunion (25 mentions à St-Joseph) ; Les navettes maritimes ou fluviales (14,2%), évoquées comme un moyen de désengorger les routes et de profiter de la situation géographique des différents territoires.

Les usagers demandent un développement et une amélioration de l'offre de service de transport collectif. Sur le développement et l'amélioration du réseau de bus, les participants se concentrent sur : l'élargissement des horaires de passage (21,2%) : les participants évoquent la nécessité de proposer des bus plus tôt le matin et plus tard le soir, voire la nuit, pour les travailleuses et travailleurs ; La création de nouvelles lignes ou nouveaux arrêts (19,6%) pour relier principalement les différentes villes du territoire ; La fréquence de passage des bus à augmenter (17,3%), notamment le matin et le soir, pour assurer les transports des personnes travaillant.

Les citoyens souhaiteraient se voir proposer une offre de location en libre-service. 11,2% des contributions ont souhaité voir mettre en place des offres de location de véhicules

en libre-service, et notamment : Des vélos (électriques ou classiques) (42,7%) : deux usages attendus peuvent être observés. En Guadeloupe, à la Réunion et en Martinique, le vélo est envisagé comme un mode de transport quotidien potentiel, si des aménagements sécurisés sont prévus (notamment la mise en place de pistes cyclables). En Guyane, les propositions concernent davantage l'utilisation pour les loisirs. Des voitures individuelles (électriques ou thermiques) (23,6%) : proposer des voitures individuelles à la location en libre-service est évoqué comme un moyen de réduire les coûts, mais aussi de faciliter les déplacements ponctuels ou d'urgence.

L'amélioration des routes et des infrastructures est attendue. 6,9% des contributions ont fait des propositions concrètes sur la rénovation du réseau routier et des infrastructures. Toutefois, la nécessité d'une refonte des routes s'est fait ressentir dans de nombreuses contributions. Parmi les propositions exprimées : La rénovation et la sécurisation des routes avec des trous, peu de signalisation ou d'éclairage a été le point le plus abordé (44,4%), particulièrement à La Réunion (Cilaos) ; La construction de nouvelles routes et l'agrandissement de routes existantes (33,3%) ont été évoqués comme un moyen de diluer la circulation sur de nouveaux axes. Le besoin de repenser le réseau et les infrastructures se fait surtout ressentir au moment des inondations, qui paralysent le trafic, particulièrement évoqué en Guyane. Il ressort aussi des propositions un besoin de prendre en compte le climat des territoires ultramarins dans l'aménagement des infrastructures pour favoriser les modes de déplacements doux : par exemple un citoyen recommande « de construire des trottoirs partout où s'implantent de nouveaux bâtiments et d'accompagner les circuits de marche à pied de couloirs d'ombre (arbre tonnelles...) ».

2/ Des constats partagés : des infrastructures saturées et une offre de transport en commun insuffisante

Les axes routiers sont très concentrés, avec des problématiques de saturation et d'enclavement. Le relief incite à des déplacements très concentrés en périphérie, le long du littoral. Les hauts sont ainsi plus difficiles à desservir, et les mobilités entre l'intérieur et le littoral sont souvent les plus compliquées. La Guyane n'a qu'une route côtière et l'intérieur des terres n'est accessible que par transport fluvial et aérien. Ainsi la concentration des activités dans la ville chef-lieu, la périurbanisation sur les espaces centraux et ruraux, et l'hégémonie de la route, sont des caractéristiques largement partagées en Outre-mer. La géographie impacte les modes de déplacements mais aussi la durée de vie des infrastructures et des matériels (usure accélérée, difficulté d'entretien et coût de construction des ouvrages) ce qui renchérit le coût de la mobilité⁸. Il faut noter également que les batteries électriques résistent moins bien à l'humidité en milieu tropical que dans l'Hexagone, ce qui va entraîner des surcoûts d'investissement et des renouvellements plus fréquents.

La congestion des réseaux routiers multiplie par deux ou trois des temps de parcours aux heures de pointes. Celle-ci s'explique également par la polarisation des emplois dans les villes qui concentrent l'essentiel des activités. Nombre de routes sont étroites, inadaptées aux poids lourds et aux bus. Les embouteillages et la concentration des flux de circulation provoquent une importante pollution aérienne qui a des effets nocifs sur la santé de la population. Mayotte se caractérise par la saturation de la circulation routière à cause de routes sous-dimensionnées et en grande partie obsolètes. Les voies principales de l'agglomération de

⁸ Groupement des autorités responsables de transport, *Mémoire sur les transports et la mobilité en Outre-mer*, 2017, voir en particulier page 20.

Mamoudzou ont atteint leur limite de capacité en raison notamment de la densité du trafic routier qui augmente chaque année sur une infrastructure routière qui n'évolue pas, mais aussi à cause des voies inadéquates au trafic de poids lourds⁹. La problématique du stationnement est très présente dans les centres-villes, notamment à Fort-de-France et au Lamentin en Martinique, où le nombre de places de stationnement par rapport au nombre de véhicules est largement insuffisant.

