

Rapport sur  
l'état des services publics

# Transports

---

2023



# Avant-propos

Le présent cahier constitue l'un des cinq chapitres du rapport sur l'état des services publics 2023, réalisé par le collectif Nos services publics. Il est issu du travail, des réflexions et de l'expertise de dizaines d'agents publics de terrain, de chercheurs et de chercheuses, de cadres de l'administration, de citoyennes et de citoyens qui ont rendu ce rapport possible par leurs indispensables et riches contributions : qu'ils et elles en soient encore infiniment remerciées.

Ce rapport a pour ambition de constituer un document de référence sur l'évolution de long terme des services publics ainsi qu'un outil de réflexion pour leur rénovation, en partant des besoins actuels et futurs de la population. Les enseignements généraux que nous en tirons, transverses à l'ensemble des services publics étudiés – santé, éducation, transports, justice et sécurité, fonctionnement et financement des services publics – sont consignés dans un cahier de synthèse dédié. Sont également accessibles dans ce cahier de synthèse la méthode suivie et les remerciements nominatifs des contributeurs et contributrices.

L'intégralité du rapport est accessible sur [nosservicespublics.fr](https://nosservicespublics.fr)

# L'essentiel

Parfois considérée comme une liberté fondamentale, la mobilité est devenue un préalable à nombre d'interactions sociales. Elle n'a pourtant, en France, jamais fait l'objet d'un service public unifié, en dehors de la constitution historique de la SNCF sur le sous-secteur du transport ferroviaire représentant alors environ un quart des distances parcourues dans le pays. Le secteur des transports de personnes constitue ainsi un domaine d'action paradoxal de la puissance publique : si celle-ci, par son action de régulation et par la mise à disposition et l'entretien de la quasi-totalité des infrastructures routières<sup>1</sup> et ferroviaires, mais aussi portuaires et aéroportuaires, rend possible les déplacements de personnes, ceux-ci sont très majoritairement réalisés de manière privée. Encore aujourd'hui, 80 % des kilomètres parcourus en France le sont en voiture.

Les transports sont également le premier contributeur des émissions de gaz à effets de serre de la France, à hauteur de 30 %. Les transports routiers y sont prépondérants : ils contribuent à la quasi-totalité des émissions de GES du secteur (94 %), et plus de la moitié de ces émissions sont imputables à la voiture individuelle (54 %). Afin d'atteindre l'objectif de neutralité carbone défini par Fit for 55<sup>2</sup>, le rythme de baisse des émissions doit être multiplié par 3,5 à 5 d'ici 2030 : il s'agit de l'accélération la plus rapide, avec le secteur de l'énergie. Touchant directement au mode de vie quotidien de la majorité de la population, ce secteur revêt ainsi une double sensibilité, entraînant potentiellement des conflits entre le besoin de décarbonation et le besoin de mobilité, comme l'a récemment montré la crise dite des "gilets jaunes". C'est ainsi sur les enjeux relatifs à la mobilité individuelle que se concentre ce chapitre.

L'ensemble des dépenses de transport s'élevaient à 425 milliards d'euros en 2019, soit 18 % du PIB. Les moyens consacrés par la puissance publique aux transports, à hauteur de 46,5 milliards d'euros, représentent 11 % de ces dépenses<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Le réseau des autoroutes, propriété publique dont l'exploitation est concédée pour une très longue durée, constituant la principale exception - si tant est qu'on puisse la qualifier ainsi.

<sup>2</sup> Rapport Haut Conseil pour le Climat 2023

<sup>3</sup> Aurélien Bigo (2020) Les transports face au défi de la transition énergétique. Explorations entre passé et avenir, technologie et sobriété, accélération et ralentissement.

**L'explosion des distances parcourues dans les soixante dernières années est le produit de la transformation économique et urbaine du paysage français, a été portée par l'essor de la voiture individuelle.**

Les mobilités ont connu une croissance massive depuis les Trente glorieuses : les distances journalières moyennes ont été multipliées par 4,7 entre 1960 et 2020, pour atteindre plus de 50 km/jour/habitant. Cette hausse des besoins de déplacement a été portée par la voiture individuelle, autant qu'incarnée par l'idée du progrès qu'elle a représenté, avec une multiplication par 8,8 des distances parcourues en voiture sur les soixante dernières années.

La reconfiguration économique du territoire français été permise par la généralisation de la voiture individuelle. Son développement a en effet autorisé la concentration dans les métropoles des emplois, davantage tertiariés, au détriment des territoires moins denses. Les dynamiques d'aménagement du territoire, autant que l'absence de politiques publiques de régulation en la matière, ont contribué à entretenir des besoins soutenus de mobilité en zone peu dense, donc l'essor de la voiture et, désormais, la dépendance à celle-ci. La croissance des métropoles est pour partie absorbée par l'étalement urbain, responsable des 2/3 de l'artificialisation des sols en 2019. Ainsi, entre 1982 et 2019, les surfaces artificialisées ont crû quatre fois plus vite que la population, passant de 3 à 5,1 millions d'hectares pour une population qui n'augmentait que de 19 %<sup>1</sup>, quand le parc automobile, passant de 20 à 40 millions, croissait 5 fois plus vite que la population. Cet étalement a pour conséquence l'accroissement des distances domicile-travail, et des besoins de mobilité au sens large. Outre l'accès à l'emploi, les mobilités du quotidien ont crû face à la mutation de l'offre commerciale : entre 1980 et 2000, 25 à 30 % des petits commerces alimentaires ont disparu des territoires ruraux.

**Faute de s'attaquer aux causes de son expansion, les politiques publiques relatives à la mobilité du quotidien n'ont pas permis de réduire la dépendance à la voiture individuelle, qui constitue le principal défi écologique et social pour le secteur des transports.**

En l'état actuel de l'aménagement du territoire, l'augmentation des besoins de transport est en effet une augmentation contrainte, donc peu compressible et créatrice de vulnérabilités, autant qu'elle est insoutenable écologiquement. La mobilité du quotidien représente 60 à 70 % des émissions de gaz à effets de serre du transport de voyageurs. Or 46 % de cette mobilité du quotidien concerne des déplacements dits "longs", supérieurs à 10 km. La dépendance à la voiture pour cette mobilité longue est particulièrement forte : hors Île-de-France, 92 % des déplacements longs du quotidien sont réalisés en voiture.

<sup>1</sup> France Stratégie (2019) « Objectif « Zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ? »

Ces déplacements longs du quotidien sont largement inaccessibles aux politiques de mobilité actuelles. Dans les dix dernières années, les distances parcourues au titre de ces déplacements augmenté de 20 % (enquête mobilité des personnes 2019), soit la plus forte augmentation enregistrée dans les différentes catégories de mobilité<sup>1</sup>. Les transports en commun se sont largement déployés dans les centres urbains et ont fait l'objet d'investissements publics en forte augmentation, avec une multiplication par 4,6 des investissements hors Ile-de-France entre 1990 et 2014<sup>2</sup>, sans pour autant que la part modale associée ait progressé. Ils reposent en outre sur des modèles économiques qui trouvent difficilement leur équilibre dans des espaces de moindre densité. Or, les mobilités actives sont largement accessibles dans les coeurs de ville, où le recours à la marche et au vélo pour se rendre au travail est 4 à 5 fois plus important dans les communes-centres que dans le périurbain<sup>3</sup>. Les transports en commun se déploient donc principalement dans des espaces denses ou des alternatives actives sont plus facilement accessibles, et ne parviennent pas à apporter une réponse aux besoins de déplacements longs du quotidien.

Enfin, les critères définissant le succès d'une offre de transport public ne permettent pas de rendre compte de l'efficacité globale d'une politique de transport : ce prisme tend en effet à valoriser une action publique concentrée sur les transports en réseau dans les centres urbains au détriment des modes actifs, et à occulter les besoins des territoires moins denses, plus dépendants de la voiture.

**Les autorités en charge des politiques de mobilité sont ainsi prises dans un étau d'injonctions contradictoires** : favoriser l'accès à l'emploi au risque d'entretenir sa concentration dans les centres urbains ; limiter les émissions de gaz à effet de serre sans contraindre le pouvoir d'achat des ménages ; développer les mobilités actives et les transports en commun avec des moyens budgétaires limités, sur des territoires aménagés pour l'usage de la voiture individuelle. Notamment du fait du fractionnement des compétences, elles échouent à s'attaquer aux causes du besoin croissant de mobilité, et donc à engager une réduction effective des émissions de gaz à effets de serre. Alors même que ce secteur est au croisement de vulnérabilités sociales, d'un impératif écologique et d'aspirations à un mode de vie, ces politiques de transport au mieux morcelées et au pire inexistantes ne permettent pas de sortir d'une conception des transports comme une externalité à organiser.

<sup>1</sup> +6 % pour les voyages (plus de 80 km) et -10 % pour la proximité (moins de 10 km)

<sup>2</sup> Datalab (2016) [Les infrastructures linéaires de transport : évolutions depuis 25 ans](#)

<sup>3</sup> Forum Vies Mobiles (2023) [Pour une mobilité sobre : la révolution des véhicules légers](#)

**Alors que les politiques publiques se centrant sur la décarbonation des transports apparaissent insuffisantes et risquent d'être inégalitaires, la réflexion sur la réduction des besoins de mobilité reste dans l'impasse.**

Les politiques publiques de décarbonation des transports ne sont actuellement pas en mesure d'atteindre les objectifs de l'accord de Paris. Dans le scénario d'amplification des politiques publiques actuelles de décarbonation simulé par France stratégie et le CGEDD, la transformation de la motorisation représenterait 60 % des objectifs de baisse des émissions du secteur à horizon 2060 et les efforts conjoints de sobriété s'élèveraient à seulement 20 % de la baisse des émissions. Ce même scénario met en évidence l'insuffisance des efforts mis en oeuvre pour atteindre les objectifs de neutralité carbone : en prolongeant les politiques actuelles qui s'attaquent insuffisamment aux causes de la croissance des besoins de mobilité, ce seraient 34 millions de tonnes d'équivalent CO<sup>2</sup> d'économies annuelles qu'il resterait à identifier.

Les efforts engagés dans la décarbonation des transports, avec l'accent mis sur le véhicule électrique pour répondre aux enjeux de mobilité des personnes, risquent en outre d'aggraver les inégalités sociales. Les zones à faibles émissions, mises en place dans les métropoles pour améliorer la qualité de l'air, interdisent progressivement les véhicules les plus polluants en centre-ville. Bien que complétés par des dispositifs de subventions à l'achat de véhicules électriques, le reste à charge demeure toutefois considérable et inatteignable pour les ménages modestes : plus du tiers des propriétaires de voiture n'auraient pas les moyens d'en changer.

Si l'atteinte des objectifs de l'accord de Paris est principalement dépendante d'un travail sur les mobilités du quotidien, la transition du secteur des transports est indissociable des enjeux de justice sociale et, à ce titre, des enjeux liés à la mobilité longue distance. **Les 10 % des ménages aux revenus les plus élevés émettent environ 5,4 tCO<sup>2</sup> / an pour se déplacer, soit 3 fois plus que les 10 % les plus pauvres.** Les émissions liées à la mobilité du quotidien progressent dans les classes moyennes et populaires, mais restent relativement stables ensuite. En revanche, les émissions de la mobilité longue distance progressent lentement, puis fortement dans les derniers déciles : **les ménages du dernier décile émettent 3,1 tCO<sup>2e</sup>, dont 1,7 pour les déplacements en avion, soit 1,5 fois le total des émissions du premier décile<sup>1</sup>.**

Assurément complexes, les défis du secteur des transports imposent d'articuler deux besoins : le besoin d'accessibilité aux services et aux emplois, et celui de réduction drastique des émissions du secteur. La dépendance à la voiture individuelle pour assurer la réponse aux besoins d'accessibilité via une mobilité fortement croissante a conduit à une impasse, aujourd'hui ancrée dans l'aménagement du territoire et les modes de vie. L'utilisation quasi-exclusive du levier technique par les politiques publiques de transport apparaît à la fois insuffisante pour atteindre les objectifs environnementaux, et inégalitaire dans ses conséquences sociales. Pourtant, sa mise en avant continue à invisibiliser les enjeux relatifs à la sobriété, donc à la décroissance de la demande de transports. Celle-ci nécessiterait une politique publique d'ensemble articulant, par l'aménagement du territoire, la réduction des concentrations urbaines et la relocalisation des activités, la libération du temps des transports contraints et un travail sur l'organisation, les moyens et la place des services publics dans cette transition à venir.

<sup>1</sup> Pottier, A., Combet, E., Cayla, J., de Lauretis, S. & Nadaud, F. (2020). [Qui émet du CO<sup>2</sup>? Panorama critique des inégalités écologiques en France](#). *Revue de l'OFCE*, 169, 73-132.

