

# Mobilités dans les espaces périphériques et peu denses : pour un territoire plus accessible ?

Jean Colard  
Benoît de Lapasse  
Cécile Clément



**FRANCE STRATÉGIE**  
ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

## Table des matières

<b>Résumé.....</b>	<b>3</b>
<b>Introduction.....</b>	<b>4</b>
<b>1. Les thèmes du débat.....</b>	<b>8</b>
1.1. Aménagement et organisation du territoire : entre équilibre et diversité .....	8
1.2. Sociologie et modes de vie : de la mobilité heureuse à la mobilité contrainte .....	12
1.3. Des systèmes de mobilité structurants.....	17
1.4. Gouvernance et position des praticiens de la mobilité .....	22
<b>2. Une vision de la mobilité à travers une typologie des EPCI.....</b>	<b>25</b>
2.1. Typologie en huit classes.....	26
2.2. Enjeux en termes de structuration des systèmes de mobilité des territoires.....	33
<b>3. Pistes d'action : planification territoriale et structuration de l'offre de mobilité .....</b>	<b>37</b>
3.1. Gouvernance de la planification territoriale et de la mobilité .....	37
3.2. Structuration de l'offre de mobilité dans les territoires périphériques et peu denses .....	41
<b>Annexe – L'exemple suisse en question .....</b>	<b>45</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>51</b>

## AVERTISSEMENT

*L'analyse sur la mobilité dans les zones périphériques et peu denses exposée dans ce document de travail a été initiée au premier semestre 2019 dans le prolongement de la crise sociale liée au mouvement des Gilets jaunes, et ne prend pas en compte la situation de crise sanitaire du Covid-19 débutée mi-mars 2020. Au moment où les conséquences sociales comme économiques de cette crise majeure sont encore incomplètement cernées, il est difficile d'en mesurer l'impact sur les mobilités en général, et sur celles en zones peu denses en particulier. Même si des effets potentiels, négatifs comme positifs, peuvent en être esquissés dès aujourd'hui, il conviendra surtout au cours des prochains mois d'en évaluer l'ampleur eu égard à nos pistes d'action<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> Voir à ce sujet Jean Colard *et al.* (2020), « Mobilités et Covid-19 : quels impacts sur les comportements et les politiques de transport ? », Point de vue, France Stratégie, septembre.

## Résumé

Le mouvement des Gilets jaunes a mis en évidence la fragilité du système de mobilité dans les espaces « périphériques » et peu denses du fait de leur forte dépendance à la voiture individuelle et à son modèle économique. Menée en partenariat avec le Cerema et l'ANCT, cette étude vise à préciser les territoires concernés et à proposer des pistes d'actions ciblées.

Après une large revue de littérature et l'audition de nombreuses parties prenantes, la démarche s'est appuyée sur une analyse territorialisée au niveau des EPCI (Établissements publics de coopération intercommunale) proposant une identification des territoires concernés et de leurs enjeux respectifs. L'analyse met en avant la nécessité d'une cohérence stratégique et opérationnelle entre aménagement du territoire et systèmes de mobilité afin de mieux structurer les besoins de déplacements au sein des espaces les plus sensibles à la dispersion. L'analyse conduit ainsi à deux pistes d'action principales :

1. Encourager une gouvernance rapprochée de la planification territoriale et de la mobilité, avec :
  - un schéma national cadrant les grandes orientations en matière d'aménagement du territoire à l'appui de l'élaboration des politiques régionales ;
  - un usage renforcé des Schémas de cohérence territoriale (SCoT) auxquels il conviendrait de faire correspondre à terme les « bassins de mobilité » stipulés dans la LOM pour coordonner les Autorités organisatrices de la mobilité (AOM) et favoriser une plus grande synergie des politiques à une échelle territoriale pertinente ;
2. Structurer l'offre de mobilité dans les territoires périphériques et peu denses, autour de :
  - la recherche d'une convergence des compétences de pilotage des systèmes de mobilité, afin de garantir une politique véritablement intégrée et intermodale entre transport public et voiture individuelle ;
  - une affirmation du rôle des gares comme pôles multifonctionnels. Les nouvelles « lignes » ou les différents services liés aux nouvelles mobilités auraient ainsi vocation à se greffer sur les gares, afin de fluidifier les parcours de porte-à-porte et de faciliter l'évolution comportementale.

**Mots clés** : territoires périphériques, mobilité, transports, cohésion territoriale, aménagement du territoire

# Mobilités dans les espaces périphériques et peu denses : pour un territoire plus accessible ?

Jean Colard (France Stratégie)

Benoît de Lapasse<sup>2</sup> (ANCT) et Cécile Clément (Cerema)<sup>3</sup>

---

« L'expression "aménagement du territoire" a été abîmée, mais il n'y a pas plus beau ! »  
Patrick Bouchain, Grand Prix de l'urbanisme 2019

## Introduction

Le contexte social français qui a émergé fin 2018 avec le mouvement des Gilets jaunes, en partie suite à la taxation sur le carburant venant s'agréger à d'autres mesures comme la limitation de la vitesse à 80 km/h sur les routes secondaires, a mis au jour la fragilité de l'organisation de la mobilité dans les espaces dits « périphériques »<sup>4</sup> ou peu denses, vécus comme fortement dépendants de la voiture particulière et de son modèle économique, en l'absence d'alternative. Les deux cartes page suivante, issues de l'analyse du Grand débat national, en fournissent l'illustration.

France Stratégie a souhaité approfondir cette problématique, en partenariat avec l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et avec l'appui technique du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema). L'objectif est de cerner d'éventuelles pistes en matière de politique ou d'action publique de moyen et long terme favorables à une mobilité alternative à la voiture individuelle, dans le cadre structurant de la récente Loi d'orientation des mobilités (LOM), tout en abordant le sujet de façon très large.