La route reste très accidentogène en Outre-mer. Le facteur de dangerosité routière est un frein important au développement des mobilités douces ou alternatives à la voiture : vélo, marche, deux roues, mais aussi à l'usage des transports en commun (attente en bord de voie). Cette dangerosité vient en grande partie de la vitesse, de l'insuffisance des infrastructures routières, de l'usage d'alcool ou de drogues au volant, du manque de contrôle routier... De plus, il est possible de constater un sentiment d'insécurité chez les citoyens, un citoyen réunionnais a notamment mis en avant ce sentiment lorsqu'il propose de « *faire plus de trottoirs pour ceux et celles qui pratiquent la marche à pied pour se sentir en sécurité* », un deuxième citoyen guyanais a aussi souligné la nécessité d'avoir « *un réseau routier plus sécurisé car très dangereux avec la fréquentation* ». La moyenne annuelle du nombre de personnes tuées est ainsi globalement deux à trois fois plus élevée en Outre-mer que dans l'hexagone, avec une importante surmortalité des jeunes adultes (25-34 ans)¹⁰. Un meilleur aménagement de la voirie, la limitation de la vitesse, une circulation plus équilibrée des voitures et deux-roues, tels que proposés lors des Assises de la Mobilité, sont essentiels pour réduire la gravité et le nombre des accidents. L'accidentologie étant aussi liée à l'inadaptation des trafics au réseau, il est nécessaire de procéder à une hiérarchisation du réseau.

Pour le CESE, la construction d'infrastructures routières favorables à la pratique de conduite apaisée¹¹ permettrait de diminuer d'environ 10 % le nombre d'accidents de la route et la consommation de carburant. Dans les zones peu denses et périurbaines, le CESE demande la création de trottoirs pour les piétons et de pistes cyclables afin de protéger ces populations vulnérables particulièrement exposée aux risques routiers.

Les risques naturels¹² affaiblissent prématurément les chaussées et nuisent aux conditions de confort des voyageurs. Il n'est pas rare qu'après une pluie un tronçon reste inondé à cause de l'insuffisance du système d'assainissement. Le changement climatique risque de fragiliser encore davantage les infrastructures, notamment sur le littoral, dans les années à venir. D'après le rapport de l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique, 850 km de routes sont exposés à l'élévation graduelle du niveau de la mer, principalement dans les DROM (67 %) et secondairement dans les COM (33 %)¹³.

⁹ Voir : Mohamed Haniouf Thomas, « La réduction des embouteillages impose donc une coopération de l'ensemble des acteurs concernés par le sujet... », *Moyenne Le Printemps*, septembre 2022.

¹⁰ Moyenne annuelle par million d'habitants sur 2019-2021. Alors qu'elle est de 45 en France hexagonale, elle est de 48 à La Réunion et de 78 en Martinique. Ce taux est de 143 en Guadeloupe, 104 en Polynésie française et 120 en Guyane, soit à un niveau supérieur au taux le plus élevé des pays de l'Union européenne (92 en Roumanie en 2021) mais comparable aux États-Unis (127 en 2019). Avec 171 tués par million d'habitants, la Nouvelle-Calédonie présente un taux nettement supérieur à celui observé en Union Européenne. Pour Mayotte, il est aujourd'hui de 43, avec un enregistrement des statistiques d'accidents de plus en plus systématique. Les taux observés à Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et à Wallis-et-Futuna ne sont pas significatifs. Le taux de mortalité rapporté au nombre d'habitants pour les 25-34 ans est particulièrement fort en Nouvelle-Calédonie (399) et dans une moindre mesure en Guadeloupe (257) et en Guyane (232). Le taux de mortalité des 25 à 34 ans y est jusqu'à 2 fois supérieur à celui de l'ensemble de la population en Outre-mer, alors que le rapport n'est que de 1,3 en France métropolitaine. Pour les moins de 18 ans, le taux de mortalité observé en Outre-mer est de 29 personnes tuées par million d'habitants de cette classe d'âge, soit 2,5 fois supérieur à celui de France métropolitaine où il est de 12. Il atteint 53 en Polynésie française, 87 en Nouvelle-Calédonie et 34 en Guyane. Source : ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, *Les indicateurs de sécurité routière Outre-mer*, mise à jour en septembre 2022.

¹¹ Le CEREMA a publié un rapport en 2015 et des guides pour agir sur l'infrastructure afin d'inciter les usagers à avoir une conduite « apaisée ».

¹² Changement climatique, cyclones, sécheresses, inondations, fortes chaleurs, érosion du littoral.

¹³ Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique, *Les Outre-mer face au défi du changement climatique*, Rapport au Premier ministre et au Parlement, 2012, page 166.

La voiture individuelle est le moyen de mobilité privilégié. Selon les territoires, 60 à 85 % des foyers détiennent une voiture, et 75 à 85 % se rendent au travail en voiture (à titre d'exemple 84,5% en Guadeloupe¹⁴ et 75 % en Guyane et à La Réunion)¹⁵. En zone rurale, en Guadeloupe, 84% des déplacements se font en voiture, 6 % en transports en commun, 8 % à pied, 2 % à vélo et le reste en deux-roues motorisé¹⁶. En Outre-mer comme ailleurs, être en emploi induit la possession d'un véhicule, une condition souvent nécessaire pour rejoindre son lieu de travail. Ainsi, le taux d'équipement automobile atteint 88 % pour les ménages de la Réunion au sein desquels au moins une personne travaille, alors qu'il est de 40 points inférieurs lorsque personne n'occupe d'emploi¹⁷.

L'usage de la voiture est très souvent le mode de transport privilégié en Outre-mer alors que d'autres modes plus durables, doux et décarbonés, sont possibles. Son omniprésence doit être interrogée et il apparaît nécessaire de rééquilibrer sa place dans l'espace public par rapport à d'autres modes de mobilité, d'autant plus qu'elle a un impact social et environnemental négatif considérable. Les études le montrent que les déplacements en voiture sur de courtes distances ont un coût humain et écologique particulièrement important, et encore sous-évalué dans l'esprit de nombreux citoyens. Pour le CESE, il y a un travail de communication à mener sur l'image de l'automobile en Outre-mer. Il s'agit de sortir du paradigme du « tout voiture », pour progressivement faire évoluer les habitudes des usagers vers les transports en commun et les mobilités alternatives qui ne sont aujourd'hui pas suffisamment valorisés.