## Introduction

# 01

### ÉVOLUTION DES BESOINS

## **Hausse continue des distances parcourues et des émissions, voiture toujours hégémonique**

- 1 — Une explosion des distances parcourues ..... **13**
- 2 — La voiture, toujours hégémonique malgré les politiques publiques de « report modal » ..... **14**
- 3 — Les déplacements longs du quotidien, un enjeu d'équité . . **15**

# 02

### DÉTERMINANTS DE LA DEMANDE

## **Désindustrialisation et métropolisation, quatre décennies qui fondent les dynamiques économiques et urbaines**

- 1 — Désindustrialisation et métropolisation : la reconfiguration économique du territoire ..... **17**
- 2 — Des concentrations urbaines devenues insoutenables ..... **19**

# 03

### MOBILITÉ DU QUOTIDIEN

## **Une réponse publique qui échoue à réduire la dépendance à la voiture, faute de maîtriser l'artificialisation**

- 1 — Les déplacements longs du quotidien augmentent et reposent à 92 % sur la voiture en-dehors de l'Île-de-France ..... **24**
- 2 — Des politiques publiques qui échouent à maîtriser l'artificialisation et la dépendance à la voiture . . . **24**
- 3 — Une offre de transports en communs concentrée dans les centres urbains, et qui ne peut répondre aux déplacements longs du quotidien..... **26**

# 04

## Une politique de mobilité qui sert les métropoles et dont la crise du financement impose de repenser notre modèle

- 1 — Des infrastructures vieillissantes qui nécessitent encore de lourds investissements..... **31**
- 2 — Le financement des transports : enjeu démocratique et débat absent ..... **32**

# 05

## DÉCARBONATION DES TRANSPORTS

### Dans ses contours actuels, l'action publique risque à la fois l'inefficacité et l'aggravation des inégalités sociales et territoriales

- 1 — La tentation de la coercition avant les solutions, moteur d'inégalités ..... **37**
- 2 — La préférence pour le levier technologique, un risque de fuite en avant ..... **39**

# 06

## RÉDUIRE LA DEMANDE

### Un levier au carrefour de nombreuses politiques publiques qui met en cause les fondements de notre modèle territorial, économique et social

- 1 — Agir sur les déterminants de la demande de mobilité : un angle mort..... **43**
- 2 — Mobilité longue distance : tension entre l'appel à la sobriété et la promotion d'une hypermobilité carbonée..... **45**
- 3 — Revoir la place de la mobilité dans nos vies .... **46**

# Introduction

## Quels services publics de transport, à l'heure de l'indispensable décarbonation ?

La mobilité n'est généralement pas une fin en soi, mais un moyen d'accès aux activités, des plus essentielles - travail, études, soins, courses alimentaires... - à toutes les autres. Souvent considérée comme une liberté fondamentale, la mobilité est devenue un préalable à la plupart des interactions sociales. La rencontre de moyens techniques toujours plus performants, d'un aménagement du territoire fondé sur l'augmentation de la vitesse de déplacement, et de ce puissant ressort anthropologique qu'est le désir de déplacement a conduit à modeler la société hypermobile que nous connaissons.

Les transports sont également hautement carbonés, et représentent 30 % des émissions de gaz à effets de serre (GES) de la France en 2022. Dans le cadre des Accords de Paris, la France s'est engagée à réduire ses émissions d'au moins 40 % en 2030 par rapport à 1990, afin d'atteindre la neutralité carbone en 2050. Les émissions de GES du secteur des transports augmentent pourtant en 2022, dépassant le plafond prévu par la stratégie nationale bas carbone 2 (SNBC2).

Les mobilités constituent un enjeu d'inégalités sociales et territoriales autant que de réduction des émissions, et illustrent à ce titre les tensions à l'œuvre en matière de lutte contre le réchauffement climatique autant que l'interrogation de notre modèle économique et de société. La transition écologique impose de penser les services publics de mobilités au-delà de la seule question de la qualité de l'offre et de desserte des territoires. Ils répondent en effet à des objectifs d'autonomie, d'équité et d'émancipation que les contraintes climatiques imposent de repenser au prisme de l'impératif de la décarbonation et de son premier levier : la sobriété. Conjuguer une plus grande sobriété de déplacement avec la réduction des inégalités sociales et territoriales implique de réussir à cerner les enjeux de la mobilité comme valeur sociale et de mettre en évidence les injonctions contradictoires sous-jacentes, qu'elles soient économiques, sociales ou politiques : c'est une des ambitions de ce chapitre.

Il examinera principalement les enjeux de la mobilité des personnes, et pas des marchandises, avec une attention particulière portée à la mobilité du quotidien. Tous les déplacements ne sont pas équivalents : on peut ainsi distinguer la mobilité contrainte ou subie (travail ou études, achats, soins...) de la mobilité choisie. Ces deux catégories correspondent à peu près aux déplacements quotidiens de moins de 80 km d'une part, aux déplacements longs d'autre part ; sans que ces deux catégories ne soient totalement étanches.

Nous nous intéresserons particulièrement aux déplacements quotidiens les plus longs (au-delà de 10 km) pour lesquels les alternatives à la voiture sont rares, voire inexistantes, piégeant de nombreux ménages dans une dépendance à l'automobile néfaste à bien des égards (santé, environnement, lien social, budget, temps de transport...). Les services publics de transport, organisés par les collectivités locales (transport urbain et interurbain) ou l'État (trains dits "d'équilibre du territoire"), largement financés par la puissance publique, ne couvrent qu'une part minoritaire des déplacements réalisés par les Français. 80 % des kilomètres parcourus en France le sont en voiture : il est donc indispensable d'inclure la voiture dans notre réflexion. En outre, si la voiture individuelle peut sembler échapper au service public, il convient de rappeler ici que son déplacement est rendu possible par des infrastructures créées et entretenues par la puissance publique, et encadré par des réglementations (vitesse, émissions de polluants).

Les pratiques de mobilités d'aujourd'hui résultant de politiques publiques et d'évolutions socio-techniques du temps long, nous en retracerons les principales étapes : d'abord en présentant l'évolution et la structure de la demande de mobilité aujourd'hui **(1)**, puis en se penchant sur les dynamiques économiques et sociales qui déterminent la demande, telles que la désindustrialisation et la métropolisation **(2)**.

Dans ce contexte, garantir l'accès à des services publics de mobilité partout et pour tous pose d'immenses défis pour les acteurs publics. La réponse publique actuelle échoue à réduire la dépendance à la voiture individuelle, notamment parce qu'elle peine à remettre en question les dynamiques urbaines à l'œuvre **(3)**, mais aussi parce que son modèle de financement est à bout de souffle **(4)**.

La part des transports dans le total des émissions CO2 de la France était de 30 % en 2022 (en augmentation) : la décarbonation de ce secteur est urgente, et nécessite une ambition forte pour l'ensemble du secteur. Pourtant, dans ses contours actuels, l'action publique risque à la fois l'inefficacité et l'aggravation des inégalités sociales et territoriales **(5)**.

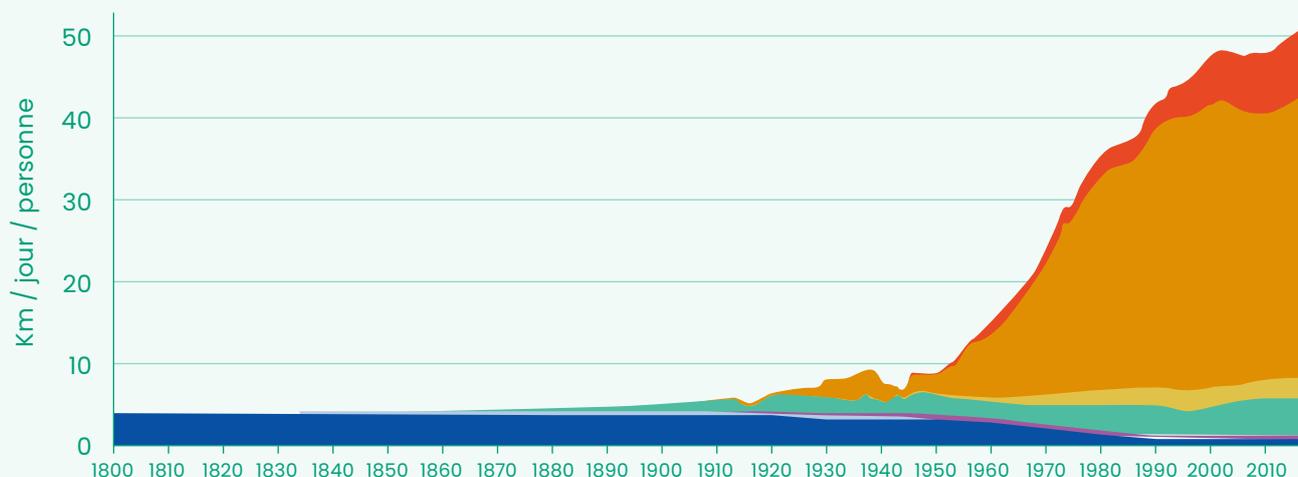
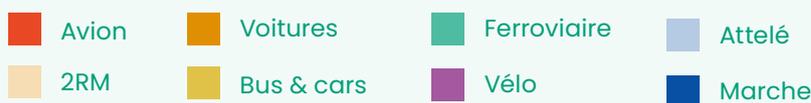
Viser le seul développement d'une offre de transports publics apparaît de plus en plus comme une politique aux impacts limités ; interroger le sens et la forme que devrait prendre un service public de transport pour tous questionne forcément nos modes de vies et notre rapport au monde. Réduire la demande apparaît comme un levier efficace et devrait être une priorité, au carrefour de nombreuses politiques publiques ; mais cela remet en cause les fondements de notre modèle territorial, économique et social **(6)**.

# 01

---

ÉVOLUTION DES BESOINS

**Hausse continue  
des distances  
parcourues  
et des émissions,  
voiture toujours  
hégémonique**



### Évolution du nombre de kilomètres parcourus par mode (moyenne par jour et par personne)<sup>1</sup>

## 1 – Une explosion des distances parcourues

Après une très longue période où les Français se déplaçaient principalement à pied, l'essor de la voiture vient bouleverser la donne à partir de l'entre-deux-guerres. La construction de nouvelles infrastructures en fait rapidement le mode de déplacement majoritaire et provoque une explosion des distances parcourues, détrônant le ferroviaire (dont le réseau était maximal dans les années 20), qui était pendant plus d'un siècle le seul moyen de transport de masse sur moyenne et longue distance. Les Trente Glorieuses marquent l'entrée dans une véritable civilisation de la voiture, incarnant bien plus qu'un véhicule : objet de désir et de distinction sociale, promesse de liberté.

faciliter la dispersion des fonctions – habitat, travail, consommation, divertissement... – et l'habitat pavillonnaire, en entraînant un besoin croissant de mobilité et d'infrastructures de transport, essentiellement routières. Dans une organisation territoriale marquée historiquement par un monde rural où existaient déjà des formes d'occupation de l'espace relativement éclatés, la voiture a rencontré une aspiration pour la mobilité individuelle, avant de s'imposer comme une dépendance.

Le transport demeure ainsi le premier contributeur d'émissions de GES en France (30 %, 16 % pour la seule voiture, 8 % pour le transport de marchandises) et le seul secteur dont les émissions ont augmenté entre 1990 et 2020. Ses émissions ont ainsi augmenté de 10 % jusqu'à 2008, et restent stables depuis<sup>1</sup>. Or la stratégie nationale bas carbone prévoit une

À partir des années 1970, le développement et la démocratisation de l'automobile vont

<sup>1</sup> Aurélien Bigo (2020) Les transports face au défi de la transition énergétique. Explorations entre passé et avenir, technologie et sobriété, accélération et ralentissement.

<sup>1</sup> [Notre-environnement.gouv \(2021\) Les émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports](https://notre-environnement.gouv.fr/les-emissions-de-gaz-a-effet-de-serre-du-secteur-des-transport)

baisse de 30 % des émissions du transport à horizon 2030 et une décarbonation complète à horizon 2050 : une rupture totale ! Le rythme de baisse des émissions devrait ainsi être multiplié par un facteur de 3,5 à 5 pour se conformer aux objectifs européens (Fit for 55)<sup>1</sup>, soit la hausse la plus importante avec le secteur de l'énergie.

## 2 — La voiture, toujours hégémonique malgré les politiques publiques de « report modal »

Ces vingt dernières années, en dépit des prises de conscience environnementales marquées par des engagements politiques (Grenelle, accords de Paris, “pacte vert” européen), des investissements significatifs dans les transports collectifs (plus de 80 milliards d'euros dans les transports collectifs urbains et les lignes à grandes vitesses), d'une progressive déprise de la voiture dans les représentations sociales, 80 % des kilomètres sont toujours parcourus en automobile. Cette stagnation reflète la difficulté à investir autrement un

<sup>1</sup> Haut Conseil pour le Climat (HCE) [Acter l'urgence, engager les moyens sur l'année 2022](#)

### FOCUS

“ À l’instar du secteur de l’énergie, où chaque nouvelle source maîtrisée par l’homme a conduit à accumuler les consommations et non les substituer, les modes de transport se sont empilés.”

monde façonné depuis des décennies par et pour la voiture. À l’instar du secteur de l’énergie, où chaque nouvelle source maîtrisée par l’homme (biomasse, pétrole, charbon, gaz, énergies renouvelables) a conduit à accumuler les consommations et non les substituer, les modes de transport se sont empilés.

Les émissions de GES des transports sont le produit de 5 facteurs : la demande de déplacements, le report modal (passage à un mode de transport moins carboné, de la voiture vers le train par exemple), le taux de remplissage des véhicules, l’efficacité énergétique des moteurs et l’intensité carbone de l’énergie. L’analyse des émissions du transport de voyageurs depuis les années 1960<sup>2</sup> du transport de voyageurs montre que la demande a été le principal facteur expliquant la hausse des émissions, avec une multiplication par 4,7 des kilomètres parcourus par les voyageurs en France. En effet, les facteurs techniques “favorables” (amélioration des motorisations, du contenu carbone de l’énergie) ont été compensés par les facteurs défavorables (diminution du taux de remplissage des véhicules et report modal inversé avec la démocratisation de l’automobile). La voiture particulière des ménages est ainsi le premier contributeur des émissions du secteur (70 % en 2019)<sup>3</sup>.