---

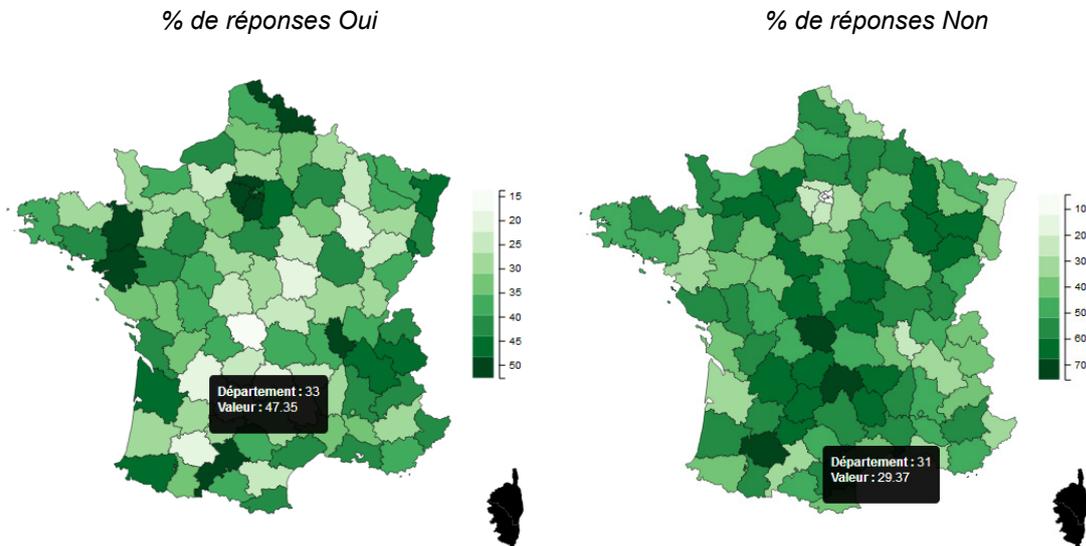
<sup>2</sup> Benoît de Lapasse était responsable de l'Observatoire des territoires jusqu'au 31 août 2020.

<sup>3</sup> Cécile Clément est directrice adjointe du département Mobilité.

<sup>4</sup> Ce terme entre guillemets fait référence à l'ouvrage de géographie sociale parfois controversé de Christophe Guilluy (2014), *La France périphérique. Comment on a sacrifié les classes populaires*, Flammarion. Nous verrons par la suite, notamment dans l'analyse statistique territorialisée (section 2), que la notion de périphérie des villes peut en réalité être très large.

## Carte 1 – Dépendance à la voiture : réponses aux questions fermées du Grand débat national, 2019

« Avez-vous dans vos déplacements quotidiens la possibilité de recourir à des solutions de mobilité alternatives à la voiture particulières ? »



Création : Louis Veillon et Paul-Armand Veillon (<https://louisv123.github.io/analyses-gdn/>)

Sources : données du Grand débat national, avril 2019

S'agissant des modes de transport, le constat est connu :

- la voiture particulière est majoritaire en milieu périurbain et rural (au-delà de 80 %), le transport public restant marginal ;
- les villes moyennes (un quart de la population française vit dans des agglomérations comprises entre 50 000 et 200 000 habitants) sont également sensibles, la part modale de la voiture y étant autour de 70 % ;
- par ailleurs, environ 30 % de la population réside en dehors du ressort territorial d'une Autorité organisatrice de la mobilité (AOM)<sup>5</sup>.

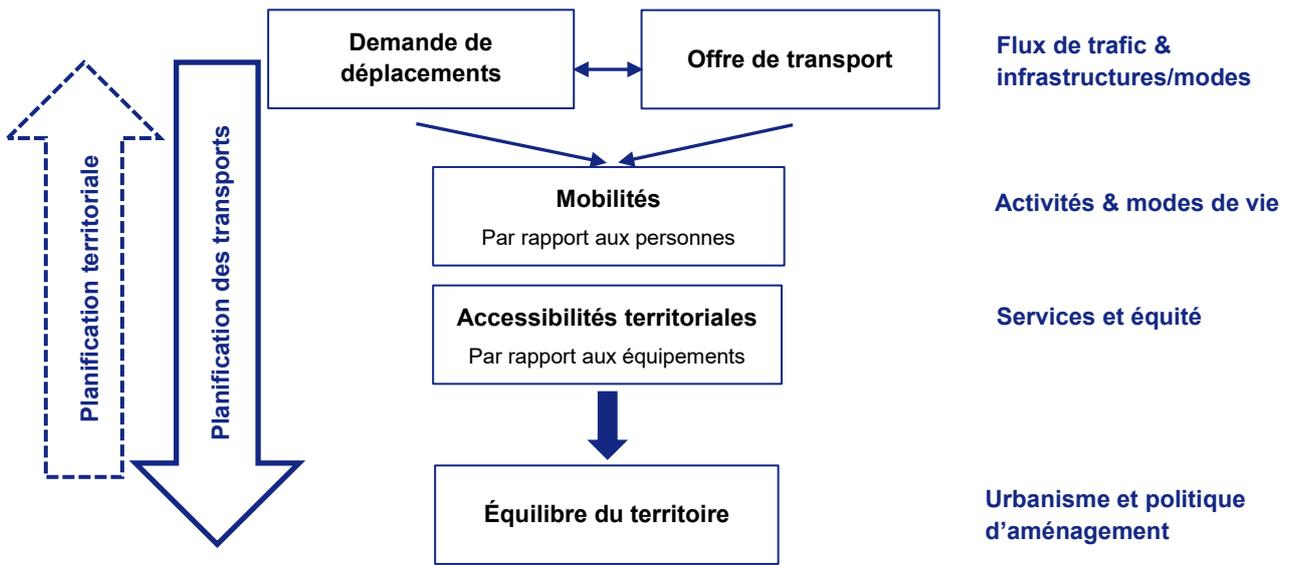
Le sujet n'est pas ici d'imposer une réduction drastique de la voiture particulière, dont la souplesse d'utilisation sur un réseau routier extrêmement fin n'a pas d'égal en milieu peu

<sup>5</sup> Le cadre général posé en 1982 par la Loi d'organisation des transports intérieurs (LOTI) a désigné comme Autorités organisatrices des transports urbains (AOTU) les collectivités en charge d'organiser les transports collectifs sur un Périmètre des transports urbains (PTU) à partir d'un Plan de déplacements urbains (PDU). Ce cadre fondateur a été progressivement élargi avec l'extension du « versement transport » (lois ATR et Chevènement, 1999), le renforcement du rôle de certaines échelles de collectivités généralisant le statut d'AOT à toutes les régions pour le transport ferroviaire régional (loi SRU, 2000), transformant les AOTU en AOM (loi MAPTAM, 2014), mettant en retrait l'échelon départemental dans l'organisation du transport interurbain au profit du niveau régional (loi NOTRé, 2015) et, enfin, généralisant avec la LOM de 2019 le statut d'AOM à l'ensemble des EPCI qui ont désormais obligation, soit de saisir cette compétence, soit de la déléguer au profit de la région.

dense, mais de réfléchir à son usage raisonné<sup>6</sup> et à la mise en place de solutions alternatives attractives et durables, en appui d'une politique d'aménagement territorial cohérente.