Préconisation 1

Le CESE préconise de généraliser les observatoires des mobilités permettant de disposer de données et d'études venant enrichir les travaux de la gouvernance. Cette vision territoriale et pragmatique permettra de croiser les différentes problématiques et d'accompagner la transition vers des modèles plus durables et inclusifs.

L'offre de transports en commun est très insuffisante en Outre-mer. Les entretiens menés avec les Autorités organisatrices des transports, les représentants des usagers, les observatoires de la mobilité dans les différents territoires convergent vers un constat d'insuffisance de l'offre de transports en commun. Cette insuffisance peut se situer au niveau de l'offre, des interconnexions, de la qualité de prestation. Les usagers ont souvent pointé l'absence de transports en commun dans certaines zones reculées, hors des villes ; des transports urbains qui ne fonctionnent pas jours fériés et le soir ; des horaires qui ne sont pas adaptés aux personnes qui travaillent en horaire décalé, notamment dans les zones touristiques ; le coût important pour des trajets de longue distance faisant intervenir plusieurs opérateurs¹⁸ ; le manque d'interconnexion qui provoque de longues attentes ; l'absence de desserte locale dite du dernier kilomètre. La qualité et le confort des bus sont aussi mises en cause, ces derniers étant perçus comme bondés, peu fiables et contraignants.

Les usagers des transports en commun ont le sentiment de ne pas être entendus. La communication sur le service et les tarifs est souvent insuffisante. La qualité de service et la

¹⁴ Dossier complet, Région de la Guyane, INSEE, 2023.

¹⁵ Dossier complet, Région de la Guyane, INSEE, 2023.

¹⁶ Jean-Christophe Laroche et de Nicolas Pouzet, Trade CRT, *Faire de la Guadeloupe un territoire autonome énergétiquement dans le domaine des transports et de la mobilité d'ici 2030*, Agence de la transition écologique, 2020, page 43.

¹⁷ Sur les aspects de mobilité domicile-travail, la délégation renvoie à sa contribution à l'avis *Travail, emploi et mobilité*, rapporté par Michèle Chay et Laurent Clevenot, au nom de la section du travail et de l'emploi.

¹⁸ A titre d'exemple, à La Réunion chaque réseau possède son propre système de billetterie avec des tarifs différents d'un réseau à l'autre et des titres des différents réseaux ne sont pas interchangeables. 50% des Réunionnais jugent l'offre en transport en commun insuffisante.

demande de confort sont souvent mal prises en compte. Il est difficile pour les associations d'usagers¹⁹ d'avoir un interlocuteur unique, les Autorités organisatrices renvoyant aux régies ou aux prestataires. Les usagers qui se déplacent d'un territoire à un autre sont confrontés à des difficultés d'interconnexion qui ne trouvent pas de réponse. Enfin, les besoins des cyclistes et surtout des piétons, qui sont peu représentés par des associations, sont mal pris en compte par les aménageurs.

La mise en place d'une offre en de transports en commun en site propre constitue un élément déterminant de la structuration des réseaux de transport public ultramarins. Dans son rapport de synthèse, le Groupement des autorités responsables de transport incite les collectivités à investir dans des projets de tramway en Guadeloupe, et de bus à haut niveau de service en Martinique, Guyane, Nouvelle-Calédonie et La Réunion²⁰.

Le CESE formule des pistes de réflexion pour l'amélioration du service de bus issues des échanges avec les usagers :

- développer les lignes de transport en commun en site propre afin d'améliorer les cadencements, la régularité et la ponctualité du service ;
- mieux coordonner les offres de transports en commun et assurer les correspondances ;
- améliorer l'information multimodale des usagers des transports collectifs : horaires en temps réel et vision sur les correspondances ;
- créer un système de titres de transports en commun interopérables, via des solutions innovantes et performantes (paiement par smartphone) ;
- mettre à disposition des parkings relais sécurisés (automobile et vélo) au niveau des plateformes multimodales afin de desservir les communes périphériques ;
- inciter à l'installation de commerces pour assurer une présence continue aux points de relais multimodaux ;
- améliorer l'accessibilité des pôles d'échanges et des gares routières : cheminement piétons, accès pour les personnes à mobilité réduite ou personnes âgées ;
- renouveler la flotte de bus pour répondre aux demandes de confort des usagers : montée en gamme, baisse des émissions de CO₂, électrification, espace, climatisation, connectivité, information aux voyageurs ;
- mettre en place des abribus connectés, trottoirs, éclairage public, arrêts accessibles aux personnes à mobilité réduite.

Le CESE, après un plan de relance dans les Outre-mer doté de 125 millions d'euros pour la mobilité du quotidien (vélo et transport en commun), appelle à la poursuite du soutien de l'Etat et de l'Union européenne dans le cadre de France 2030 et du FEDER 2021-2027²¹.

¹⁹ Entretien avec Mirella Marcella Arouh-Péron, Présidente de l'association des usagers du transport de Martinique (AUTM).