Au cours des dernières décennies, l’amélioration continue de la vitesse des déplacements a provoqué l’augmentation de leur portée, selon un modèle où les “budgets temps de transport” seraient relativement constants dans le temps

<sup>2</sup> Aurélien Bigo (2020) [Les transports face au défi de la transition énergétique. Explorations entre passé et avenir, technologie et sobriété, accélération et ralentissement.](#)

<sup>3</sup> Ministère de la Transition écologique (2022) [Chiffres clés des transports](#)

et similaires entre les villes<sup>1</sup>. Ainsi, les gains de temps réalisés grâce aux améliorations des vitesses moyennes de transport sont réinvestis, non pas dans d'autres activités mais dans du temps de transport : c'est "l'effet rebond", qui explique en partie l'étalement urbain, comme nous le verrons plus bas. Ces dernières années, la montée en puissance des phénomènes de congestion urbaine (subie, mais parfois recherchée par les politiques publiques pour dégrader l'attractivité de la voiture), en ralentissant les vitesses, résultent en une augmentation des "budgets temps"... faute de pouvoir aisément raccourcir les distances.

### 3 — Les déplacements longs du quotidien, un enjeu d'équité

Nous pouvons distinguer trois classes de distance : les voyages (au-delà de 80 km), les déplacements longs de la vie quotidienne (au-delà de 10 km) et les déplacements de proximité. Les enjeux de gouvernance sont très différents - clairement identifiés pour les voyages (État) pour la proximité (communes, autorités organisatrices de la mobilité) mais encore flous pour les déplacements longs du quotidien, en dépit des apports de la Loi d'Orientation des Mobilités de 2019. Les types d'alternatives au véhicule particulier dépendent aussi de cette catégorisation. Pour la longue distance, les offres de mobilité sont variées : TGV ou trains longues distances sur ligne classique, avion, "cars Macron", covoiturage. Pour la proximité, en zone

<sup>1</sup> ou « conjecture de Zahavi » du nom du chercheur qui, à la fin des années 1970, forge l'hypothèse de constance des budgets temps de transport et l'intègre dans un modèle d'économie des transports

urbaine : marche, vélo (si les infrastructures le permettent), transports publics.

La prégnance des enjeux de décarbonation dépend également de cette typologie de déplacements : la mobilité du quotidien représente 60 à 70 % des émissions du transport de voyageurs. 46 % des actifs ont une distance domicile - travail supérieure à 10 km, une distance difficile à parcourir à vélo (seuls 0,2 % de ces trajets sont faits en vélo contre 6 % des distances inférieures à 5 km)<sup>2</sup>. Aux déplacements longs du quotidien, les seules alternatives décarbonées sont les TER, RER et Transilien, qui ne couvrent qu'une faible part des besoins. Ainsi, c'est sur ces trajets longs, qui concernent près de la moitié des actifs, que se concentrent les enjeux d'équité<sup>3</sup> ■

<sup>2</sup> Chiffres EMP 2019

<sup>3</sup> André Broto, *Transports : les oubliés de la République*, Eyrolles, 2022

x 4,7

Le nombre de **km parcourus** par les voyageurs en France depuis les années 1960

80 %

des kilomètres sont toujours parcourus en **automobile**

# 02

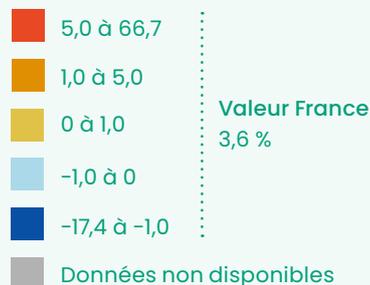
---

DÉTERMINANTS  
DE LA DEMANDE

**Désindustrialisation  
et métropolisation,  
quatre décennies  
qui fondent  
les dynamiques  
économiques  
et urbaines**

### Évolution de l'emploi total entre 2002 et 2012

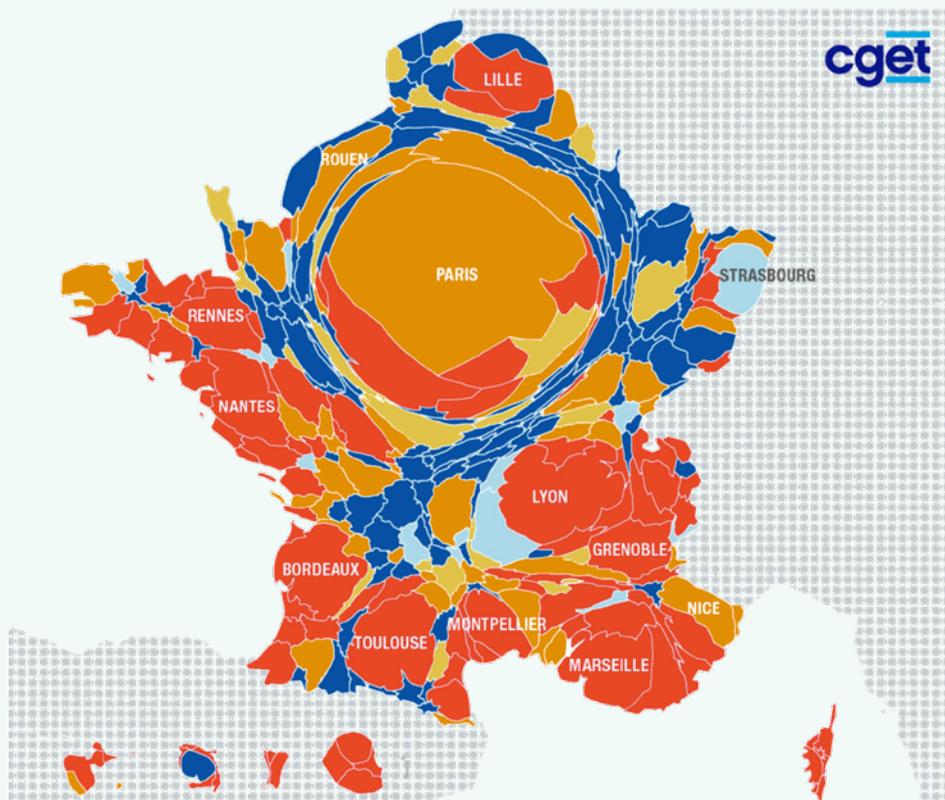
En % par zone d'emploi



### Nombre d'emplois total en 2012

Par zone d'emploi

La surface de la carte est proportionnelle au nombre d'emploi de la zone en 2012



## Nombre d'emplois et évolution entre 2002 et 2012

Cette carte anamorphosée, qui reflète l'état (taille) et l'évolution (couleur) des zones d'emploi, illustre bien le déséquilibre territorial français. Les zones "gagnantes" des dynamiques économiques, hypertrophiées, écrasent les zones "perdantes" atrophiées, dessinant un tout autre hexagone.

## 1 — Désindustrialisation et métropolisation : la reconfiguration économique du territoire

Depuis les années 1980, les évolutions économiques ont conduit à modifier la physionomie du pays. La tertiarisation de l'économie, amorcée avec la baisse de la part de l'agriculture dans le PIB, et la transformation des exploitations agricoles, passée de 18 % du PIB en 1949 à 2 % aujourd'hui<sup>1</sup>, s'est poursuivie avec la désindustrialisation. Débutant dans les années 1960, elle connaît une accélération

dans les années 1980 : l'industrie passe ainsi de 25 % du PIB en 1980 à 13 % en 2022, soit une division par 2 en 40 ans<sup>2</sup>.

Le déclin de l'industrie s'est traduit par de nombreuses fermetures d'usines, entraînant une paupérisation des territoires où elles étaient implantées et la fin d'une répartition relativement homogène de l'emploi sur le territoire.

L'offre commerciale des territoires ruraux a muté : entre 1980 et 2000, 25 à 30 % des petits commerces alimentaires ont disparu des territoires ruraux (Soumagne, 2002).

<sup>1</sup>Trente ans de vie économique et sociale, Insee, 2014

<sup>2</sup>INSEE, [Répartition de la valeur ajoutée par branche en 2022](#)

## FOCUS

“ Initialement empreinte d’utopie, la géographie métropolitaine est marquée par des inégalités sociales qui continuent de croître ”

Alors que les commerces de proximité fermaient, des grandes surfaces ouvraient pour desservir plusieurs communes à un rythme de 3 % par an entre 1993 et 2007, obligeant à des déplacements plus longs pour aller faire ses courses du quotidien<sup>1</sup>.

Cette reconfiguration en profondeur de l’espace économique et urbain a largement profité aux grandes villes : c’est la “métropolisation” du territoire. Ce phénomène désigne la concentration de l’activité économique tertiaisée dans les grandes villes, reliées entre elles par des infrastructures qui traversent les territoires sans les desservir (autoroutes, TGV)<sup>2</sup>. Ainsi, entre 2002 et 2012, comme l’illustre la carte ci-dessus, les créations d’emploi se sont massivement concentrées dans les aires métropolitaines, tandis que les destructions d’emploi frappaient le reste du territoire.

La loi Maptam de 2014, troisième acte de la décentralisation, octroie à 22 villes françaises le statut juridique exceptionnel de métropole, qui leur attribue certaines

compétences et rôle de chef de file sur les communes qui la composent. Au-delà d’une nomenclature administrative, le terme de métropole est connoté, et renvoie à des notions de compétition économique et d’attractivité<sup>3</sup>.

Les métropoles françaises se caractérisent d’une part par des centres urbains denses où les prix du foncier sont élevés et qui concentrent la majorité des emplois et, d’autre part, par une périphérie plus étalée au paysage varié, entre quartiers pavillonnaires, zones d’activité et logements collectifs. Dans les années 1950, l’État lance une politique volontariste de construction de logements collectifs visant à répondre aux problèmes de mal-logement (bidonvilles, insalubrité) tout en luttant contre l’étalement urbain (contre le “modèle pavillonnaire”). Si cette politique a pris la forme de reconstructions au sein de centres anciens (exemple du 13<sup>e</sup> arrondissement de Paris), elle a également créé des quartiers périphériques entiers et des villes nouvelles<sup>4</sup>.

Initialement empreinte d’utopie, la géographie métropolitaine est marquée par des inégalités sociales qui continuent de croître. Ainsi, la métropole du grand Paris est la métropole française où les inégalités de revenu sont les plus élevées : sur la période allant de 2001 à 2016, l’évolution des revenus venait renforcer l’écart avec la moyenne régionale dans 56 % des communes<sup>5</sup>, que ce soit à la hausse ou à la baisse. Les inégalités se sont creusées avec un accroissement des revenus dans les quartiers les plus riches (35 % des IRIS<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Massal, C. *Les espaces ruraux et périurbains en France : populations, activités, mobilités, Géococonfluences*

<sup>2</sup> Pierre Vermeren, *L’impasse de la métropolisation*, Gallimard, 2021

<sup>3</sup> Guillaume Faburel, *Les métropoles barbares, Le passager clandestin*, 2018

<sup>4</sup> Création des villes de Cergy-Pontoise, Évry, Marne-la-Vallée, Sénart et Saint-Quentin-en-Yvelines pour lutter contre la concentration à Paris en 1965

<sup>5</sup> Apur, *Évolution des revenus dans la Métropole du Grand Paris*

<sup>6</sup> Échelle la plus fine des catégories géographiques de l’INSEE, signifiant Îlots Regroupés pour l’Information Statistique, visant une taille d’environ 2 000 habitants

de la métropole, principalement à l'Ouest et dans le centre de Paris), en attirant davantage de cadres et en excluant progressivement les catégories populaires par le renchérissement des loyers. Parallèlement, les revenus ont augmenté plus lentement dans des quartiers modestes, au Nord-Est et au Sud, représentant 28 % des IRIS de la métropole.

Ces dynamiques aboutissent à un territoire particulièrement fragmenté. En 2022, alors que 5 % du territoire concentre 27 % de la population française, se dessinent plusieurs France en lutte pour leur "attractivité" : les métropoles, lieux de gentrification mais également de ségrégation sociale avec ses quartiers "populaires" ; la France des périphéries, des villes moyennes et des zones rurales.

## 2 — Des concentrations urbaines devenues insoutenables

La progressive concentration des emplois au sein des métropoles a généré une multiplication de la demande de mobilité quotidienne<sup>1</sup> au sein de l'espace métropolitain, et avec les territoires environnants. La métropolisation a donc prolongé la dynamique de déconnexion entre les lieux de domicile et de travail apparue après la Seconde Guerre mondiale. Ces déplacements sont complexes, leurs motifs multiples, souvent chaînés (emmener un enfant à l'école avant de se rendre au travail, faire des courses sur le chemin du retour...). Ils ne sont en outre

<sup>1</sup>Gilles Savary, *La ville inaccessible, essai sur une fabrique des Gilets jaunes*, Le Bord de l'eau, 2023

# 5 %

du territoire concentre **27 % de la population** française

# 25 à 30 %

des petits commerces alimentaires **ont disparu des territoires ruraux** entre 1980 et 2000

# 5 x

Le **parc automobile** a augmenté 5 fois plus vite que la population entre 1982 et 2019, passant de 20 à 40 millions

## FOCUS

“ La ville-centre artificialise bien au-delà de ses limites : elle contribue, voire incite à l'étalement urbain ”

Philippe Bihouix, Sophie Jeantet et Clémence de Selva

pas univoques : du périurbain vers les centres le matin (à l'inverse le soir), entre villes et bourgs périphériques, mais également en « contre pointe », des centres vers le périurbain le matin (à l'inverse le soir).