La formulation de la thématique générale suscite d'emblée quelques interrogations et nécessite un cadre méthodologique volontairement systémique.

**Graphique 1 – Pour une approche systémique de la mobilité :  
thématiques et processus en jeu**



Source : France Stratégie

### **Mobilité ou accessibilité ?**

Sur le plan opérationnel, les problématiques de mobilité sont souvent ramenées à des questions sectorielles de transport, liées pour l'essentiel au dimensionnement technico-financier d'infrastructures de réseaux, en réponse à des flux de trafic appréciés par modes et par motifs de déplacement. Enquêtes et modélisations fournissent ensuite matière à une évaluation socioéconomique des investissements consentis, sur la base de gains de temps et de coûts généralisés.

Pourtant, le concept de « mobilité » qui a émergé à la fin des années 1990, avec des chercheurs tels que Jean-Pierre Orfeuil, avait pour but d'aborder les questions de transport de façon plus ouverte, en se fondant sur une approche sociologique des besoins et des pratiques de déplacement à partir des activités, des capacités et des modes de vie des personnes (ou catégories de personnes). Une telle approche prend toute sa valeur aujourd'hui.

Par ailleurs, les systèmes de transport sont de fait des outils d'accès aux services et aux équipements publics ou privés de la vie quotidienne (commerces, entreprises, établissements

<sup>6</sup> En commençant par l'adaptation du parc à la réalité des usages en allant vers une baisse significative de la puissance des véhicules. Voir à ce sujet Meilhan N. (2019), « Comment faire enfin baisser les émissions de CO<sub>2</sub> des voitures ? », La Note d'analyse, n° 78, France Stratégie, mai.

scolaires et sportifs, etc.) comme de nécessité plus occasionnelle (hôpitaux, services administratifs, espaces culturels, etc.). Cette notion d'accessibilité apparaît comme une métrique essentielle à l'appréciation du « confort de vie » offert aux citoyens par les systèmes de mobilité en fonction de leur localisation, même si les études détaillées fondées sur ces notions sont peu nombreuses, en dehors des grandes agglomérations.

Mobilité et accessibilité sont ainsi deux notions complémentaires à conserver pour une approche globale du fonctionnement territorial et pour une réflexion dialectique entre, d'un côté, la liberté de se mouvoir (consacrée par le « droit au transport » de la LOTI, élargi au « droit à la mobilité » de la LOM) et, de l'autre, l'égalité ou l'équité spatiale (équilibre de l'aménagement et du développement des territoires).

### **Espaces périphériques ou zones peu denses ?**

Ces différentes notions mènent donc tout droit à des questions d'urbanisme et, à une échelle plus large, d'aménagement et de cohésion des territoires<sup>7</sup>, les systèmes de transport contribuant *in fine* à la dynamique et à la cohésion territoriale. Mais gardons à l'esprit que ces interactions jouent dans les deux sens. La **planification des transports**, *via* l'organisation des systèmes et la conception des infrastructures, influence les choix de localisation d'habitat et de projets immobiliers, d'installation des entreprises ou de grands équipements. À l'inverse, la **planification territoriale**, avec des outils stratégiques et opérationnels tels que les SCoT et les PLUi, structure les besoins et les flux de déplacements de demain et d'après-demain. Il convient ainsi d'aborder la problématique dans sa globalité, eu égard aux conséquences ou aux causes territoriales.

Le vocabulaire d'espaces « périphériques » et de zones peu denses couvre en réalité des situations très diverses : périurbain ou banlieues enclavées, zones rurales isolées ou villages en voie de rurbanisation, etc. Une étude sur ce type d'espaces impose donc :

- de faire un focus sur des périmètres d'analyse définis *a priori* (en s'appuyant par exemple sur l'identification statistique des zones périurbaines ou rurales de l'Insee<sup>8</sup>) ;
- ou au contraire de conserver une grille d'analyse complète du territoire national et d'en extraire par comparaison des points saillants en lien avec l'objet de la réflexion. Cette deuxième approche nous a semblé plus pertinente, l'espace de définition des « bassins de mobilité » de la LOM couvrant précisément l'ensemble du territoire.

La réflexion s'est appuyée, d'une part, sur une large revue de littérature, complétée par l'audition de différentes parties prenantes (tableau 1) et, d'autre part, sur une analyse statistique territorialisée au niveau des intercommunalités.

---

<sup>7</sup> Ou encore de ce que certains appellent, pour rapprocher ces deux domaines, « urbanisme des territoires », notion intéressante pour aider à appréhender fonctionnellement les espaces périphériques et peu denses.

<sup>8</sup> C'est le choix qui est fait dans de très nombreuses études sur le sujet, mais dont les résultats se trouvent dès lors entièrement liés aux paramètres de définition de ces zones, dont certains chercheurs et experts s'accordent à dire qu'ils ne rendent compte que très imparfaitement de la réalité territoriale et fonctionnelle de ces espaces.

**Tableau 1 – Organismes et institutions auditionnés**

Catégorie	Organismes
Collectivités	Régions de France, AdCF, GART, FNSCOT, Régions Normandie, Bourgogne Franche Comté, Grand Est
Ministères et administrations	MTES/DGITM, CGEDD, Cours des Comptes
Laboratoires de recherche, agences d'urbanisme, bureaux d'études	LVMT, LATTIS, TDIE, LASUR EPFL, FVM, Aurba, Institut Paris région, FNAU, Cerema, Systra
Opérateurs exploitants	Kéolis, SNCF Réseau, Transdev
Corps intermédiaires	Medef, Cese (groupes CFDT et UNSA)

Source : France Stratégie

## 1. Les thèmes du débat

La synthèse fait ressortir quatre principales thématiques que sont l'aménagement et la cohésion du territoire, l'approche sociologique des modes de vie, l'offre des systèmes de mobilités, et enfin la gouvernance et l'action publique. Les deux premières aident à mieux caractériser les besoins de mobilité, tant il est vrai que les méthodes d'observation et d'évaluation de la demande sont assez disparates. Même si les données quantitatives sont nombreuses<sup>9</sup>, elles sont en réalité plutôt concentrées sur les secteurs urbanisés, à l'exception de l'Enquête nationale transports et déplacements ou ENTND (renouvelée tous les dix à quinze ans). Elles sont complétées de façon ponctuelle et non standardisée par des enquêtes plus qualitatives.