²⁰ Groupement des autorités responsables de transport, *Mémoire sur les transports et la mobilité en Outre-mer*, 2017, voir en particulier page 31. Les agglomérations cibles des territoires ultramarins sont, pour le présent, en outre, à différents stades d'avancement, dans des projets de transports collectifs en site propre (TCSP). A la Martinique, le TRIPS de la CACTM est prêt à prendre du service : les travaux béton ont été réalisés, le centre de terminus est opérationnel et le matériel est disponible. En Guadeloupe, le projet de tramway a obtenu un financement en 2015, dans le cadre de l'appel à projets du Grand de l'Environnement. En Guyane, la CACT souhaite mettre en place un système de TRIPS de 20 km sur le territoire des trois communes qui composent l'île de Cayenne. Cependant, pour des raisons budgétaires, elle prévoit de réaliser une première phase sur 10,7 km pour 2021. A Mayotte, les 5 km de site propre programmés à Mamoudzou devraient être opérationnels d'ici à 2020. Le réseau CTALIS de La Réunion intègre déjà des bus à Haut Niveau de Service (HNS) évoluant en site propre et l'île anticipe déjà sur ses futurs tracés en site propre : la nouvelle route du littoral, autorisée en 2x2 voies, intègre un tracé en TCSP. En Nouvelle-Calédonie, l'agglomération de Grand Nouméa devrait bénéficier en 2019 d'un TRIPS évoluant sur un linéaire de 13 km de site propre.

²¹ Inès Bonchaut-Cholay, Olivier Mugnier, *Acte de suite - Plan de relance et décarbonation territoriale dans les Outre-mer*, CESE, février 2022.

1 La place des taxis dans l'offre de transports collectifs privés est une particularité
2 en Outre-mer. Ce mode de transport vient pallier l'insuffisance d'offre de transports publics.
3 Peu d'informations structurées sont disponibles sur l'organisation de l'offre ou la façon dont
4 elle est consommée. Le service manque souvent de lisibilité pour l'usager : pas de bornes taxis,
5 offre de transports clandestins, tarification kilométrique non appliquée par certains taxis,
6 itinéraires et horaires variables, absence de desserte de certaines zones, absence de service le
7 soir ou les jours fériés²². Le CESE considère qu'il faut bien distinguer l'activité de taxi du
8 co-voiturage et de transport à la demande. Le transport à la demande est un service
9 important à apporter aux personnes à mobilité réduite que les collectivités se doivent de
10 développer en sortant du recours à l'informel. Des plateformes professionnelles de
11 réservation pourraient être mises en place afin de mieux structurer le service.

12
13 Les Autorités organisatrices des mobilités doivent engager un dialogue avec les
14 représentants du secteur des taxis pour mieux organiser une offre complémentaire au
15 transport en commun et intégrée. Les flottes de taxis doivent aussi s'équiper de véhicules
16 propres et accessibles aux personnes à mobilité réduite.

17 L'accès au transport public est un facteur déterminant d'intégration sociale.
18 Certains segments de la population (demandeurs d'emploi, personnes en formation, retraités,
19 étudiants, moins de 15 ans) sont fortement dépendants des services de transports publics et sont
20 fragilisés lorsqu'ils n'ont pas de véhicule individuel. En Guyane, 52 % des publics
21 accompagnés en démarche d'insertion sont empêchés par la mobilité dans leur parcours de
22 retour à l'emploi et 86 % des répondants estiment que la mobilité est un frein²³. Ceci crée une
23 situation d'inégalité d'accès à l'emploi, à la formation, aux soins... du fait de l'éloignement
24 entre les bassins d'habitation et d'activité. Les personnes âgées ou à mobilité réduite sont les
25 plus touchées par cette situation et les citoyens ont souligné à de multiples reprises la nécessité
26 de « mettre en place des navettes pour les déplacements des seniors pour des besoins quotidiens
27 comme courses, médicaments, laboratoire », « mettre en place un service de transports adaptés
28 aux personnes à mobilité réduite avec plus de fréquence moins, d'attente, avec des tarifs
29 réduits ».

30 Pour le CESE, les Autorités organisatrices des mobilités doivent veiller à ce que
31 les transports en commun soient accessibles à tous et adaptés aux besoins, pour ne pas
32 créer une rupture entre ceux qui auraient les moyens d'avoir une voiture et ceux qui
33 seraient captifs des transports publics.

34
35 Le coût des transports a des conséquences importantes sur le pouvoir d'achat des
36 ménages. Les transports représentent environ 20 à 25 % des dépenses des ménages dans les
37 DOM. C'est souvent le premier poste de dépenses devant le logement. A La Réunion, les
38 ménages consacraient 18,4 % de leur consommation annuelle aux frais de transports, soit
39 davantage que dans l'Hexagone (17,2 %), pour une dépense moyenne de 343 euros par ménage.
40 L'offre de transports en commun étant assez peu développée, ceci entraîne un besoin plus
41 important en véhicule particulier pour se déplacer. L'achat d'un véhicule représente un tiers des
42 dépenses de transports, avant l'achat de carburant (27 %) et l'entretien du véhicule (21 %)²⁴.
43 Cette situation entraîne de fortes tensions sociales dans un contexte où la pauvreté et la précarité
44 sont importantes, ce qui fait qu'une hausse de prix du carburant pourrait avoir des conséquences

²² Jean-Christophe Laroche et de Nicolas Fouquet, Etude CRT, *Faire de la Guadeloupe un archipel autonome démocratiquement dans le domaine des transports et de la mobilité d'ici 2030*, Agence de la transition énergétique, page 89.

²³ Pierre Chénade, *Devenir de la mobilité en Guyane*, ADEME, pages 7 et 21.