Outre l'augmentation des besoins de transport générés par cette inégale répartition territoriale de l'emploi, les concentrations urbaines, contrairement à l'idée reçue selon laquelle densité serait synonyme de sobriété, ont une empreinte écologique considérable. Chaque habitant urbain consomme en moyenne 12 tonnes de ressources à 90 % importées. L'autonomie alimentaire des 100 premières villes de France est de trois jours, avec 98 % de l'alimentation importée<sup>1</sup>. Stimulés par des niveaux de revenus plus élevés qu'ailleurs, les modes de vie qui se déploient en zone urbaine, conjugués aux multiples possibilités de consommation que présentent les villes, reposent sur une importante exploitation de ressources hors du territoire métropolitain, et sont par conséquent incompatibles avec une sobriété pourtant revendiquée.

<sup>1</sup> ADEME, chiffres clés, 2018 et calculateurs de résilience alimentaire des territoires, cités par Guillaume Faburel, *Indécence urbaine*, Climats, 2023

La métropolisation produit des effets néfastes bien au-delà de la ville : si les citoyens urbains prennent peu de place, ils mobilisent des mètres carrés à l'extérieur par leur profil de consommation et transforment les terres agricoles avoisinantes en « espaces servants » des métropoles. Par exemple, au sein de la métropole lyonnaise, ce sont 10 333 hectares qui ont été artificialisés entre 2005 et 2015. 90 % de ces terrains étaient agricoles, et ils ont été transformés au 2/3 pour accueillir du logement<sup>2</sup>. Cela correspond à la tendance observée sur le territoire : la majorité des terrains artificialisés se situent dans les aires métropolitaines et sont destinés à l'habitat (68 %) <sup>3</sup>. Même si ce phénomène est invisible depuis le cœur des métropoles, « la ville-centre artificialise bien au-delà de ses limites : elle contribue, voire incite à l'étalement urbain »<sup>4</sup>. Ses conséquences écologiques sont très importantes : l'artificialisation des sols est une des premières causes du changement climatique et de l'érosion de la biodiversité ■

<sup>2</sup> [Référentiel de formes et chiffres clés de l'artificialisation des sols de la métropole lyonnaise](#), 2015

<sup>3</sup> [Observatoire des territoires, Artificialisation des sols](#), 2021

<sup>4</sup> Philippe Bihouix, Sophie Jeantet et Clémence de Selva, [La ville stationnaire. Comment mettre fin à l'étalement urbain ? Actes Sud](#), 2022

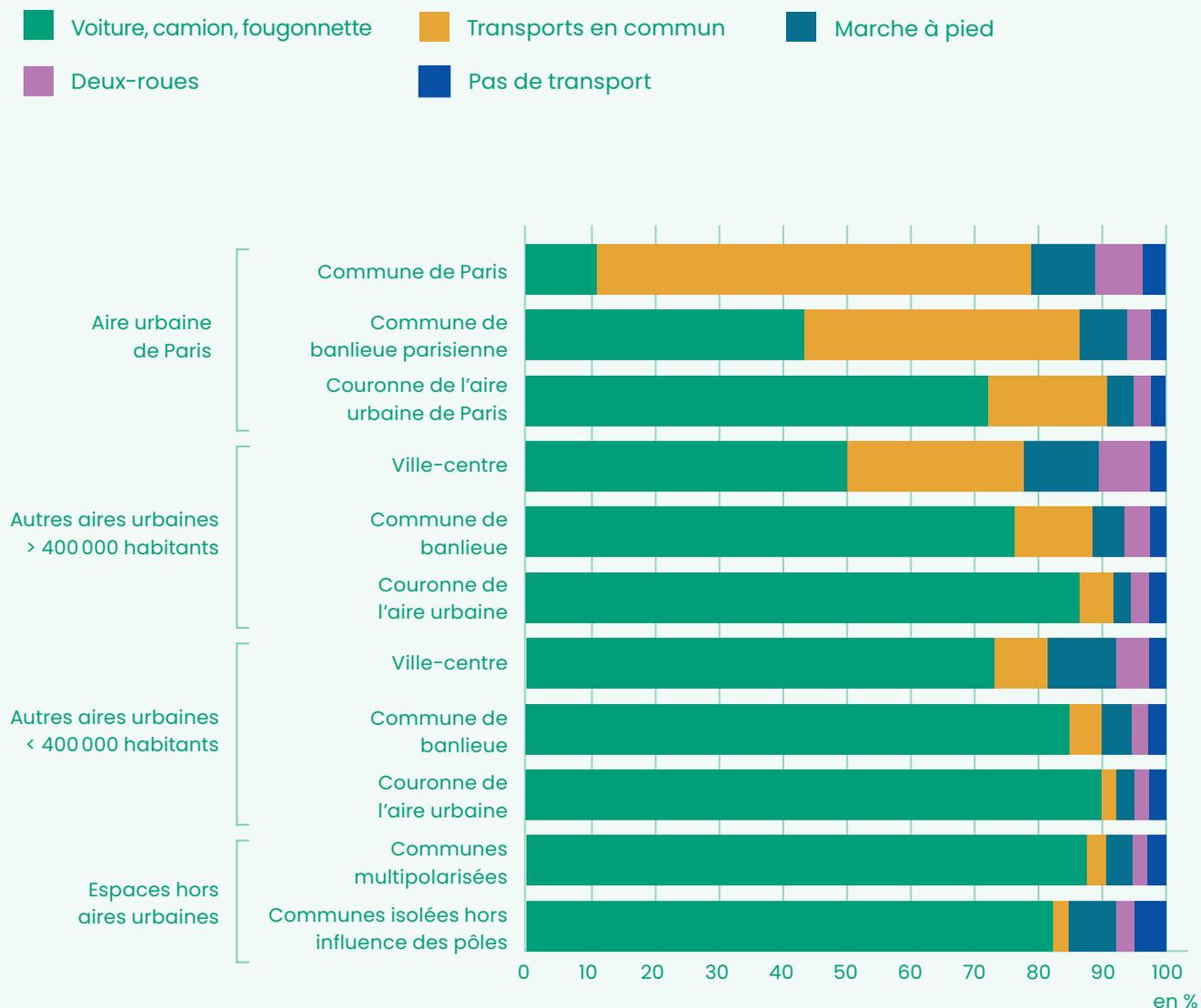


# 03

---

MOBILITÉ DU QUOTIDIEN

**Une réponse  
publique qui  
échoue à réduire  
la dépendance à  
la voiture, faute  
de maîtriser  
l'artificialisation**



**Mode de déplacement principal des salariés** pour se rendre au travail, selon le type d'aire urbaine dans laquelle ils résident

Ce graphique illustre le caractère à la fois omniprésent et éminemment spatial de la dépendance à la voiture, directement liée à l'aménagement du territoire<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>INSEE (2019) [Sept salariés sur dix vont travailler en voiture](#)

## 1 — Les déplacements longs du quotidien augmentent et reposent à 92 % sur la voiture en-dehors de l'Île-de-France

La France est aujourd'hui fragmentée entre les métropoles et le reste du territoire. Au cœur des métropoles, des politiques volontaristes transforment l'espace public pour favoriser d'autres mobilités que la voiture : développement du tramway, transformation des bords de fleuves en espaces de loisirs, aménagements cyclables, piétonisation. Parallèlement, dans les espaces les moins denses, le taux de motorisation n'a jamais été aussi élevé (93,5 % dans les communes rurales en 2018) et les alternatives à la voiture sont quasiment inexistantes.

L'observation des déplacements longs du quotidien (au-delà de 10 km) permet de comprendre comment se structurent aujourd'hui les vies des habitants du périurbain lointain ou du rural, dont les choix résidentiels traduisent un ensemble d'aspirations trop souvent et trop mal résumées par une quête supposément individualiste de grands espaces

de vie<sup>1</sup>. L'enquête mobilités des personnes (EMP) de 2019 montre que les distances parcourues (donc les émissions) au titre de ces déplacements ont augmenté de 20 % en dix ans, contre + 6 % pour les voyages (plus de 80km) et -10 % pour la proximité (moins de 10 km). L'EMP permet de préciser l'ampleur des besoins : en 2019 les Français effectuent chaque jour ouvrable (lundi au vendredi) 50 millions de déplacements longs de 24 km en moyenne, soit 1,2 milliards de kilomètres quotidiens. Hors Île-de-France, ces déplacements longs sont effectués à 92 % en voiture. Ce segment comporte de très nombreux motifs de déplacements (accès à l'emploi, à l'éducation, aux soins, à la culture, aux services administratifs, ...) avec une forte concentration de motifs contraints (travail, éducation, courses, santé). L'une des difficultés à répondre à ces besoins de déplacements tient au fait qu'ils ne peuvent être attribués à un territoire particulier, car ils relient des territoires différents, urbains ou ruraux (entre deux villes, entre une ville et une commune rurale, ou entre deux territoires ruraux).

**+ 20 %**

L'augmentation de la **distance** des déplacements longs quotidiens (>10 km) en dix ans

## 2 — Des politiques publiques qui échouent à maîtriser l'artificialisation et la dépendance à la voiture

Les besoins de mobilité reposent largement sur les dynamiques économiques et leur traduction dans l'aménagement du territoire (cf. supra, 2.). L'urbanisme est l'un des

<sup>1</sup>Éric Charmes, dans *La revanche des villages* (2019) montre notamment combien la recherche d'un cadre de vie à l'écart de la ville guide ces aspirations.

domaines majeurs qui ont été décentralisés aux communes en 1983. Depuis lors, communes et groupements disposent de la compétence de principe en matière de documents d'urbanisme, d'aménagement urbain (ZAC et droits de préemption) ainsi que de permis de construire et d'autorisations et d'actes relatifs à l'occupation ou à l'utilisation du sol. Les Schémas de cohérence territoriaux (SCoT), outils imaginés à l'aube des années 2000 prônant l'articulation du développement urbain aux réseaux de transports collectifs, n'ont jusqu'à présent pas eu la force de contrecarrer les dynamiques engagées, faute de légitimité politique, faute de pouvoir prescriptif suffisant, et parce que l'élaboration d'un SCoT dure de longues années alors que les décisions qui alimentent la dynamique en cours sont le fait d'actes quotidiens et de nombreux acteurs qui ne se trouvent pas comptables des orientations adoptées. La loi Engagement national pour l'environnement de 2010, et la loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR) de 2014 ont renforcé cet objectif, et les collectivités territoriales devant désormais intégrer aux documents de planification des orientations précises en matière de développement des transports collectifs, de maîtrise de l'étalement urbain et de densification urbaine.

Malgré cet arsenal législatif, les tendances à l'étalement urbain et à la mobilité automobile, héritées des Trente Glorieuses, se poursuivent : entre 1982 et 2019, les surfaces artificialisées ont crû quatre fois plus vite que la population quand le parc automobile, passant de 20 à 40 millions, croissait 5 fois plus vite. Les politiques publiques ont accompagné

(ou provoqué) ces mutations à travers le développement d'infrastructures routières et l'héritage en France d'un réseau routier dense et capillaire dessiné par les besoins de l'agriculture conventionnelle ; cette tendance se poursuit encore en 2022 avec pas moins de 18 milliards de budget destinés à 55 projets routiers visant à construire un total de 922 km de nouvelles routes<sup>1</sup>. Les investissements favorables aux transports publics se sont également développés dans le même temps : métros, tramways, bus à haut de service ont connu un remarquable essor, mais sans parvenir à infléchir la part modale globale de l'automobile, ne desservant pour l'essentiel que les centres urbains moins dépendants de la voiture.

<sup>1</sup>Reporterre (mai 2022) [Routes, autoroutes : un gâchis à 18 milliards d'euros](#)

#### FOCUS

“ Au cœur des **métropoles**, des politiques volontaristes transforment l'espace public pour favoriser d'autres mobilités que la voiture.

Parallèlement, dans les **espaces les moins denses**, le taux de motorisation n'a jamais été aussi élevé, et les alternatives à la voiture sont quasiment inexistantes.”

Les politiques de mobilités sont initiées à diverses échelles : Région, Département, Autorités Organisatrices de la Mobilité (AOM), communes. Cette architecture institutionnelle peine à proposer des politiques publiques cohérentes d'aménagement et de mobilité sur un même territoire. La gestion à différents niveaux institutionnels du transport public, de la voirie et des constructions, expliquent pour partie l'échec de la planification locale. Ainsi, une politique d'urbanisation unilatérale restrictive visant à limiter l'artificialisation induirait des effets de report de la demande d'implantation d'habitants, d'équipements ou d'activités économiques vers une commune voisine ou en frange d'agglomération. Cet effet d'éviction apparaît aussi lors de réaménagements qualitatifs de l'espace public (par exemple une piétonisation) ou à la création de transports publics en site propre, car ces projets engendrent généralement une hausse des prix du foncier à proximité. Ces effets en chaîne produisent une dynamique « centrifuge » d'étalement en tâche d'huile ou de mitage urbain, des zones de densité élevée vers les territoires excentrés où la compétition pour l'espace est moindre mais où il est ensuite plus difficile d'offrir des services identiques qu'en zone dense, qu'il s'agisse de commerces de proximité ou de dessertes alternatives à la voiture individuelle. Ce passage « de la ville pedestre à la ville motorisée » a bien été documenté par l'urbaniste Marc Wiel.