### 1.1. Aménagement et organisation du territoire : entre équilibre et diversité

Depuis l'ouvrage emblématique de Jean-François Gravier<sup>10</sup>, la dynamique territoriale française de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle est passée après la Seconde Guerre mondiale d'une France « centripète » autour de Paris et son agglomération à une France plus polycentrique autour de grandes métropoles régionales. Ces dernières ont été progressivement sanctuarisées par différentes lois organisationnelles, jusqu'à la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM du 27 janvier 2014).

La France laisse ainsi apparaître aujourd'hui les grands traits suivants :

- une métropolisation régionale de son territoire, avec des métropoles qui concentrent richesses et emplois sous l'effet de la tertiarisation de l'économie depuis les années 1990 et de son intégration à la mondialisation ;
- une forte périurbanisation autour des pôles urbains : la France dispose d'espaces qui lui permettent un étalement urbain sans véritable contrainte naturelle ou réglementaire autre que les recommandations formulées dans le cadre de l'objectif « zéro artificialisation

<sup>9</sup> À l'image des enquêtes certifiées Cerema EMC2 qui couvrent désormais un tiers du territoire.

<sup>10</sup> Gravier J.-F. (1947), Paris et le désert français, Paris, Flammarion.

nette »<sup>11</sup>, doublées d'une régulation du marché foncier et immobilier qui reste économiquement et politiquement délicate à mettre en place<sup>12</sup> ;

- un territoire peu dense ou rural, abordé aujourd'hui par défaut, par rapport à une situation métropolitaine, mais qui reste à mieux appréhender en parallèle d'une déprise marquée des villes moyennes, qui demeurent toutefois des pôles d'emplois et services significatifs.

Dès lors, les débats et les controverses en matière d'organisation et de dynamique générale du territoire tournent autour des points suivants.

### **Un rayonnement des métropoles à concrétiser et équilibrer**

Certains analystes se montrent très critiques sur les impacts négatifs de cette concentration urbaine assez récente et rapide, et notamment sur la ségrégation sociale qu'elle impliquerait vis-à-vis du reste du territoire<sup>13</sup>. Mais c'est avant tout le caractère inéluctable et « performatif » de la métropolisation qui est remis en cause<sup>14</sup>, certains auteurs y voyant l'exacerbation d'une compétitivité territoriale contreproductive, quand l'ère de l'équité sociale et de la transition écologique pousserait davantage à la coopération. L'économiste Pierre Veltz plaide pour cette coopération dans un discours plus consensuel. Il appelle à se concentrer davantage sur la sociologie des acteurs du territoire et sur leur capacité à collaborer et à fédérer les initiatives locales plutôt que sur le sempiternel « millefeuille institutionnel »<sup>15</sup>. Il s'agit selon lui de faire émerger une vision de longue durée et équilibrée de la *success story* des métropoles<sup>16</sup> comme de certaines agglomérations plus modestes<sup>17</sup>. Ce « tournant local » doit être pleinement assumé et mis au service d'un modèle de développement national revisité, où le déterminisme spatial se trouve réduit dès lors que les acteurs locaux savent s'organiser, se faire confiance et jouer de leurs complémentarités au sein de systèmes régionaux métropolitains, avec des infrastructures et des institutions solides.

Ainsi, malgré la difficile mise en cohérence d'informations territoriales parfois contradictoires, il semble aujourd'hui indispensable de faciliter les liens « bi-directionnels » entre métropoles et territoires environnants, dans les logiques organisationnelles et contractuelles de la loi NOTRe et des « pactes métropolitains »<sup>18</sup>. L'objectif est double : faire en sorte que chaque

---

<sup>11</sup> Voir à ce sujet Fosse J. (2019), Objectif « zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ?, rapport, France Stratégie, juillet.

<sup>12</sup> L'enjeu majeur de l'offre et de l'implantation des zones commerciales est régulièrement noté. Même s'il est relevé que la grande distribution est en crise, les grandes surfaces risquent d'être progressivement remplacées par les méga-entrepôts du e-commerce de type Amazon, également gros générateurs de trafic.

<sup>13</sup> Guilluy C. (2014), La France périphérique, op. cit.

<sup>14</sup> Voir le concept de « CAME » (compétitivité, attractivité, métropolisation, excellence) d'Olivier Bouba-Olga et « La désaliénation de l'urbain » de Guillaume Faburel.

<sup>15</sup> Sauf en Île-de-France où Pierre Veltz reconnaît que la situation exige une solution rapide : voir Veltz P. (2019), La France des territoires. Défis et promesses, Paris, L'Aube.

<sup>16</sup> Dont certaines restent très mitigées : voir Altaber C. et Le Hir B. (2017), « Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants », La Note d'analyse, n° 64, France Stratégie, novembre.

<sup>17</sup> Bouvart C. et Donne V. (2020), « Chômage et territoires : quel modèle de performance ? », La Note d'analyse, n° 93, France Stratégie, juillet.

<sup>18</sup> Le pacte État-métropoles, signé le 6 juillet 2016, s'inscrivait dans le prolongement de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM) du 27 janvier 2014 pour aider les métropoles à relever les défis de la concurrence mondiale et à devenir des catalyseurs du développement régional.

territoire se nourrisse des potentiels de chacun, mais aussi garantir une plus grande résilience dans un monde toujours plus incertain.