²⁴ Lise Derroncourt, Nicolas Kempf, Baptiste Raimbault, « Le transport devient le premier poste de dépenses des ménages. Les comportements de consommation en 2017 », *DOSSIER Mobilité*, 2019. Le transport pèse pour 19,7 % du budget des ménages, l'alimentation pour 15,8 %, le logement pour 13,7 % et les services et télécommunications 5,2 %.

1 sociales désastreuses. En période d'inflation, les prix des carburants qui sont arrêtés par
2 le préfet dans les DROM, doivent être maintenus à des niveaux stables et accessibles
3 financièrement afin de ne pas entraîner de tensions supplémentaires sur le pouvoir
4 d'achat.

5 6 Préconisation 2

7 Le CESE préconise la mise en place systématique de « tarifs solidaires » adaptés
8 aux ressources des usagers pour les transports en commun. Le CESE appelle les pouvoirs
9 publics de mettre en place localement une aide à la mobilité (coupons transports ou
10 abonnement à prix réduit ...) pour les personnes qui rencontrent des difficultés
11 financières permettant un accès facilité aux transports publics.

12 13 II/ L'organisation des transports doit être renforcée à l'échelle de chaque territoire

14
15 Les territoires sont le plus souvent divisés entre plusieurs Autorités organisatrices
16 des mobilités. Ainsi, La Réunion comprend 4 Autorités organisatrices de la mobilité (AOM),
17 3 en Guadeloupe, 2 en Guyane, 3 à Mayotte, mais 1 en Martinique²⁹. Cette multiplicité d'acteurs
18 peut représenter un frein important aux interconnexions et au développement des pratiques
19 intermodales. Chacun des acteurs développe ainsi une stratégie propre à l'échelle de son
20 territoire qui s'accorde plus ou moins bien avec le Schéma régional d'aménagement, de
21 développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et avec ceux des autres
22 collectivités. A l'inverse de la dimension des régions en métropole qui appelle à plus de
23 proximité organisationnelle, la spécificité de la topographie de chaque DROM exige d'abord
24 un plan d'ensemble. Le Groupement des autorités responsables de transport reconnaît que la
25 cohabitation de plusieurs autorités publiques sur des petits territoires n'est pas toujours un gage
26 d'efficacité, ni même d'effectivité des politiques publiques. Elle ne facilite pas l'identification
27 des rôles et des responsabilités de chacune³⁰.

28
29 Pour le CESE, l'exemple martiniquais du regroupement en une seule Autorité
30 organisatrice des mobilités est très positif. Cette AOM, Martinique transport, dispose de la
31 compétence pour l'ensemble du territoire ce qui entraîne une hausse de la fréquentation, une
32 offre plus coordonnée, plus lisible et plus cohérente. Un seul interlocuteur négocie les contrats
33 de délégation avec les différents prestataires. Un autre enjeu de ce regroupement est de disposer
34 d'une ingénierie publique de la mobilité plus conséquente et partagée entre les différents
35 acteurs. Ce regroupement pourrait inspirer les autres territoires ultramarins. Chacun d'eux
36 dispose d'un bassin de population permettant une optimisation des moyens et un équilibre entre
37 zones urbaines et peu denses. Cette réflexion a déjà avancé en Guadeloupe et en Guyane, sans
38 aboutir pour le moment. La Réunion s'est dotée d'un syndicat mixte qui pourrait la conduire à
39 une autorité unique.

²⁹ En Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, et à La Réunion, et à Saint-Pierre-et-Miquelon la loi d'orientation des mobilités a prévu que ces collectivités peuvent être confiées à une autorité organisatrice unique de la mobilité. Cette loi transforme la politique des mobilités avec un objectif : des transports du quotidien plus faciles, moins coûteux et plus propres. La loi a prévu la possibilité que cette autorité unique soit chargée de la mise en place des plans de mobilité élargis, de la création du contrat des partenaires structuré autour des principaux financements en matière de transport, de la mise en place d'un portail unique pour les usagers rassemblant l'ensemble de l'information sur les offres de mobilité, ou encore de la collecte et de la mise à disposition des données d'accessibilité des transports.

³⁰ Groupement des autorités responsables de transport, *Mémoire sur les transports et la mobilité au Outre-mer*, 2017, voir en particulier page 22.

1 Préconisation 3

2 Le CESE préconise le regroupement des Autorités organisatrices des mobilités sur
3 chaque territoire en Outre-mer afin de mieux répondre aux attentes des usagers et gagner
4 en cohérence dans l'offre de transport collectif.

5 Préconisation 4

6 Le CESE préconise d'associer les acteurs de la société civile à la gouvernance des
7 Autorités organisatrices des transports. Il apparaît utile de mettre en place des comités
8 consultatifs de la mobilité auprès des Autorités organisatrices des transports, qui
9 rassembleraient avec les collectivités en charge des transports et les aménageurs, des
10 représentants des employeurs et des salariés, des associations d'usagers, ainsi que des
11 citoyens tirés au sort.

12 La loi Mobilités renforce le champ d'action des Autorités organisatrices des
13 mobilités en matière de mobilités actives (velos) et partagées (covoiturage, navettes), ainsi
14 qu'en matière de mobilités solidaires pour assurer le droit à la mobilité des plus fragiles.

15 L'offre de mobilité doit mieux s'adapter aux besoins de déplacement de la
16 population. Alors qu'en Martinique et en Guadeloupe la population tend à vieillir, en Guyane
17 et à Mayotte la croissance démographique reste en forte augmentation. Les besoins et les
18 horaires ne seront pas les mêmes que ceux de la population active. Le CESE recommande de
19 développer les questionnaires de satisfaction et l'écoute des usagers, que ce soit au sein de
20 comités consultatifs ou de réunions publiques d'information et d'échange organisées
21 régulièrement sur l'ensemble du territoire.