Plus récemment, l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) fixé par la loi climat et résilience 2021 vise une division par deux de l'artificialisation des sols en

2031, et aucune artificialisation nette en 2050, soit l'obligation de compenser chaque m<sup>2</sup> artificialisé. Il s'agit donc d'un cadre de ralentissement de l'artificialisation des sols, cause majeure du changement climatique, étalée sur plus de 30 ans. Ce texte fait l'objet de fortes controverses sur les territoires dont les sénateurs se sont fait l'écho en mars 2023 en adoptant une version du texte très édulcorée. Les modalités de mise en œuvre du ZAN demeurent à ce jour incertaines.

### 3 — Une offre de transports en communs concentrée dans les centres urbains, et qui ne peut répondre aux déplacements longs du quotidien

La desserte des territoires peu denses, et donc les plus dépendants à la voiture individuelle, par les transports en commun se heurte à une difficulté économique : ce système ne trouve son optimum qu'à partir d'une certaine densité. Ainsi l'offre de transport continue à se déployer massivement dans les centres urbains, là où les déplacements sont les plus courts grâce à la proximité des activités. La dépendance à la voiture y est également plus faible : les ménages sans véhicules sont trois fois plus nombreux que dans le périurbain<sup>1</sup>. Or, dans ces configurations, ce sont d'abord les mobilités actives (marche et vélo) qui devraient se développer - d'autant plus avec le développement des vélos à assistance

<sup>1</sup>INSEE (2021) [La France et ses territoires](#)

électrique qui lèvent une part des barrières physiques. En 2021, le recours à la marche et au vélo pour se rendre au travail est 4 à 5 fois plus important dans les communes-centres que dans le périurbain<sup>1</sup>.

Les critères qui définissent le succès d'une offre de transport public (coût, ratio recette sur dépense, fréquentation, vitesse moyenne, etc.) ne sont pas remis en question, alors que des modes en plein essor assurent une part toujours plus importante des déplacements (marche, vélo, vélo à assistance électrique, trottinette...). Or, juger le succès d'une politique de mobilité sur les seuls chiffres de fréquentation du réseau de transport public ne dit pas grand-chose de la capacité de l'action publique à répondre aux attentes des citoyens. À l'inverse, ce prisme tend à occulter les besoins de mobilité des territoires moins denses qui reposent sur la voiture, et à valoriser une action publique concentrée sur les transports en réseau au détriment des modes actifs (marche, vélo). Focalisées sur la fréquentation de leurs réseaux, craignant pour l'équilibre des plus petites lignes, les AOM oublient parfois que ces déplacements pourraient être effectués à un coût moindre pour la collectivité. La mise en œuvre de politiques commerciales qui exigent du gestionnaire du réseau la conquête de nouveaux "clients" se heurte en effet à la cohérence d'une politique publique qui devrait prioriser la marche et le vélo. Pour répondre aux enjeux de décarbonation des transports, les AOM pourraient développer des maisons de la mobilité où pourrait se révéler le potentiel de la marche, du vélo, du partage de véhicules<sup>2</sup> (qui pourrait s'élargir aux véhicules

<sup>1</sup>Ibid

<sup>2</sup>À l'image des services qui facilitent le partage de véhicules entre particuliers tels que [Colocauto](#)

x 3

part de ménages **sans véhicule**  
dans les centres urbains par  
rapport au périurbain

x 4 à 5

part de recours à la **marche**  
et au **vélo** pour se rendre au  
travail dans les communes-  
centre par rapport au périurbain

## FOCUS

“ Reconsidérer le déploiement de l’offre de transport pose nécessairement la question de la **distribution des richesses**. Ce sont dans les agglomérations que se concentrent les emplois et donc les ressources économiques.”

intermédiaires<sup>1</sup>) ou des dessertes adaptées dans les espaces de faible densité (covoiturage, transport solidaire, etc.).

Reconsidérer le déploiement de l’offre de transport pose nécessairement la question de la distribution des richesses. Ce sont dans les agglomérations que se concentrent les emplois et donc les ressources économiques sur lesquelles sont bâties les financements des transports publics (Versement Mobilité notamment), et qui ont acquis et conforté l’exercice de la compétence d’autorité organisatrice des transports (avec la loi SRU) puis des mobilités (loi LOM). Les réseaux urbains ne pouvaient pas s’étendre hors de ces périmètres des transports urbains, rebaptisés « ressorts territoriaux ». Les collectivités en charge des transports interurbains, conseils départementaux puis régionaux, n’ont généralement eu les moyens d’assurer qu’une desserte minimaliste – un ou deux

allers-retours par jour pour les besoins scolaires, des dessertes ferroviaires comme des dessertes interurbaines de cars concentrées avant tout sur les heures de pointe de semaine.

Faute de ressources économiques propres à ces territoires périurbains et ruraux, il demeure impossible de structurer une offre de transport public complète, suffisamment performante et attractive pour couvrir l’ensemble du bassin de vie, plus vaste, sur une amplitude horaire élargie. Il s’agit pourtant d’une condition préalable pour envisager de se passer de la voiture, qui a le triple avantage d’aller partout (grâce au formidable maillage routier), très vite (tant qu’il n’y a pas de saturation) et d’être disponible à tout moment, ce qui explique, avec les nécessités économiques des ménages ruraux, le très fort taux de motorisation des ménages dans les espaces périurbains et ruraux ■

<sup>1</sup> Forum Vies Mobiles, « Pour une mobilité sobre : la révolution des véhicules légers »

## Novembre 2022 : Emmanuel Macron annonce dix « RER métropolitains »

Une annonce directe du président de la République dans le domaine des transports est suffisamment rare pour être soulignée. L'intention apparaît à première vue excellente, en tant qu'elle se concentre sur les besoins des habitants du périurbain éloigné, parmi les plus dépendants de la voiture pour leur vie quotidienne. Cependant :

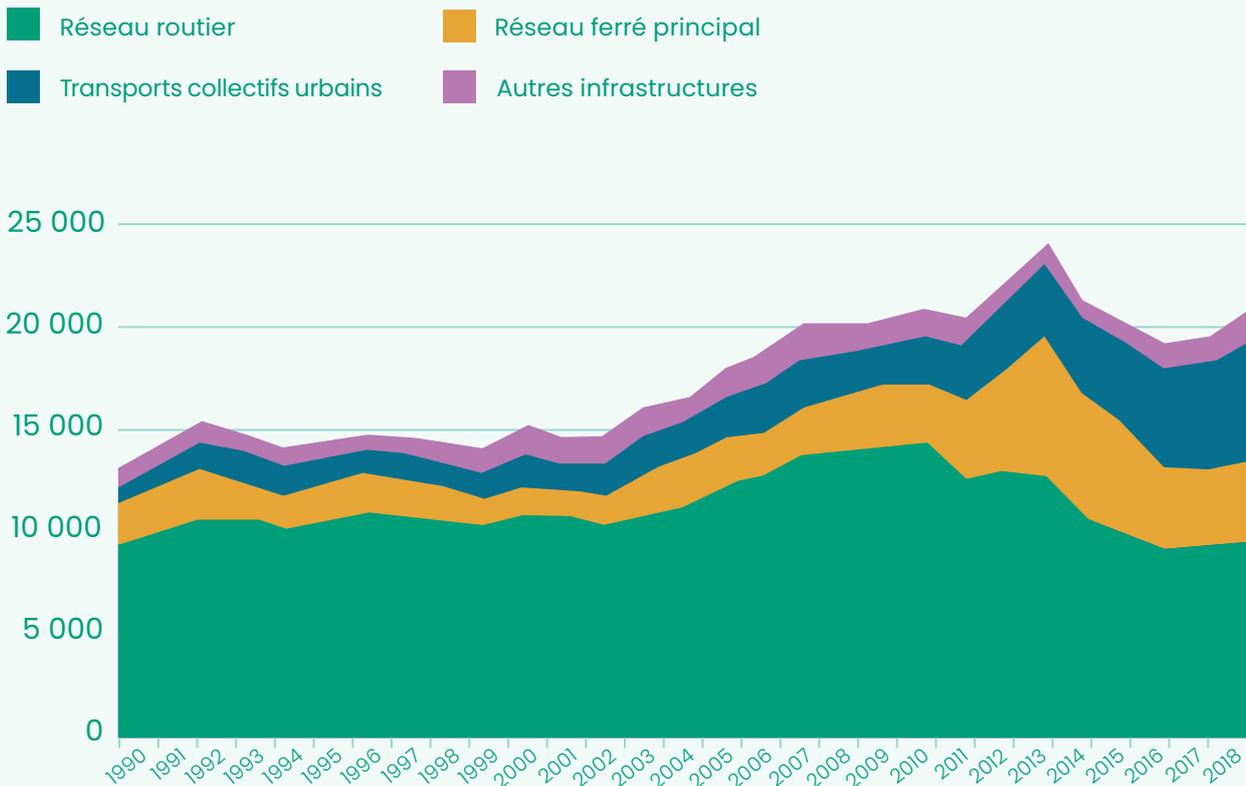
- **Le financement est pour l'heure opaque.** Elisabeth Borne a bien annoncé un grand plan de 100 milliards d'euros pour le ferroviaire, en partie pour financer ces "services express métropolitains", qui font l'objet d'une proposition de loi<sup>1</sup> déposée en avril 2023. La part de l'état pourrait être d'environ 40 %. Qui financerait le reste ? Avec quelles dotations ? Quels arbitrages ? Les collectivités concernées accueillent la nouvelle avec un mélange d'enthousiasme et de réserve, inquiète de la part de financement de l'État dans ces projets.
- **Les conditions de réussite** de ces projets, tant du point de vue technique (existence de voies de déviation notamment) que de bonne coopération des territoires, sont nombreuses et rendent ces projets particulièrement complexes. Leur développement pourrait prendre des années.
- Le partage de la maîtrise d'ouvrage entre SNCF Réseau, gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire et la Société du Grand Paris, chargée de réalisation du futur réseau de métro "Grand Paris Express", est la solution retenue face à l'impossibilité pour SNCF Réseau, compte tenu de ses moyens, de réaliser de front l'ensemble des projets ferroviaires en cours (régénération, modernisation, RER métropolitains, lignes classiques du massif central et des Alpes, TGV du Sud-Ouest). Cependant, elle signe une nouvelle étape de la **fragmentation du système ferroviaire**, qui voit se multiplier les acteurs depuis les premiers "paquets ferroviaires" européens, source de complexités et de surcoûts.
- Même s'ils semblent une réponse adéquate en phase avec les besoins des populations et l'impératif de limiter le recours à la voiture, ces services perpétuent **la logique de métropolisation et les dynamiques d'effets rebonds** décrites dans le présent chapitre.

<sup>1</sup>Assemblée Nationale, proposition de loi [Services express régionaux métropolitains](#)

# 04

---

**Une politique de  
mobilité qui sert  
les métropoles  
et dont la crise  
du financement  
impose de repenser  
notre modèle**



**Évolution des investissements** en infrastructures de transports (1990-2018 Milliards d'euros courants)

Ce graphique illustre l'évolution de la répartition des investissements en infrastructures de transport. Si la route reste le premier poste de dépense, les investissements dans les transports collectifs urbains et dans le réseau ferroviaire sont en forte augmentation depuis les années 2010.

## 1 – Des infrastructures vieillissantes qui nécessitent encore de lourds investissements

Malgré l'augmentation de la part des investissements publics dédiés au transport collectif au cours des dix dernières années, le report modal a été très faible (cf. supra, 3) et le degré de vétusté des infrastructures est inquiétant. Pour le ferroviaire, la priorité accordée aux lignes à grande vitesse ces dernières décennies s'est opérée au détriment du réseau classique, qui a très mal vieilli. Le rapport Rivier<sup>1</sup> alertait dès 2005 de la gravité de la dégradation du réseau causée

par un sous-investissement chronique dans son renouvellement. Après sa publication, les investissements de régénération ont régulièrement progressé, mais stagnent depuis 2016 alors que les coûts de renouvellement augmentent<sup>2</sup>. Une actualisation en 2018<sup>3</sup> de l'audit de 2005 indiquait que si le vieillissement de la voie était en partie endigué (avec un âge moyen atteignant néanmoins 30 ans et un quart des voies dépassant leur durée de vie normale), les ouvrages d'art, installations de traction électrique et de signalisation voyaient s'aggraver leur obsolescence. Sur un réseau dégradé, des ralentissements de circulation s'imposent pour garantir la sécurité au détriment de la qualité de service.

<sup>1</sup>Vie publique (2005) [Audit sur l'état du réseau ferré national français](#)

<sup>2</sup>Sénat (2022) [Situation de la SNCF et ses perspectives](#)

<sup>3</sup>FNTP (2018) [Audit sur l'état du réseau ferré national](#)

Le secteur attendait beaucoup de la réactualisation du contrat de performance État-SNCF Réseau 2017-2026, rendu caduc par la réforme ferroviaire de 2018 qui bouleversait les équilibres financiers. L'Autorité de régulation des transports a cependant souligné que l'effort financier en matière de modernisation du réseau s'avère nettement insuffisant et incohérent avec les ambitions affichées pour le mode ferroviaire<sup>1</sup>. Finalement signé en 2022 après de longues négociations et déjà obsolète, ce contrat est en voie de révision.

S'agissant des infrastructures routières, l'état du réseau non concédé est également préoccupant. Ainsi les grands réseaux structurants, largement reconstruits entre 1947 et 1970, sont aujourd'hui très usés et pour partie inadaptes aux besoins.

En outre, l'exploitation des transports collectifs – structurellement déficitaire – est aussi de plus en plus subventionnée : dans les transports urbains, le ratio de couverture des dépenses d'exploitation par les recettes d'exploitation est passé de 50 % à 30 % en vingt ans<sup>2</sup>. Aujourd'hui, prendre la voiture coûte à son utilisateur en moyenne 20 centimes par voyageur-kilomètre, quand les abonnés des TER payent 3 centimes, les usagers des collectifs urbains 8 centimes et ceux des TGV 10 centimes<sup>3</sup>.

