

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

RAPPORTEUR  
Sébastien MARIANI

2023-020  
NOR : CESL1100020X  
Mardi 11 juillet 2023

JOURNAL OFFICIEL  
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2021-2026  
Séance du 11 juillet 2023

---

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

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

---

Rapporteur :  
Sébastien MARIANI

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

# synthèse

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

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

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

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

Tous les éléments extrêmement riches provenant de ce dispositif, qu'il s'agisse de constats ou de préconisations, qui ont été repris sont identifiés dans le texte (2). Les résultats de la démarche menée dans les DROM ont servi de base à une contribution annexée qui a été préparée par la délégation dédiée du CESE.

Parallèlement, 8 CESER<sup>1</sup> ont répondu favorablement à l'invitation de notre assemblée et participé à l'ensemble des travaux de la commission qu'ils ont nourris d'expériences émanant de leurs régions respectives. Certains d'entre eux ont également joué un rôle actif dans l'organisation de la participation citoyenne dans leur territoire.

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

De plus, les mobilités conditionnent le dynamisme et l'attractivité de territoires ruraux et périurbains qui connaissent d'importantes difficultés.

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

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

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

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

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


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

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

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

## RELEVÉ DES PRÉCONISATIONS


### PRÉCONISATION #1

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

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

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

### PRÉCONISATION #2

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


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

### PRÉCONISATION #3

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

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

### PRÉCONISATION #4

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

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


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

### PRÉCONISATION #5

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

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

### PRÉCONISATION #6


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

- par un bonus aux aides à l'achat, la conversion et à l'usage inversement

proportionnel au poids du véhicule pour tous les habitants des zones peu denses ;

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

### PRÉCONISATION #7

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

- en confiant aux régions une compétence obligatoire en la matière via un service numérique et une ligne téléphonique directe

de conseil personnalisé pour les mobilités de moyenne distance et d'assistance aux demandes d'aide à la transition ;

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

## PRÉCONISATION #8

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

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

## PRÉCONISATION #9

Renforcer la proximité dans la gouvernance des mobilités autour des deux niveaux « Région chef de file » et « intercommunalité autorité organisatrice de proximité » :

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

- en incitant les grands opérateurs publics de transports collectifs (SNCF, Transdev...) à intégrer un représentant des petites intercommunalités au sein de leur conseil d'administration ou de surveillance.

## PRÉCONISATION #10

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

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


## PRÉCONISATION #11

- Coconstruire le PDMS avec le comité intercommunal des partenaires élargi à tous les acteurs économiques et sociaux de terrain en incluant systématiquement, à côté des employeurs et des usagers, les associations représentées à ce niveau (solidarité, CIDFF<sup>2</sup>, France Handicap, économie sociale et solidaire, familles, consommateurs, protection de l'environnement...) et les organisations syndicales.




- Lancer sur plusieurs territoires volontaires une expérimentation de participation citoyenne animée par ce comité intercommunal des partenaires des mobilités en associant les CODEV et les CESER.

### PRÉCONISATION #12

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

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

### PRÉCONISATION #13


 Favoriser la mutualisation des différents modes de transports :

- en incluant dans les contrats opérationnels de mobilité un chapitre sur ce sujet ainsi qu'une analyse partagée sur les temps d'activités par âge et par genre ;

- en regardant prioritairement les optimisations sur les horaires des temps scolaires, d'activités périscolaires et de travail notamment et en s'appuyant pour ce faire sur les comités des partenaires ;

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

### PRÉCONISATION #14

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


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

légers, très légers, ultralégers, navette autonome), par une adaptation rapide de la réglementation à ces nouveaux modes et par le renforcement des moyens de l'ADEME dédiés à ces innovations.

### PRÉCONISATION #15

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

### PRÉCONISATION #16

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

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

### PRÉCONISATION #17

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

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

### PRÉCONISATION #18

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



# Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

ecese.fr

## Retrouvez le CESE sur les réseaux sociaux



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

# lecese.fr

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



**PREMIÈRE  
MINISTRE** Direction de l'information  
légale et administrative  
*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



N° 41123-0020  
ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-167392-2