22 Des applications d'aide à la mobilité doivent être mises à disposition des usagers
23 par les transporteurs. Les nouvelles technologies et les réseaux sociaux peuvent permettre de
24 mieux informer l'utilisateur sur la disponibilité du service, les horaires, réservations.

25 Le covoiturage pourrait être davantage encouragé par les pouvoirs publics et les
26 entreprises. Le covoiturage occupe une place encore très réduite parmi les modes de transport
27 en Outre-mer. Il existe très peu de plateformes appropriées au covoiturage. Afin d'inciter au
28 développement de cette pratique, le CESE propose de réserver des places de
29 stationnement aux covoitureurs sur les parkings relais, les parkings publics et les parkings
30 d'entreprises.

31 Une solution consiste à mieux répartir les flux de mobilité par une organisation du
32 travail mieux adaptée. Le CESE incite à négocier des accords de télétravail, le développement
33 de la visioconférence, des procédures administratives dématérialisées, l'aménagement des
34 horaires de travail... pour éviter les longs déplacements et des embouteillages aux heures de
35 pointe.

36 Préconisation 5

37 Le CESE préconise de rendre effective l'obligation de négocier des Plans de
38 mobilité employeur pour les entreprises de plus de 50 travailleurs. Le CESE propose la
39 mise en place de plans inter-entreprises et dans les administrations. Ces plans visant à
40 favoriser le transport collectif, le covoiturage, les mobilités douces, l'aménagement des
41 horaires de travail doivent être encouragés et accompagnés par les autorités publiques.

Le transport à la demande doit être développé pour les publics à mobilité réduite. La mairie de Saint-Pierre à Saint-Pierre-et-Miquelon, a lancé un projet de transport en commun à la demande. Couvrant de larges plages horaires, ce mode de transport très flexible permettra de desservir tout lieu de l'île, selon les demandes des passagers. Accessible à tout public, le transport à la demande facilite sensiblement les déplacements des personnes qui ne possèdent pas de véhicule, et contribue à diminuer l'isolement des personnes âgées ou à mobilité réduite. Avec ce service supplémentaire certains foyers pourraient également choisir de se départir d'un de leurs véhicules. Ce dispositif est également en développement à la Guadeloupe. Le CESE encourage ce type de mobilité durable, créateur de lien social en zone peu dense.

III/ Accompagner la transition écologique par des mobilités plus durables

Les collectivités doivent se saisir conjointement des enjeux de décarbonation de l'énergie et d'évolution des transports. Les objectifs d'autonomie énergétique, de développement des énergies renouvelables en 2030, et de neutralité carbone en 2050 ne seront probablement pas atteints en Outre-mer²⁷. Les Outre-mer assurent l'essentiel de leur fourniture électrique par des énergies fossiles importées (fioul, charbon), complétées par une part d'énergies renouvelables locales ou importées et des biocarburants. A ce jour, les énergies renouvelables représentent 27 % de la production électrique des DROM avec de fortes disparités : 62 % en Guyane, grâce à une forte production hydraulique, 36 % à La Réunion, 7 % en Martinique.

Pour le CESE le développement des mobilités durables doit être pensé en lien avec la transition énergétique. Il préconise de poursuivre la politique d'aide financière publique à la transition énergétique et aux mobilités décarbonées sur appels à projets / appels à manifestation d'intérêt pour accentuer cette dynamique (Agence nationale de cohésion des territoires, France mobilité, Banque des territoires, ADEME, CEREMA...). Ces appels à projets doivent comporter un volet d'ingénierie et d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour s'adapter aux besoins spécifiques des collectivités territoriales en Outre-mer.

Les enjeux environnementaux de réduction des émissions dans les transports sont essentiels. Le secteur des transports est responsable de 30 % des émissions de CO₂ en Outre-mer. La Guadeloupe est ainsi le territoire français le plus émetteur par personne et par kilomètre parcouru. Les carburants automobiles sont à l'origine de 67 % de la consommation d'énergie finale du territoire guadeloupéen, contribuant de facto à sa dépendance énergétique²⁸. En Martinique, le transport est la deuxième source d'émissions de CO₂ avec 38,4 % des émissions totales²⁹. A La Réunion, les transports représentent 48 % des émissions totales de CO₂³⁰. En moyenne, chaque actif en emploi en Guadeloupe émet 1,21 tonne de CO₂ annuellement, ce qui la place en tête des régions émettrices de CO₂ par personne s'agissant des déplacements domicile-travail, alors qu'un déplacement en bus générerait 3,5 fois moins de CO₂. L'état du parc automobile, puissant et vieillissant, ne contribue pas aux objectifs de réduction des émissions de CO₂. A cela s'ajoutent les pollutions atmosphériques, sonores, olfactives, thermiques, la détérioration du cadre de vie, les impacts sur l'environnement. Pour le CESE, la diminution de la dépendance à la voiture doit être un levier d'action prioritaire de la réduction des émissions de CO₂ en Outre-mer.

²⁷ Les départements d'Outre-mer doivent viser l'autonomie énergétique en 2030 (en termes de production électrique), avec, dès 2020, un objectif de 50 % d'énergie renouvelable à Mayotte et 15 % à La Réunion, en Martinique, en Guadeloupe et en Guyane, contre 32 % dans l'Hexagone.

²⁸ Mobilité et transition écologique en Outre-mer : l'ADEME Guadeloupe cofinancie une étude socio-environnementale à l'ANAD, l'ANAD, 2021.