Alors que les budgets des collectivités sont sous forte pression, particulièrement en zone rurale (démographie, prix de l'énergie, charges d'infrastructures vieillissantes) et que le maintien de l'offre existante, quand elle

existe, représente déjà un enjeu, la question du financement du développement massif de nouveaux services, qu'ils soient routiers ou ferroviaires, est un enjeu de premier ordre.

L'économiste Yves Crozet propose quelques pistes<sup>4</sup>, comme l'affectation de taxes existantes, l'instauration de redevances d'usage de la route ou encore une réorientation des péages autoroutiers pour financer des services de mobilité, à l'heure où s'esquisse le débat sur l'avenir des concessions autoroutières (rappelons que si l'État a offert à des entreprises privées un niveau de rentabilité sans équivalent, une part significative de la rente autoroutière revient à l'État, qui récupère 40 % du chiffre d'affaire des concessions), de l'ordre de 5 milliards par an.

## 2 – Le financement des transports : enjeu démocratique et débat absent

Au-delà des outils qui pourraient être mobilisés, il semble fondamental que le débat citoyen se saisisse d'une réflexion de fond sur le financement des services de transport. Qui paie, pour qui et quels besoins, au nom de quels principes ? Quels services doivent être soutenus par la puissance publique ? Que serait une juste tarification ?

Répondre à ces questions relève de l'économie politique et nécessite d'articuler les aspirations contradictoires du citoyen, du client et du

<sup>1</sup> Sénat, [Contrat de performance SNCF Réseau-État : un projet qui doit impérativement être modifié pour concrétiser nos objectifs pour le ferroviaire](#)

<sup>2</sup> UTP, [Observatoire de la mobilité 2018](#)

<sup>3</sup> Institut Montaigne (avril 2022) [Infrastructures de transport : vers le futur et le durable!](#)

<sup>4</sup> Yves Crozet, « Engagements climatiques et mobilités : à la recherche du bien commun », note de travail du Conseil scientifique de TDIE, janvier 2023

# “Le service public ne se résume pas à la subvention d’un service déficitaire mais constitue la réponse publique à un enjeu d’accès universel à des services d’intérêt général.”

contribuable, figures qui déterminent les rapports individuels et collectifs aux biens et services publics et la tension entre des services de qualité et l’égalité de traitement d’une part, et le souhait de payer le moins cher possible d’autre part, que ce soit par une tarification individuelle ou par le levier des prélèvements obligatoires<sup>1</sup>. Alors que les enjeux climatiques et énergétiques se conjuguent à la fin de vie technique des grandes infrastructures, ouvrant des gouffres de besoins de financement, les antagonismes entre ces trois figures - le client, le contribuable et le citoyen - ne peuvent que se raidir. Les mouvements sociaux des Bonnets rouges et des Gilets jaunes en sont certainement des signaux d’alarme. La question est donc en premier lieu politique, et appelle à un choix démocratique sur les priorités collectives en termes d’infrastructures et de services et sur leur financement.

Le service public ne se résume pas à la subvention d’un service déficitaire mais constitue la réponse publique à un enjeu d’accès universel à des services d’intérêt général. La définition de cet intérêt général doit répondre au choix, démocratiquement élaboré, de la meilleure manière d’articuler des modes de vie souhaitables et soutenables. Les logiques à l’œuvre dans le subventionnement des trajets longs du quotidien (abonnements TER, développement des RER métropolitains...) qui, derrière la quête du “report modal”, entretiennent les processus de métropolisation : leur permanence ou non renvoie directement à des choix de manière de vivre, de travailler, et donc de se déplacer.

<sup>1</sup> Pierre Messulam, « Politique de transport », revue TIM septembre-octobre 2022

La tarification des transports reflète ces choix politiques. Ainsi pour le ferroviaire, la tarification voyageur restitue un arbitrage, parfois complexe, entre transport dit « conventionné » (TER, RER) et « librement organisé » (TGV). Cet arbitrage suppose les voyages en TER « essentiels », et ceux en TGV comme relevant de la consommation de loisir. Les trajets terminaux des TGV assurent néanmoins des services d'aménagement du territoire et ne sont financièrement équilibrés que par la péréquation réalisée entre parties rentables et non-rentables du réseau. L'ouverture à la concurrence (« open access ») pose la question de l'avenir de cette péréquation : attirées par les segments les plus rentables, de nouvelles entreprises (essentiellement, les entreprises historiques des pays voisins) captent une partie de cette « rente » et réduisent de ce fait les marges de manoeuvre pour concevoir une péréquation dans la durée. La segmentation en cours de l'infrastructure ferroviaire entre plusieurs entités gestionnaires renforce le risque de compromettre la péréquation par

les péages entre les lignes très fréquentées et les lignes d'aménagement du territoire. Des alternatives semblent pourtant possibles : l'Espagne, pour éviter cette concentration sur les lignes rentables, a pensé un système par lots permettant la permanence d'une offre équilibrée.

Pour se préparer à la concurrence, la segmentation tarifaire proposée désormais par la SNCF, construite progressivement ces dernières années, illustre bien le passage d'un service pour tous à une répartition sociale par type de train : aux 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> et 3<sup>ème</sup> classes correspondent ainsi TGV Inouï, TGV OUIGO, et enfin Intercités/TER et cars. Les modalités d'ouverture à la concurrence fragilisent ainsi implicitement mais nécessairement la politique publique d'aménagement du territoire par le TGV, autant qu'elle induit une redéfinition de l'offre dirigée en priorité sur les ménages les plus aisés. Par ailleurs, la France semble de plus en plus captive d'une option TGV coûteuse en investissement comme en exploitation par rapport à des liaisons en trains classiques potentiellement moins rapides mais confortables.

Hors Île-de-France, la grande majorité de la population ne dispose d'aucune alternative publique aux déplacements en voiture sur les trajets du quotidien. Le déploiement de davantage de transports publics, structurellement déficitaires, apparaît en l'état financièrement dépendant de la tarification voyageur, et interroge la pérennité des choix de gratuité des transports publics décidés par certaines collectivités territoriales. Elle conduit en effet à la conjugaison d'une perte de ressources financières, donc

#### FOCUS

“ Les modalités d'ouverture à la concurrence fragilisent implicitement mais nécessairement la politique publique d'aménagement du territoire par le TGV, autant qu'elle induit une redéfinition de l'offre dirigée en priorité sur les ménages les plus aisés.

d'une limitation volontaire de la capacité d'investissement, et d'une saturation du réseau là où des alternatives existent parfois. D'autres communes font pour leur part le choix d'une tarification sociale afin de maintenir le rôle de redistribution du transport public, aidés en ce sens par l'automatisation de l'attribution des tarifs sociaux par un service numérique de l'État<sup>1</sup>.

Sur la question des investissements ferroviaires, rendre une place prépondérante aux trains du quotidien (TER et RER) passe également par une plus grande transparence des processus de choix des projets de modernisation et plus encore de développement, dès lors que les projets sont de fait concurrents entre eux : ainsi de la priorité donnée au Charles-De-Gaulle Express, qui s'adresse à un public prenant l'avion de et vers Paris sur le tronçon nord RER B en Île-de-France qui dessert la Seine-Saint-Denis, des investissements du Lyon - Turin pour un montant de 30 Md€ dans un contexte de vétusté du réseau TER Alpin, ou encore du déploiement de TGV au détriment de la qualité de la desserte du massif central. Le modèle de financement des aéroports régionaux, fortement subventionnés et ne bénéficiant qu'à une fraction aisée de la population, semble également largement échapper à la délibération citoyenne.

Le débat public devrait porter sur l'ensemble des investissements "climat" à planifier pour tenir les engagements climatiques : les études ne manquent pas pour en prendre la mesure. Ainsi, l'Institut de l'économie pour le climat (IC4E) estime à 12 milliards d'euros les investissements

<sup>1</sup> [Api.gouv.fr](https://api.gouv.fr), [Tarification sociale et solidaire des transports](#)

"climat" à réaliser par les collectivités chaque année jusqu'à 2030<sup>2</sup>, soit près de 20 % de leur budget d'investissement. La mobilité représente 67 % de ces besoins, dont en particulier les aménagements cyclables (3,3 Mds €/an) et le financement du ferroviaire et des transports en commun (3 Mds €/an). Face à ces besoins croissants de financement, la baisse annoncée des ressources, notamment des recettes de la TICPE avec la fin des moteurs thermiques, rend d'autant plus nécessaire la refondation du système de financement des transports ■

<sup>2</sup> IC4E (2022) [Collectivités : les besoins d'investissements et d'ingénierie pour la neutralité carbone](#)

# 12 Md€

Les investissements "climat" à réaliser par les collectivités chaque année jusqu'à 2030 pour tenir les engagements climatiques

# 67 %

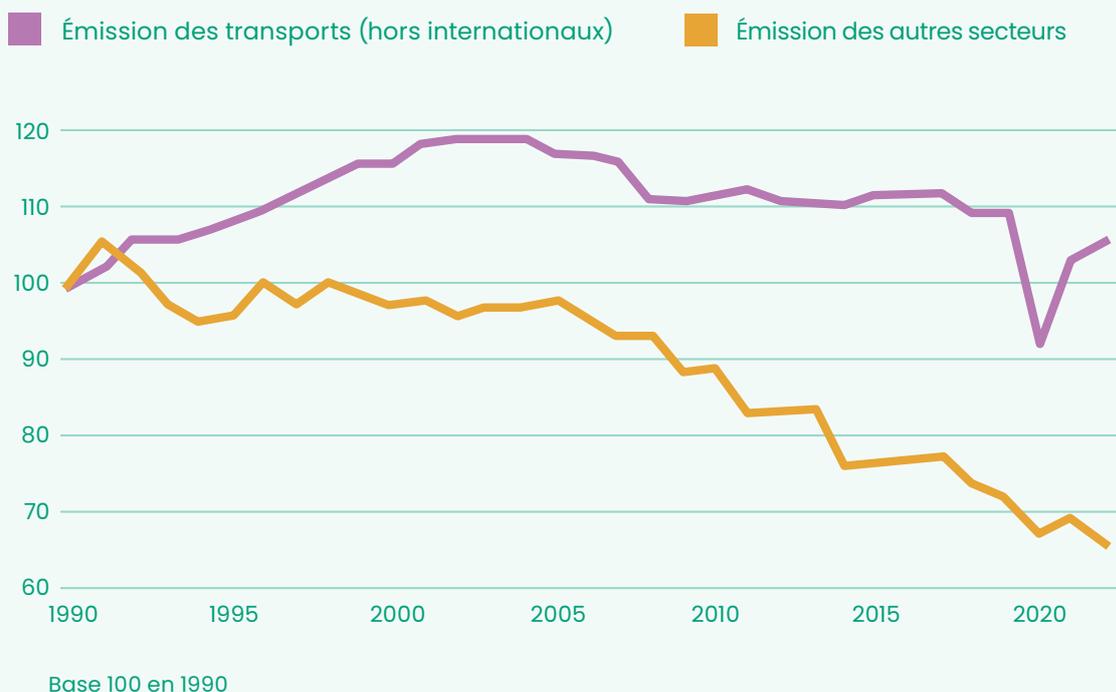
de ces investissements "climat" ont besoin d'être dédiés à la **mobilité**

# 05

---

DÉCARBONATION  
DES TRANSPORTS

**Dans ses contours  
actuels, l'action  
publique risque à  
la fois l'inefficacité  
et l'aggravation des  
inégalités sociales  
et territoriales**



## Le transport, un secteur qui peine à se décarboner<sup>1</sup>

Des trois stratégies d'atténuation présentées dans le 6<sup>e</sup> rapport du GIEC - améliorer, changer, éviter - la première est systématiquement privilégiée. De ce fait, les politiques actuelles, qui placent de grands espoirs dans l'électrification du parc automobile sans se risquer à une approche systémique, effleurant à peine l'enjeu primordial (cité par le GIEC) de justice sociale, rencontrent de lourds écueils.

### 1 — La tentation de la coercition avant les solutions, moteur d'inégalités

Les zones à faibles émissions (ZFE), en cours de déploiement dans les agglomérations de plus de 150 000 habitants, visent à répondre aux enjeux de qualité de l'air en ville. La pollution de l'air est responsable de 48 000 décès prématurés par an, soit 9 % de la mortalité dans le pays, et de maladies graves. La France est visée par deux pré-contentieux européens pour non-respect des normes sur la qualité de l'air, et a été condamnée par deux fois en 2021 et en 2022 par le Conseil d'État à une amende de 30 millions d'euros pour les mêmes raisons. Les ZFE visent une interdiction progressive de la circulation des véhicules les plus polluants dans les métropoles. Cette mesure qui a pour objectif premier l'amélioration de la qualité

<sup>1</sup> Baromètre mobilité quotidienne, FNH / Wimoov, mars 2022

de l'air, a un impact indirect sur les émissions de GES : de nombreuses ZFE incitent au remplacement des véhicules thermiques par des véhicules électriques, qui consomment une énergie peu carbonée, et dans certains cas à un report modal sur le vélo, comme c'est le cas au sein de l'Eurométropole de Strasbourg.