### **Une réalité des territoires périurbains liée aussi à la problématique des villes moyennes**

Des études récentes<sup>19</sup> montrent que, loin d'être uniquement des zones de relégation ou des cités dortoirs, les territoires périphériques et périurbains – dont certains tirent très bien leur épingle du jeu<sup>20</sup> – sont aussi des territoires d'aspiration où les personnes choisissent d'habiter et d'ancrer davantage leurs activités privées et sociales. C'est du moins le cas dans les espaces périurbains les plus anciens, qui se structurent progressivement en matière de services (et sont parfois même propices au développement de circuits courts, en relation avec les communes rurales environnantes).

La périurbanisation peut également accompagner, voire accélérer, la déprise préoccupante de villes moyennes, dont certaines font face à des difficultés liées à des contextes de désindustrialisation, à un habitat dégradé, à une faible attractivité commerciale et à une gestion publique perturbée par des intercommunalités environnantes aux pouvoirs renforcés. Des programmes gouvernementaux comme « Action cœur de ville »<sup>21</sup> tentent de répondre ponctuellement à ces difficultés identifiées.

Une structuration et une densification des territoires périurbains anciens ancrés autour de grands pôles urbains sont *a priori* souhaitables et ne s'opposent pas à la recherche d'un équilibre polycentrique avec les centres d'agglomération<sup>22</sup>. En revanche, il semble indispensable<sup>23</sup> d'endiguer la « para-urbanisation » de zones encore rurales éloignées, qui s'apparente à un mécanisme massif d'exclusion des ménages les plus modestes à la très grande périphérie des villes. Une solution consisterait à élargir les périmètres et compétences des EPCI<sup>24</sup> pour une meilleure maîtrise foncière globale et à éviter un *malthusianisme* des communes périurbaines les plus proches du centre.

### **La place des territoires ruraux, de la ruralité à l'hyper-ruralité**

---

Il s'est décliné localement en « pactes métropolitains d'innovation » entre métropoles et certains de leurs territoires limitrophes et par la signature de « contrats de coopération métropolitaine » sur des thématiques comme les transports, le développement économique, la transition numérique ou encore la gestion commune des ressources territoriales.

<sup>19</sup> Voir par exemple Charme E. (2019), *La revanche des villages. Essai sur la France périurbaine*, Paris, Seuil, coll. « La République des idées ».

<sup>20</sup> Sans occulter une certaine segmentation du périurbain entre riches et pauvres, subis et choisis, à l'image d'ailleurs des quartiers de métropoles.

<sup>21</sup> Plan d'investissement national bénéficiant à 222 collectivités moyennes (y compris en Île-de-France), dans le but de renforcer leur attractivité commerciale et économique et participer à la rénovation de l'habitat dégradé : <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/programme-action-coeur-de-ville>.

<sup>22</sup> Ce qui s'observe d'ailleurs de manière progressive dès à présent : voir par exemple Aguilera A., Conti B. et Le Néchet F. (2017), « Accompagner la transition vers des mobilités plus durables dans le périurbain », *Transports urbains – mobilités, réseaux, territoires*, n° 130, p. 3-9.

<sup>23</sup> Musseau P. (2014), « Quelle politique pour la France périurbaine (I) ? », *Terra Nova*, octobre.

<sup>24</sup> Établissements publics de coopération intercommunale.

Malgré une conscience des ruralités encore très présente dans l'action politique (Agenda rural européen, Mission ruralité) et au sein du monde agricole désormais minoritaire, l'appréhension des espaces ruraux est rendue plus difficile aujourd'hui par la diffusion des modes de vie citadins sur l'ensemble du territoire, en partie grâce aux capacités de mobilité et à la révolution numérique. Les schémas binaires ville/campagne ou urbain/rural sont devenus ainsi beaucoup moins opérants<sup>25</sup>. Certains analystes et acteurs publics vont jusqu'à mettre en avant une notion d'hyper-ruralité<sup>26</sup> pour faire un focus sur les zones les plus enclavées, où les valeurs de certains indicateurs habituels peuvent biaiser les diagnostics et les modalités d'application de politiques publiques<sup>27</sup>.

### ***Une nécessaire anticipation des besoins de mobilité des zones peu denses***

Après une longue période d'aménagement centré sur les « métropoles d'équilibre » du territoire, il semble aujourd'hui judicieux de penser que les espaces périphériques et peu denses puissent jouer un rôle important dans la recherche de modes de fonctionnement plus résilients des futures grandes conurbations<sup>28</sup>.

Par conséquent, au-delà de la garantie d'une cohésion sociale et spatiale en grande partie due à une politique redistributive généreuse, il conviendrait désormais de placer ces interfaces coopératives entre territoires, et singulièrement entre métropoles et territoires environnants, au cœur des stratégies de développement et de rééquilibrage territorial, en s'appuyant en particulier sur :

- une intervention publique forte et indispensable sur les mécanismes de marché puissants tels que l'immobilier des grandes métropoles, dont les prix se sont progressivement décorrélés des revenus des ménages, singulièrement en Île-de-France<sup>29</sup> (carte 2) ;

---

<sup>25</sup> Pour le géographe Jacques Lévy, le rural est quelque part devenu une dimension spatiale de l'urbain parmi d'autres, et c'est le gradient d'urbanité (combinaison de densité et de diversité) qui influence fortement la vie sociale. Voir Lévy J., Fauchille J.-N. et Póvoas A. (2018), *Théorie de la justice spatiale. Géographie du juste et de l'injuste*, Paris, Odile Jacob.

<sup>26</sup> Bertrand A. (2014), *Hyper-ruralités, République française, rapport établi par le sénateur de Lozère*.

<sup>27</sup> Plusieurs chercheurs et experts – notamment le géographe Gérard-François Dumon – ont mis en évidence l'importance du rôle joué par les indicateurs statistiques dans l'insuffisante finesse d'appréhension des espaces ruraux. Par exemple, si l'hyper-ruralité n'est pas toujours considérée comme un désert médical, c'est parce que l'indicateur principal est le nombre de médecins rapporté à la population. Si l'on s'intéresse en revanche à l'accès aux soins (par exemple la distance à une pharmacie ou au risque léthal suite à un AVC), on constate à l'inverse l'inéquité dont souffrent les territoires hyper-ruraux, leurs habitants mais aussi les touristes et visiteurs de passage. De même, si le revenu moyen n'y est pas toujours faible, cela peut être dû au poids relatif plus important des emplois publics, aux aides spécifiques accordées aux exploitations agricoles, etc.