²⁹ Profil environnemental de la Martinique, pour le territoire martiniquais, 2019, page 170.

³⁰ « Réunion plan de mobilité durable juin 2022 », page 10.

1 Préconisation 6

2 Pour le CESE, les flottes de bus, les véhicules d'entreprises et d'administrations,
3 devront être remplacées progressivement dans les années à venir, au fil des
4 renouvellements, par des véhicules « propres ».

5
6 Concernant le parc automobile privé, l'objectif de 30 % de véhicules électriques
7 en 2030 semble irréaliste dans certains territoires. Alors que le parc de véhicules légers
8 électriques représente environ 2 % des immatriculations, la conversion à l'électrique va induire
9 des changements profonds dans les habitudes, l'organisation de la distribution de carburant,
10 l'entretien des véhicules, et les aménagements. Faire venir une voiture électrique devient très
11 compliqué et cher. Les transporteurs maritimes ont décidé de ne plus charger de véhicules
12 électriques d'occasion et seules les voitures neuves pour les concessionnaires sont acceptées.
13 Alors que les voitures électriques sont déjà plus chères que les voitures thermiques, ce surcoût
14 va handicaper leur développement. Le coût du transport peut monter jusqu'à 5 000 euros par
15 voiture pour la Réunion¹¹. Les premières stations-services à proposer un service de recharge
16 ont vu le jour sur presque tous les territoires. Des bornes de recharge électrique individuelles et
17 des places de parking réservées doivent être largement mises en place. Une entreprise de bornes
18 de recharge publiques a été créée aux Antilles et en Guyane, commune à EDF, le
19 concessionnaire AGI, l'énergéticien Genak et le distributeur SAFO.

20
21 Le développement des mobilités douces nécessite la mise en place d'infrastructures
22 adaptées. Seuls 2 à 6 % des personnes se rendent au travail à vélo à La Réunion, et 2 à 8 % à
23 pied¹². Le manque d'aménagement pour piétons, de trottoirs, d'éclairages publics, de pistes
24 cyclables, de garages à vélos est en cause. Ceci mène à des situations dangereuses et décourage
25 l'emprunt de ces modes alternatifs. Le CESE propose aux entreprises d'équiper leurs sites
26 d'abris à vélos sécurisés, d'ateliers de réparation et de flottes de vélos de service. Les
27 collectivités devront rénover les chaussées pour créer des trottoirs et des pistes cyclables,
28 et mettre à disposition des vélos en libre-service dans les secteurs où l'usage est propice
29 (centre-ville, plateformes intermodales, zones côtières ou à faible déclivité).

30
31 En Guyane, l'aménagement des fleuves permettrait d'utiliser davantage cette
32 possibilité de mobilité, plus longtemps dans l'année et d'améliorer la sécurité. Un
33 établissement public d'aménagement devra être mis en place pour mener à bien cette mission.

34
35 Le transport maritime de voyageurs côtier et de traversée doit être développé. La
36 desserte inter-îles doit être développée pour mieux répondre aux résidents en utilisant des
37 bateaux renouvelés et moins polluants. Les liaisons côtières représentent également un moyen
38 de transport de voyageurs souvent sous exploité, alors qu'il peut représenter une alternative à
39 la route pour desservir les différentes villes d'un territoire situées sur le littoral. C'est aussi un
40 moyen de transit pour les marchandises qui permettrait de désengorger les axes routiers. Cette
41 solution est souvent mise en avant par les citoyens sur tous les territoires, comme à La Réunion
42 : « St Joseph est entouré de rivières : mise en place de taxi fluvial » ; en Martinique : «
43 Développer le transport fluvial en Martinique étant donné que nous sommes entourés d'eau »,
44 « nous sommes une île avec des routes fortement engorgées, un développement du transport
45 par voie maritime côte sud et nord Atlantique et caraïbe améliorant la problématique de
46 transport en Martinique », « entre les communes un système taxi fluvial on préserve la nature
47 et diminue les embouteillages » ; en Guadeloupe : « Il faudrait des navettes maritimes entre les

¹¹ Bruno Minier, « La Réunion - Mayotte : Faire venir une voiture électrique devient très compliqué et cher », *Culture sur La Première*, novembre 2022.

¹² Dossier complet, région de la Guadeloupe, INSEE, 2023.

1 communes accessibles par la mer liées à des lignes de transports en commun pour desservir
2 des destinations prédéfinies ».

3
4 **Enfin, le téléphérique apparaît comme une solution de mobilité, souvent demandée**
5 **par les citoyens sur la plateforme de participation, adaptée pour relier les hauts aux quartiers**
6 **centraux des villes. Un premier téléphérique urbain est entré en service en 2022 à La Réunion,**
7 **qui compte 5 gares desservant des quartiers étagés sur les pentes montagneuses de Saint-Denis.**
8 **Financé par la communauté intercommunale du nord de La Réunion (Cinor), son coût atteint**
9 **54 millions d'euros, dont 16 millions ont été apportés par des fonds européens et le conseil**
10 **régional. De nombreux autres emplacements se prêtent à ce type d'équipement, notamment**
11 **en Martinique où un projet existe pour relier Fort-de-France à Schoelcher.**

7

Bibliographie

AdCF et Transdev, Nouvelles solutions de mobilité dans les espaces de faible densité, une priorité des prochains mandats locaux, guide, mai 2020

ANCT, Ruralités, une ambition à partager, rapport, juillet 2019

ANCT, Typologies et trajectoires, étude, février 2023

Article L.1231-5 du Code des transports, août 2015

Autorité de la qualité de service dans les transports, étude, juin 2019

Cairn.Info, La politique d'aménagement du territoire d'Eugène Claudius-Petit, Vingtième Siècle, Revue d'histoire, 2003