Dans leurs contours actuels, les ZFE participent à l'inaccessibilité des villes : les restrictions de circulation s'ajoutent à aux barrières économiques évoquées précédemment (coût du logement et du transport. En effet, les millions de ménages modestes contraints à des déplacements quotidiens en voiture pour travailler dans l'une des 43 agglomérations concernées par les ZFE ne peuvent faire face à l'achat d'un véhicule bénéficiant de la vignette Crit'Air adaptée (véhicule électrique ou thermique récent, même d'occasion). D'après une étude CSA de 2022<sup>1</sup>, 36 % des propriétaires n'ont pas le budget pour changer de véhicule,

particulièrement pour les Crit'Air 4,5 et non classés (41 %). En attendant le leasing social promis par le gouvernement, encore incertain, les aides diverses (bonus-malus écologique, primes à la conversion, aides locales...) ne suffisent pas : selon une mission flash conduite par l'Assemblée nationale à l'été 2022<sup>2</sup>, le reste à charge moyen des ménages et des entreprises bénéficiant de ces aides demeure supérieur à 20 000€. En 2021, 13,3 millions de Français étaient recensés en situation de précarité mobilité, soit près de 20 % de la population : 9 millions d'entre eux étaient recensés en situation d'insécurité mobilité, entraînant potentiellement des restrictions de déplacements quotidiens pour des raisons budgétaires, et 4,3 millions ne disposaient d'aucun équipement individuel (voiture, vélo, trottinette, etc.) ni d'accès aux transports collectifs<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> CSA, [Baromètre des zones à faibles émissions](#)

<sup>2</sup> Assemblée Nationale, [Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire](#)

<sup>3</sup> Baromètre mobilité quotidienne, FNH / Wimoov, mars 2022

# 20 %

de la population est en situation d'**insécurité mobilité** en 2021

# 36 %

des propriétaires **n'ont pas le budget** pour changer de véhicule

# 4,3 millions

Nombre de Français ne disposant d'**aucun** équipement individuel ni d'accès aux transports collectifs

Ainsi, l'action publique au nom de la lutte légitime pour la qualité de l'air pourrait non seulement s'avérer inefficace au regard de l'ensemble des facteurs de pollution urbaine, mais également fragiliser la cohésion socio-territoriale. En 2019 - avant même la flambée des prix de l'énergie - le coût mensuel en carburant d'un déplacement de 35 km représentait 12 % du Smic et 8 % du salaire médian ; le coût complet de l'usage de l'automobile 550 € ou 28 % du salaire médian<sup>1</sup>. Ce coût, voué à s'alourdir avec la hausse des prix des carburants, des composants et les futures taxes carbone européennes<sup>2</sup>, est à rapprocher du tarif des abonnements illimités en transport en commun dont bénéficient les habitants des centres villes et proches couronnes - une quarantaine d'euros en Île-de-France, une fois la prise en charge employeur déduite. L'enjeu d'équité est donc majeur.

## 2 — La préférence pour le levier technologique, un risque de fuite en avant

Parmi les leviers de décarbonation décrits dans la stratégie nationale bas-carbone (voir plus haut), ceux qui relèvent de l'amélioration technologique (efficacité énergétique, carbonation de l'énergie) sont privilégiés pour atténuer l'impact carbone de la mobilité. Loin de s'attaquer à la demande de mobilité, qui implique le diagnostic lucide de ses causes, les politiques publiques nationales, déclinant les orientations européennes, misent très

largement sur l'électrification des véhicules (la relance du ferroviaire étant présente dans les discours mais peu en actes, cf. 4.1.). Si les analyses en cycle de vie convergent pour conclure à l'avantage écologique du véhicule électrique sur le thermique, une fois amortie la "dette carbone" liée à la fabrication de la batterie, ce dernier n'est au mieux qu'une partie de la solution.

D'abord, parce qu'aucun moyen de transport n'est "propre", comme le rappelle Laurent Castaignède<sup>3</sup> : impact carbone, particules fines issues du freinage, extraction de métaux... Dans sa note sur les véhicules électriques, l'Ademe conclut d'ailleurs que "pour tous nos déplacements (quotidiens et longue distance), le véhicule électrique n'est pas neutre en carbone, il convient donc avant tout de réinterroger la place de l'automobile dans nos déplacements (sobriété et report modal) et de faire du véhicule électrique une brique parmi une offre de services de mobilité plus large et diversifiée"<sup>4</sup>. Les diverses solutions "décarbonées" (ou plutôt moins carbonées) pouvant répondre aux besoins de déplacements sont multiformes, leurs zones de pertinence variant en fonction des caractéristiques des territoires. Le présent chapitre n'a pas vocation à les décrire : un grand nombre de récentes publications en traitent de façon approfondie<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Laurent Castaignède, « Airvore ou le mythe des transports propres », réédition 2022 revue et augmentée de « Airvore ou la face obscure des transports » (Écosociété, 2018)

<sup>4</sup> Ademe (2022) [Mondial de l'automobile : l'Ademe publie son avis sur le véhicule électrique : une batterie de taille raisonnable assure une pertinence climatique et économique](#)

<sup>5</sup> Voir par exemple les rapports et notes de recherche suivantes : *The Shift Projet, Décarboner les zones de moyenne densité*, 2017 ; *La fabrique écologique, Pour une mobilité sobre : la révolution des véhicules légers*, 2023 ; P. Helwig, *100 réseaux de « métro » pour desservir la France*, 2022 ou encore JP. Orfeuill, *L'autocar express, une solution pour les déplacements longs de la vie quotidienne ?*, 2022.

<sup>1</sup> Jean-Pierre Orfeuill, *L'autocar express, une solution pour les déplacements longs de la vie quotidienne ?*, La Fabrique de la Cité, décembre 2022

<sup>2</sup> L'extension du marché européen des quotas de carbone, prévue à partir de 2027, affectera les ménages

## FOCUS

“ L'action publique au nom de la lutte légitime pour la qualité de l'air pourrait non seulement s'avérer inefficace au regard de la pollution urbaine, mais également fragiliser la cohésion socio-territoriale.”

Ensuite, parce que les véhicules électriques sont très chers, hors de portée des ménages modestes : plus d'1/3 des propriétaires de voiture ne disposent pas du budget pour changer de véhicule. Enfin, et surtout, parce qu'ils ne mettent pas cause les usages et les dynamiques qui les fondent : ainsi, les effets négatifs directs de l'automobile (congestion, occupation de l'espace public, accidentologie) et indirects (poursuite des logiques d'étalement urbain, artificialisation des sols) se poursuivront quelle que soit la motorisation.

Le pari d'une solution technologique aux enjeux climatiques liés aux mobilités repose implicitement sur l'hypothèse d'une disponibilité infinie des vecteurs énergétiques décarbonés (électricité, hydrogène, agrocarburants, carburants de synthèse) – dans un avenir où la rivalité entre secteurs pour l'accès à ces énergies va s'intensifier, les capacités de production et les matières n'étant pas illimitées. Le think-tank The Shift Project, dans le cadre de son plan de transformation de l'économie française<sup>1</sup> publié en 2022, a réalisé un bouclage énergie-climat<sup>2</sup> qui confronte les scénarios de demande des secteurs en énergie et en matières avec leur disponibilité raisonnablement projetée. Ce rapport conclut sur une disponibilité limitée des carburants liquides et fossiles non carbonés,

et l'impossibilité de répondre aux nouveaux besoins électriques avec les infrastructures actuelles, qui ne couvriraient que les 2/3 des consommations en 2050. Si le déploiement d'un maillage plus efficace de bornes de recharge conditionne le passage au véhicule électrique, l'impact du rechargement sur le réseau électrique tend à être sous-estimé. Une recharge très rapide en 2 minutes correspond à “un appel de puissance de 1,8 MW, soit l'équivalent de la puissance électrique moyenne de 1500 foyers”<sup>3</sup>.

Tout en considérant que l'électrification du parc automobile (pour la mobilité des personnes) ne saurait être l'unique solution d'atténuation, il est nécessaire que cette transition, comme toutes les politiques de transition écologique, soit accompagnée pour atteindre ses objectifs. Ainsi, l'institut negaWatt indique dans son scénario 2022 qu'il n'y a pas de transition écologique sans transition sociétale, et que “pour que cette transition sociétale devienne effective, elle doit être comprise, acceptée et portée par le plus grand nombre ; sa mise en oeuvre doit être anticipée et accompagnée par des actions politiques plutôt qu'imposée et subie”<sup>4</sup> ■

<sup>1</sup> Sixt, Observatoire des mobilités Sixt / Ifop : les questions budgétaires en tête des préoccupations des français

<sup>2</sup> The Shift Project (2022) L'évaluation énergie-climat du PTEF

<sup>3</sup> Ademe (2022) Mondial de l'automobile : l'Ademe publie son avis sur le véhicule électrique : une batterie de taille raisonnable assure une pertinence climatique et économique

<sup>4</sup> Association negaWatt (2022) La transition énergétique au cœur d'une transition sociétale

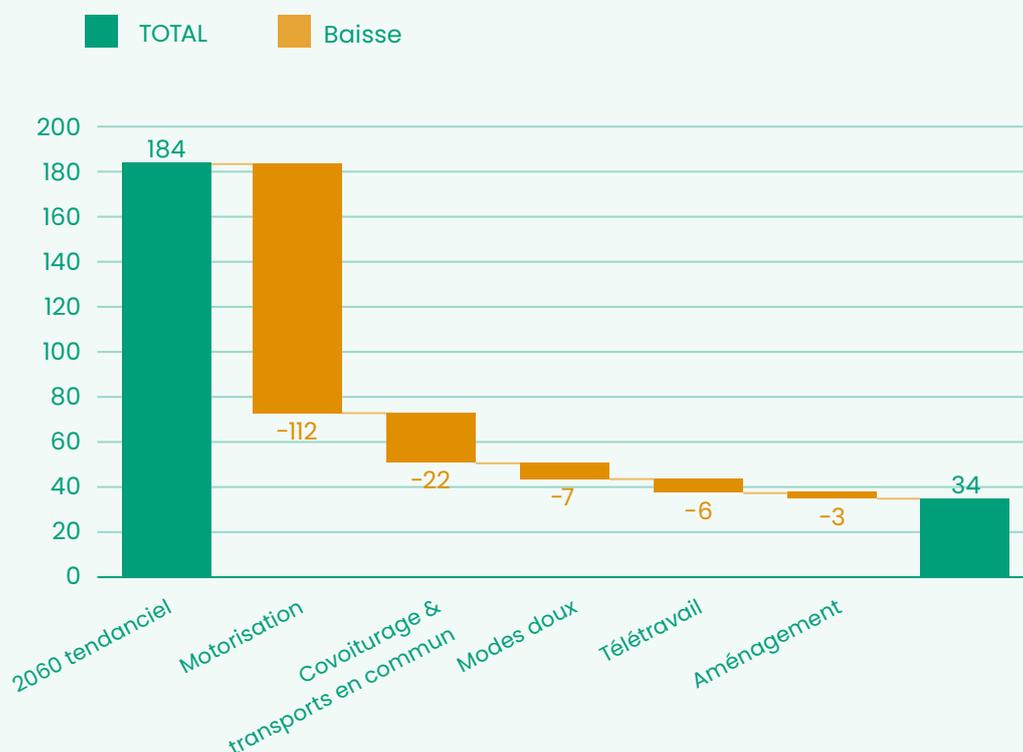


# 06

---

RÉDUIRE LA DEMANDE

**Un levier au carrefour  
de nombreuses  
politiques publiques  
qui met en cause les  
fondements de notre  
modèle territorial,  
économique et social**



**Scénario d'amplification des efforts actuels** : la décarbonation des motorisations terrestres de voyageurs ne suffirait pas à atteindre la neutralité carbone en 2060<sup>1</sup>

## 1 – Agir sur les déterminants de la demande de mobilité : un angle mort

Les travaux prospectifs CGEDD-France Stratégie publiés en 2022 (cf. graphique) mettent en évidence une réalité : même dans l'hypothèse d'une activation de l'ensemble des leviers de réduction des émissions de gaz à effet de serre (aménagement compris), il "resterait à trouver" 34 millions de tonnes d'économie de CO<sub>2</sub> par an pour atteindre nos objectifs de décarbonation des transports à horizon 2060. Ainsi, sous le seul angle du carbone et sans aborder la question cruciale des inégalités sociales et territoriales, le compte n'y est pas.

Dans les divers scénarios, la baisse de la demande de transport est marginale (le levier "aménagement" est certes posé, mais ses effets sont réduits). Alors que cette demande est le premier facteur de hausse des émissions, avec une multiplication par 4,7 des kilomètres parcourus par les voyageurs en France depuis 1960 et 70 % des émissions des transports imputables à la voiture individuelle, la décroissance des besoins de déplacement n'est pas envisagée. La dépendance à la voiture est un phénomène récent, mais qui repose sur des dynamiques économiques et un aménagement du territoire (cf. supra, 3.). Pour rappel, entre 1982 et 2019, les surfaces artificialisées ont crû quatre fois plus vite que la population quand le parc automobile, passant de 20 à 40 millions, croissait 5 fois plus vite.

<sup>1</sup> France stratégie et CGEDD, Prospective 2040-2060 des transports et des mobilités. 20 ans pour réussir collectivement les déplacements de demain, rapport de synthèse 2022, Scénario Ambition de base, p. 59 et suivantes.