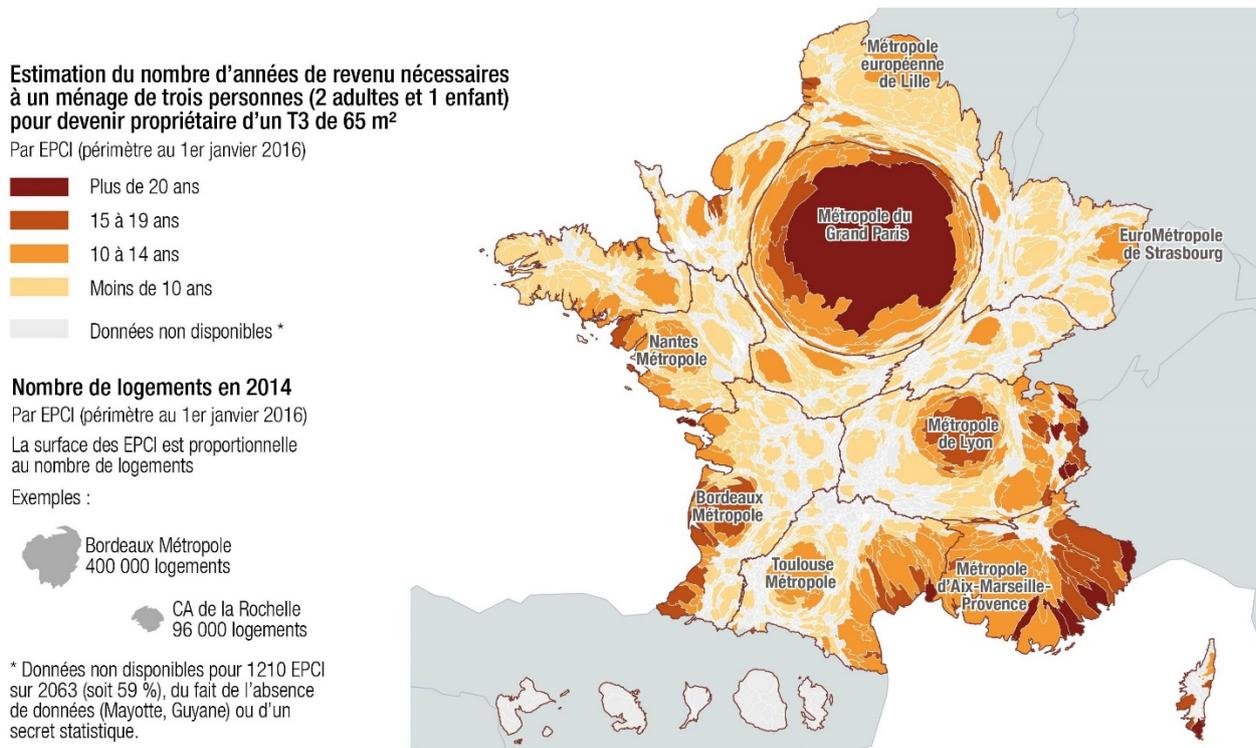
<sup>28</sup> On se reportera à ce sujet au document de travail de l'Assemblée des communautés de France : AdCF (2018), « La cohésion territoriale. La nécessité d'une vision, le temps d'une nouvelle ambition », juillet.

<sup>29</sup> Sur longue période, après une relative stagnation entre 1989 et 1996, les prix au mètre carré des logements achetés en Île-de-France ont ainsi augmenté de 220 % dans le parc individuel et de 239 % dans le parc collectif, contre respectivement 179 % et 223 % au niveau national (Enquête nationale Logement 2013, Insee). Les courbes de Friggit exposent en détail l'explosion des prix de l'immobilier par rapport aux revenus des ménages à partir des années 2000, notamment dans la capitale et dans certaines métropoles comme Lyon : voir CGEDD (2021), *Prix immobilier – Évolution à long terme, rapport, Conseil général de l'environnement et du développement durable*, février. Même si l'on peut considérer que la bulle immobilière semble actuellement en voie de dégonflement relatif, c'est au prix de taux exceptionnellement bas et d'allongement des durées d'emprunt. Au-delà de certains quartiers ou localités spécifiques devenues inaccessibles, ces conditions de financement maintiennent globalement des

- une définition et une mesure objective de l'accessibilité aux services publics comme indicateur le plus saillant en matière de suivi de la fracture ou du déséquilibre territorial.

Cette approche territoriale devrait dès lors s'accompagner d'une organisation de la mobilité conçue en cohérence et comprise comme un bien public, ainsi que le décrit le géographe Jacques Lévy<sup>30</sup>.

**Carte 2 – Déséquilibre territorial de l'accès à la propriété**



Réalisation : CGET, 2017

Sources : données notaires, transactions enregistrées entre janvier et mars 2017 ; Insee, Filosofi 2013

## 1.2. Sociologie et modes de vie : de la mobilité heureuse à la mobilité contrainte

### Vulnérabilité sociale et économique

Le niveau de satisfaction dans la vie, mesuré par l'Insee depuis 2010 dans la lignée du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi (2009), semble dépendre assez peu du type de territoire où l'on vit, mais plus largement des conditions matérielles d'existence ainsi que de l'âge, de la santé et de la

---

niveaux de prix élevés dans les zones les plus tendues et excluent de fait les ménages aux ressources limitées ne possédant pas les capacités et garanties financières suffisantes.

<sup>30</sup> « On peut considérer par ailleurs que la mobilité est un bien public puisqu'elle permet l'exercice de la liberté d'aller et venir et qu'elle facilite la rencontre, du local au mondial, entre les humains dans la même ou une autre société. Dans ce cas, la mobilité publique, collective mais aussi individuelle et interindividuelle (autopartage, libre-service, taxis) entre logiquement dans la catégorie des biens publics [...]. » (Théorie de la justice spatiale, op. cit.)

situation familiale<sup>31</sup>. Cependant, une étude récente confirme l'influence de l'environnement local sur le mécontentement des habitants, au-delà de leur propre situation personnelle<sup>32</sup>. Le mouvement des Gilets jaunes a mis en avant les personnes à revenu modeste des zones excentrées dépendantes de la voiture particulière, même s'il convient de replacer cet impact des mobilités parmi d'autres revendications qui ont trait au pouvoir d'achat ou à la considération des élites.