CEREMA, étude, Mobility as a Service (MaaS) : assurer un service unifié dans le cadre de la multimodalité, septembre 2018

CEREMA, Les pôles d'échanges multimodaux : un outil du report modal en ville comme en territoires peu denses, septembre 2022

CESE, avis, Pour une réforme globale de la fiscalité locale, avril 2018

CESE, saisine gouvernementale, Avant-projet de loi d'orientation des mobilités, novembre 2018

CESE, avis, Travail, emploi et mobilités, novembre 2019

CESE, avis, Financer notre Stratégie Énergie-Climat : donnons-nous les moyens de nos engagements, février 2023
CESE, avis, Travail Emploi Mobilité, novembre 2019

CESE, avis, Mission commerce (saisine gouvernementale), février 2021

CESE, avis, Quelles politiques pour favoriser l'évolution de la société vers la sobriété ?, janvier 2023

France Info, Transports : l'aménagement du territoire est-il le moteur de l'utilisation de la voiture ?, 16 mars 2022

Géo confluences, Mobilités, flux et transports- Mobilités, transports et infrastructures : des aménagements en projet ou en débat, octobre 2006

INA, La création de la DATAR, interview d'Olivier Guichard du 6 novembre 1963, 2007

INSEE, Statistiques et études, Les emplois se concentrent très progressivement sur le territoire, les déplacements domicile-travail augmentent, septembre 2019

INSEE, Statistiques et études, Tableau de l'économie française, édition 2020, février 2020

Laboratoire de la Mobilité Inclusive, enquête, Mobilités et accès à l'emploi, décembre 2016

LOI n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire

LOI n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités

Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires et Ministère de la Transition énergétique, Loi 3DS relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et la simplification, septembre 2022

Ministère de la transition écologique,
Chiffres clés des transports, édition mars
2022

PREDIT, Rapport, Vélo et politique
globale de déplacements durables,
Convention n° 09/243, janvier 2012

Rapport au Premier ministre, L'avenir
du transport ferroviaire, Rapport de
la mission conduite par Jean-Cyril
Spinetta, rendu au Premier ministre le
15 février 2018

Revue VRT, Ville Rail & Transport,
juin 2023

SNCF Réseau, Atlas du réseau ferré
français, édition 2020

Transdev-Ipsos, Enquête sur la mobilité
du quotidien dans les régions françaises,
septembre 2019

UC Berkeley: University of California
Transportation Center, The Factors
Influencing Transit Ridership: A Review
and Analysis of the Ridership Literature,
2003

Wimoov, Baromètre des Mobilités du
quotidien n°2, mars 2022

Yaëlle AMSELLEM-MAINGUY, Les filles
du coin : vivre et grandir en milieu rural,
Paris, Presses de Sciences Po, coll.
« Académique », 2021

8

Table des sigles

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ANCT	Agence Nationale de la Cohésion des Territoires
AOM	Autorité organisatrice de la mobilité
CEMI	Conseillers en Eco Mobilité Inclusive
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CESER	Conseil économique, social et environnemental régional
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CIDFF	Centre d'information des droits des femmes et des familles
CODEV	Codéveloppement professionnel
CPER	Contrats de plan État-Région
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DREETS	Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
DROM	Départements et régions d'Outre-mer
EHPAD	Etablissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
EPIC	Etablissement public à caractère industriel et commercial
ETI	Entreprises de Taille Intermédiaire
FITTVN	Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables
FNAT	Fonds national d'aménagement du territoire
FNAUT	Fédération nationale des associations d'usagers des transports
GES	Groupement des Entreprises de Sécurité
IAUGL	Institut d'Aménagement, d'Urbanisme et de Géographie de Lille
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LOADDT	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable des territoires
LOM	Loi d'orientation des mobilités
LOTI	Loi d'orientation des transports intérieurs
MAAS	"Mobility as a service" ou « Mobilité servicielle »
MAPTAM	Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MTE	Ministère de Transition énergétique
NOTRe	Nouvelle Organisation Territoriale de la République
PAMS	Plan d'action commun en faveur de la mobilité solidaire
PANG	Points d'arrêts non gérés
PDMS	Plan de mobilité simplifié
PDU	Plans de déplacements urbains

PEM	Pôles d'échanges multimodaux
PETR	Pôles d'équilibre territorial et rural
PIMMS	Points d'information médiation multiservices
PME	Petites et Moyennes Entreprises
RARE	Réseau des agences régionales de l'énergie et de l'environnement
REMI	Référents en Eco Mobilité Inclusive
RFF	Réseau ferré de France
SRAV	Savoir rouler à vélo
TAD	Transports à la demande
TICPE	Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques
TIMS	Territoire Inclusion Mobilité Sobriété
TPE	Très Petites Entreprises
TUS	Transport d'Utilité Sociale
VM	Versement mobilités
VTC	Voiture de transport avec chauffeur
ZFE	Zones à faibles émissions
ZFE-m	Zones à faibles émissions mobilité

Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

ecese.fr

Retrouvez le CESE sur les réseaux sociaux



Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15^e, d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental • N° 411230020-000723 - Dépôt légal : juillet 2023 • Crédit photo : Dicom

cese.fr

9, place d'Iéna
75 775 Paris Cedex 16
01 44 43 60 00



**PREMIÈRE
MINISTRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Direction de l'information
légale et administrative



Les éditions des
Journaux officiels

N° 41123-0020

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-167392-2



9 782111 673922