Ainsi, la possession d'une voiture n'est pas liée au niveau de "sensibilité environnementale", comme l'explique le sociologue Yoann Demoli, qui qualifie l'automobile "d'impensé de la conversion écologique"<sup>1</sup>. Ses enquêtes mettent en évidence à quel point la voiture est essentielle chez un grand nombre de ménages, pour qui elle résout une équation spatio-temporelle - emplois du temps désynchronisés, habitat éloigné du lieu de travail sans possibilité (financière, familiale...) de déménager, ménages biactifs qui migrent chacun dans d'autres lieux ; sans compter la nécessité de chaîner des déplacements qui limite fortement la possibilité de covoiturer.

<sup>1</sup> Demoli, Y. (2023) [Les valeurs environnementales au défi des pratiques de mobilité](#), Forum Vies Mobiles

<sup>2</sup> Sénat (2021) [Mobilités dans les espaces peudenses en 204 : un défi à relever dès aujourd'hui](#)

Penser la baisse de la demande de mobilité implique d'envisager une transformation profonde des modes de vie, des dynamiques économiques et de l'aménagement du territoire. En dehors des centres-villes métropolitains, près des deux tiers des déplacements hors Ile-de-France se fait en voiture. La dépendance est encore plus grande dans les territoires ruraux où elle est utilisée pour plus de 80 % des déplacements<sup>2</sup>. Cette mobilité subie permet d'accéder à son travail, à des services publics, et d'autres activités du quotidien : afin de réduire les besoins de déplacement en voiture, il est nécessaire de rapprocher ces activités et services publics, de les déployer de manière plus homogène sur le territoire.

**Janvier 2022 :** la Commission européenne lance la révision des lignes directrices du règlement sur les obligations de service public (dit "règlement OSP")

Même si cet événement paraît obscur, nous le proposons en "fait marquant" de l'année en tant que révélateur des voies méconnues par lesquelles le droit européen, d'apparence si abstraite, s'inscrit dans la réalité politique de notre pays.

Le secteur des transports est le seul où existe une référence à la notion de service public dans les traités européens, qui ne reconnaissent ailleurs que les "services d'intérêt économique général" susceptibles de déroger au régime de la concurrence. Le règlement OSP 1370/2007 définit l'obligation de service public comme une « exigence définie ou déterminée par une autorité compétente en vue de garantir des services d'intérêt général de transports de voyageurs qu'un opérateur, s'il considérait son propre intérêt commercial, n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ou dans les mêmes conditions sans contrepartie ».

**La politique européenne a mis en œuvre la libéralisation** de l'ensemble des industries de réseau - transports, électricité, gaz, télécommunications, postes - menant au démantèlement des anciens monopoles publics (sans jamais en conduire d'évaluation<sup>3</sup>). L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire, entamée dans les années 90 avec la séparation comptable des activités de gestion d'infrastructures et d'exploitation de services de transport, s'est achevée avec le 4<sup>e</sup> paquet ferroviaire en 2016. Pour en tenir compte, la Commission européenne a proposé en 2022 une révision des "lignes directrices" du fameux règlement OSP de 2007. Cette révision n'est pas anodine : elle vise à limiter la portée des obligations de service public en les liant à la démonstration d'une demande ex ante de la part des usagers. Nous retrouvons la conception sous-jacente d'un **intérêt général qui serait la simple agrégation d'intérêts particuliers et la primauté des mécanismes de marché**, sans tenir compte des caractéristiques fondamentales du transport - "l'effet réseau" ou les rendements croissants, l'étendue des services économiques et sociaux qui s'y rapportent, bien au-delà du seul déplacement. Le **principe de subsidiarité** serait aussi mis en cause, limitant les compétences des autorités publiques nationales et locales.

La commissaire européenne aux Transports Adina Valean a depuis lors confirmé son objectif de développer la concurrence au maximum. L'adoption de la révision est prévue dans le courant de l'année 2023.

<sup>3</sup> Comme le souligne le groupe Gauche Unitaire Européenne / Gauche Verte Nordique du Parlement européen dans son [étude de 2019](#)

## 2 — Mobilité longue distance : tension entre l'appel à la sobriété et la promotion d'une hypermobilité carbonée

Au-delà des politiques de mobilité du quotidien étudiées plus haut, il est nécessaire ici d'étendre notre périmètre de réflexion à la mobilité longue distance. La contradiction est violente entre l'appel à la sobriété et la perpétuation de logiques économiques, marketing et publicitaires, qui continuent de promouvoir l'hypermobilité. Le marketing et la publicité promeuvent des pratiques incompatibles avec la nécessaire sobriété. Comme le souligne l'association "les amis de la Terre"<sup>1</sup>, plus de 30 milliards d'euros annuels de dépenses de communication commerciale en France engendrent directement des phénomènes de surconsommation de produits controversés (entre autres : véhicules polluants, week-ends en avion). Nous rappelons l'échec de la plupart des propositions de la Convention citoyenne pour le climat : régulation de la publicité, abaissement de la vitesse sur autoroute, interdiction des vols de moins de 6h lorsqu'existe une alternative en train, malus au poids des véhicules...

La consommation, et donc les émissions, continuent de croître avec le revenu. Ainsi le dernier décile émet 2,2 fois plus que le premier, 33 tonnes/an en moyenne contre 15 pour les 10 % les plus pauvres. Pour rappel, la neutralité carbone implique que les émissions moyennes par personne

s'effondrent pour atteindre 2 tonnes par an en 2050. Ces écarts sont encore plus flagrants sur le poste "transport" : les 10 % les plus pauvres émettent environ 1,8 teqCO<sub>2</sub> / an, tandis que le dernier décile émet 5,4 teqCO<sub>2</sub> / an, soit 3 fois plus. Les émissions liées à la mobilité du quotidien progressent dans les classes moyennes basses, mais restent relativement stables ensuite. En revanche, les émissions de la mobilité longue distance progressent lentement, puis fortement dans les derniers déciles : les ménages du dernier décile émettent 3,1 tCO<sub>2</sub>, dont 1,7 pour les déplacements en avion, soit 1,5 fois le total des émissions du premier décile.<sup>2</sup>

### FOCUS

“ Les 10 % de la population avec les revenus les plus élevés émettent environ 5,4 teqCO<sub>2</sub> / an, soit 3 fois plus que les 10 % les plus pauvres.”

La comparaison entre l'avion et d'autres modes de transport ne se résume pas aux seules émissions de GES/km. L'avion émet significativement plus car il permet de parcourir des distances plus longues : ainsi, un trajet long courrier émet environ 2 tonnes/passager, soit l'intégralité du budget carbone dont disposera chaque Français en 2050. Alors que la Convention citoyenne pour le climat (CCC) proposait d'interdire les vols lorsqu'une

<sup>1</sup> « Big Corpo. Encadrer la pub et l'influence des multinationales : un impératif écologique et démocratique », 2020

<sup>2</sup> Pottier, A., Combet, E., Cayla, J., de Lauretis, S. & Nadaud, F. (2020). *Qui émet du CO2 ? Panorama critique des inégalités écologiques en France*. *Revue de l'OFCE*, 169, 73-132.

alternative en train de moins de 6 heures existait, le gouvernement a drastiquement réduit son périmètre en ne l'appliquant qu'aux trajets de moins de 2 h 30. Sur les huit lignes concernées, seules trois vont finalement être supprimées. 35 000 vols auraient été impactés par la proposition de la CCC, seuls 5 000 disparaîtront finalement<sup>1</sup>. L'avion continue donc de se substituer à des trajets réalisables en train au sein du territoire national, bénéficiant de subventions avantageuses (le kérosène est l'un des rares carburants à ne pas être taxé), permettant simultanément à ce secteur de proposer des prix plus attractifs que le train et de capter une manne financière au détriment de mobilités décarbonées.

Aujourd'hui, le transport aérien mise toujours sur une significative croissance du secteur au niveau mondial<sup>2</sup>. Certaines exceptions sont à noter : pour des raisons d'émissions de GES mais aussi plus larges de qualité de l'air et de baisse des nuisances (bruit) l'aéroport d'Amsterdam Schiphol mise sur une réduction du trafic pour passer de 500 000 vols annuels à 440 000 dès 2024, et a renoncé à construire un nouveau terminal. Les compagnies aériennes se sont empressées d'attaquer cette décision en justice : le tribunal a donné raison aux compagnies aériennes sur la forme, mais confirme le droit des autorités néerlandaises à faire diminuer le trafic<sup>3</sup>.

Les modèles sur lesquels reposent l'ensemble des schémas de la mobilité sont encore à ce jour pris au piège de logiques économiques qui ignorent leurs externalités, qui vont au-delà des seules émissions de GES. Alors que

de nombreux professionnels de santé alertent sur les dommages causés par l'exposition au bruit du trafic aérien (1,9 millions de Franciliens exposés à un niveau de bruit supérieur à la valeur guide de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), dont 1,4 millions pour le seul aéroport Roissy-Charles de Gaulle), la direction générale de l'aviation civile a dévoilé dans son plan de prévention du bruit sur l'environnement compter sur un accroissement de 180 000 mouvements par an, soit 37 % de vols supplémentaires dans les années à venir<sup>4</sup>. Il s'agit des mêmes prévisions de croissance que celles associées à la construction du terminal 4, pourtant abandonnée en 2021.

### 3 — Revoir la place de la mobilité dans nos vies

Les modèles sur lesquels reposent l'ensemble des schémas de la mobilité sont encore à ce jour pris au piège de logiques économiques qui ignorent leurs externalités, tant écologiques que sur la qualité de vie.

Ainsi, le désir de ralentissement qu'exprime une part de plus en plus importante de Français (et dont témoigne aussi l'attrait pour les villes petites et moyennes) interroge ces modèles et questionne la façon dont nous voulons vivre. La hausse des mobilités s'est conjuguée avec une augmentation de la vitesse de déplacement qui a permis de parcourir de plus grandes distances en moins de temps. La remise en question de cette vitesse, tant pour réduire les émissions de GES que pour d'autres enjeux

<sup>1</sup> [Le Monde \(mai 2023\) L'interdiction des vols intérieurs courts en France, une mesure vidée de sa substance](#)

<sup>2</sup> [Aviation Benefits Without Borders, Waypoint 2050](#)

<sup>3</sup> [Le Monde \(avril 2023\) Aux Pays-Bas, l'aéroport de Schiphol prépare une diminution du trafic aérien](#)

<sup>4</sup> [Le Monde \(déc 2022\) Plus de cent professionnels de santé alertent sur le bruit aérien : « C'est l'espérance de vie qui est menacée »](#)

(mortalité routière, qualité de l'air, nuisances sonores, etc.), et donc la hausse du temps passé à se déplacer, peine à remporter l'adhésion. L'abaissement en 2018 de la vitesse autorisée de 90 à 80 km/h pour réduire la mortalité routière avait suscité de vifs débats<sup>1</sup>. La proposition en 2020 de la Convention Citoyenne pour le Climat d'abaisser la vitesse sur les autoroutes de 130 à 110 km/h, afin de réduire de 20 % les émissions de GES sur ces trajets contre 4 à 8 minutes d'allongement de trajet / heure, a ainsi été enterrée.

Aller moins vite peut également se conjuguer avec de nouveaux usages qui réduisent la place de la voiture dans l'espace public et augmentent l'efficacité des trajets (le covoiturage, pour lutter contre l'auto-solisme), ou qui misent sur l'autopartage plutôt que la propriété individuelle<sup>2</sup>. Augmenter le taux de remplissage des véhicules de 15 % serait, combinée à d'autres actions, un levier efficace pour atténuer les émissions de GES du transport<sup>3</sup>.

Enfin, la diminution des déplacements est nécessaire pour réduire son impact écologique. Le télétravail, longtemps marginal, était identifié comme un levier fort de baisse des déplacements du quotidien, pour un nombre toutefois limité de professions (1 salarié sur 2 occupe une profession où le télétravail n'est pas pratiqué<sup>4</sup>). La pandémie de Covid-19 a imposé le télétravail : en 2021, un salarié

<sup>1</sup> Challenges (sept 2019) [Les 80 km/h coûteraient 2,3 milliards d'euros aux Français](#)

<sup>2</sup> À certaines conditions, développées notamment en p.73 du [guide pour une mobilité bas carbone du Shift Project](#)

<sup>3</sup> Cerema (2023) [La décarbonation des mobilités : enjeux et leviers](#)

<sup>4</sup> INSEE (2022) [En 2021, en moyenne chaque semaine, un salarié sur cinq a télétravaillé](#)

sur cinq télétravaille une fois par semaine<sup>5</sup>. Ils étaient 3 % en 2019<sup>6</sup>, soit une multiplication par 6. L'Atelier parisien d'urbanisme (Apur) estimait ainsi en 2020 qu'avec « 10 à 20 % des actifs (hors artisans) en télétravail régulier – soit 20 à 40 % des cadres –, ce sont ainsi entre 5 % et 11 % de l'ensemble des trajets domicile-travail qui pourraient être évités dans le Grand Paris, soit plus de 1,11 à 2,27 millions déplacements par semaine »<sup>7</sup>. Le télétravail permettrait de réduire de 30 % les impacts environnementaux liés aux trajets domicile-travail<sup>8</sup> ■

<sup>5</sup> Ibid

<sup>6</sup> Attac (mars 2021) [Le télétravail avant, pendant et après la pandémie de Covid-19](#)

<sup>7</sup> Apur (juillet 2020) [Télétravail et mobilité dans le Grand Paris – Quel impact demain sur les réseaux de transport ?](#)

<sup>8</sup> Ademe (sept 2020) [Caractérisation des effets rebond induits par le télétravail](#)

# - 30 %

La réduction des **impacts environnementaux** liés aux trajets domicile-travail grâce au **télétravail**

# x 6

Le nombre de salariés qui **télétravaillent** 1 fois / semaine entre 2019 et 2021