Selon une enquête de l'Observatoire société et consommation (ObSoCo)<sup>33</sup>, près de 50 % des personnes interrogées déclarent utiliser quotidiennement leur voiture sans alternative possible. On retrouve des ordres de grandeur similaires dans les résultats du Grand débat national, même si les personnes ayant exprimé un avis lors de cette consultation ne sont pas nécessairement représentatives de la population. L'analyse confirme par ailleurs que les personnes sans alternative vivent majoritairement dans des communes rurales ou des unités urbaines<sup>34</sup> de moins 20 000 habitants. En croisant ces éléments avec les données de revenu, l'enquête de l'ObSoCo estime entre 10 et 20 % le nombre de Gilets jaunes déclarés en situation de vulnérabilité économique, valeur significative mais très minoritaire. Parallèlement, 30 % à 40 % des Gilets jaunes déclarés considèrent que l'offre de service de santé et de transport est insuffisante. L'amélioration des transports publics est particulièrement plébiscitée : 53 % des personnes qui se sont déclarées dépendantes de leur voiture individuelle lors du Grand débat national envisagent les transports en commun comme solution de mobilité alternative. Même s'il est difficile de déployer partout des transports en commun dans leur conception habituelle, ce résultat dénote une certaine demande pour des transports « organisés ».

---

<sup>31</sup> Voir Gleizes F. et Grobon S. (2019), « Le niveau de satisfaction dans la vie dépend peu du type de territoire de résidence », INSEE Focus, n° 136, janvier.

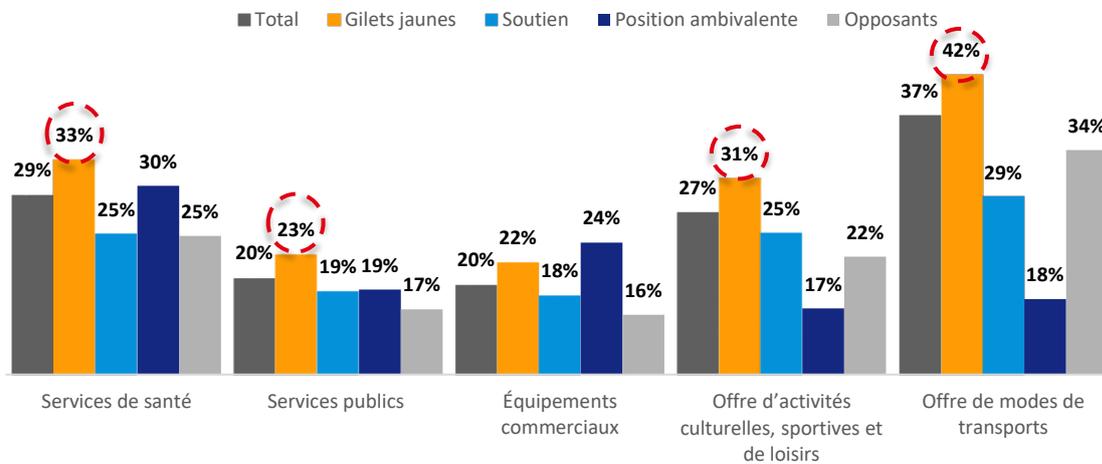
<sup>32</sup> Algan Y., Malgouyres C. et Senik C. (2020), « Territoires, bien-être et politiques publiques », Les notes du Conseil d'analyse économique, n° 55, janvier.

<sup>33</sup> Moati P. et Cabaud F. (2019), Qui sont les Gilets jaunes, leurs soutiens et leurs opposants ?, rapport d'analyse, L'ObSoCo, février. Cette analyse comparative dresse un tableau sociologique assez complet des membres ou sympathisants des Gilets jaunes à partir d'une enquête auprès d'un échantillon de 4 000 personnes dont 49 % se déclarait Gilets jaunes.

<sup>34</sup> Commune ou ensemble de communes présentant une zone de bâti continu sans coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions et qui compte au moins 2 000 habitants, selon la définition de l'Insee.

## Graphique 2 – Gilets jaunes et accès aux équipements

Proportion d'individus ne disposant « plutôt pas » ou « pas du tout » des équipements suffisants en fonction de la position par rapport au mouvement des Gilets jaunes



Source : ObSoCo, 2019

Bien que protéiforme, le mouvement des Gilets jaunes n'a fait que confirmer en matière de mobilité l'analyse sociologique menée par Jean-Pierre Orfeuil au tournant des années 2000<sup>35</sup> sur les difficultés des habitants du périurbain malgré quarante ans de démocratisation de la voiture particulière. Ce travail illustre en effet de façon très convaincante le passage d'une mobilité de « conquête joyeuse » à une mobilité d'« impérieuse nécessité », avec l'éloignement progressif des zones d'emploi et l'achat rendu nécessaire de voitures particulières. Les ménages exploitent quant à eux toutes les améliorations des systèmes de transport pour réaliser dans les meilleures conditions la *grande affaire de leur vie*, l'acquisition d'un logement. Ils oublient souvent d'intégrer dans leurs calculs la dépense de déplacement – le coût mensuel d'une voiture particulière est estimé entre un quart et un tiers d'un Smic<sup>36</sup> –, ce qui peut conduire à des situations de précarité<sup>37</sup>. La question posée par la mobilité dans les zones peu denses et périurbaines est donc non seulement sociale, mais aussi économique. Elle appelle à retisser les liens entre nouvelle géographie de l'emploi, politiques urbaines et politique du logement.

<sup>35</sup> Orfeuil J.-P. (2010), « La mobilité, nouvelle question sociale ? », SociologieS, Dossiers, Frontières sociales, frontières culturelles, frontières techniques, décembre.

<sup>36</sup> Une étude Crédoc/IRES (« Budgets de référence ONPES », juillet 2014) estime le budget voiture à 295 € par mois pour une personne seule active : achat mensualisé (133 €) + carburant (85 €) + entretien et assurance mensualisés (49 €) + stationnement (28 €).

<sup>37</sup> Selon une étude du Laboratoire de la mobilité inclusive, il y aurait en France entre 6 et 8 millions de précaires de la mobilité. Ces problèmes de mobilité impactent les besoins d'alimentation (les grandes surfaces aux prix les plus abordables sont situées à l'extérieur des villes, dans des secteurs qui nécessitent souvent un véhicule) comme l'accès à l'emploi. Ils peuvent concerner jusqu'à 20 % des adultes en âge de travailler, alors que comme le stipule Jean-Pierre Orfeuil, aucune société n'a intérêt à ce qu'une personne en âge de travailler en soit empêchée par un problème d'intendance.

## **Le rapport au temps et à la proximité**

On constate aujourd'hui une diversification des rythmes de vie et des pratiques de mobilité à l'échelle individuelle, même si certains rythmes collectifs persistent, avec des heures de pointe encore marquées<sup>38</sup>. Pour réduire ces engorgements, d'autres leviers que le télétravail et les horaires flexibles apparaissent nécessaires : déconstruction de normes sociales, limitation de contraintes collectives, accompagnement des entreprises et salariés, etc.

Ces nouveaux rapports au temps remettent en cause l'approche classique de valorisation du temps en économie des transports à travers un coût généralisé qui conduit à favoriser les modes de transport les plus rapides. D'autres éléments entrent en jeu dans le choix des transports : l'image associée à certains modes, le poids des habitudes, la qualité du trajet, etc. Par ailleurs, si le temps gagné grâce à la vitesse était réinvesti dans d'autres activités, le temps passé quotidiennement dans les transports serait en baisse. Or, ce temps gagné est toujours réinvesti dans la distance, selon le phénomène bien connu de la « conjecture de Zahavi », qui stipule la stabilité du budget temps de déplacement pour l'individu. C'est pourquoi certaines politiques de mobilité misent sur des déplacements lents (tramways, vélo, marche, etc.) pour limiter l'étalement urbain. L'amélioration de l'accessibilité par la baisse du coût global des déplacements (plus vite, moins cher) est ainsi à l'inverse atteinte par la proximité et la densité.

Malgré une augmentation de la mobilité constatée en moyenne, avec notamment des navettes domicile-travail parfois de longue distance, est-on pour autant plus mobile ? Les résultats d'enquêtes menées en Suisse et en Europe occidentale par Vincent Kaufmann et le Laboratoire de sociologie urbaine rattaché à l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) montrent que les individus n'ont jamais été aussi sédentaires dans l'âme, profitant paradoxalement des nouvelles capacités des systèmes de transport pour renforcer leur ancrage territorial selon un principe de « mobilité réversible ». Cette dernière, favorisée par le développement de transports rapides et l'évolution du marché du travail, n'est plus forcément soutenable. Vincent Kaufmann invite à sortir d'un schéma idéologique dépassé en invoquant un droit à l'immobilité et en incitant à tester l'hypothèse d'Ivan Illich : « Si la vitesse de transport a détruit les communs, la lenteur est susceptible de les reconstruire ou d'en créer de nouveaux ; le cas échéant, ces nouveaux communs contribuent à ralentir les rythmes de vie<sup>39</sup>. »

## **Le rapport à l'âge**

La démographie des territoires périphériques et peu denses se caractérise à la fois par une proportion plus importante de personnes âgées comme par une certaine jeunesse. Une analyse qualitative détaillée sur plusieurs zones périurbaines de l'ouest de l'Île-de-France<sup>40</sup> relève ainsi que ces territoires, bien que marqués par un vieillissement de la population, comptent encore trois jeunes pour deux personnes âgées. Ces deux populations dépendent du fonctionnement de la mobilité dans ces territoires : les uns à l'adolescence,

---

<sup>38</sup> Bureau des Temps de Rennes (2019), Prendre en compte le temps dans les mobilités, Tempo Territorial.

<sup>39</sup> Illich I. (1973), La Convivialité, Paris, Seuil.

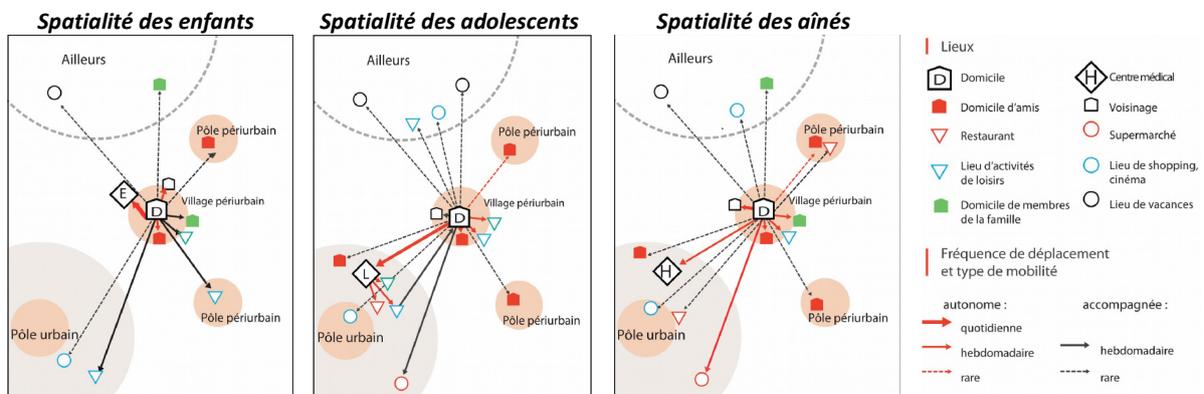
<sup>40</sup> Didier-Fèvre C. et Rougé L. (2019), « Grandir et vieillir dans les espaces périurbains, un même combat pour la mobilité ? », Métropolitiques, juillet. Enquête qualitative basée sur des entretiens auprès d'une cinquantaine de ménages âgés de 56 à 90 ans et de 85 adolescents âgés de 15 à 20 ans, essentiellement scolarisés en lycée à La Queue-Lez-Yvelines, Montereau-Fault-Yonne et Sens.

quand ils sont en quête d'autonomie vis-à-vis des parents et d'un élargissement de leur spatialité ; les autres quand le recours à l'automobile se complique et qu'il devient difficile de préserver son autonomie.

L'enquête de terrain montre que ces deux catégories de population développent des stratégies de déplacement spécifiques pour acquérir ou maintenir leur autonomie. Les pratiques de mobilités des jeunes en particulier évoluent avec l'âge. D'abord calquées sur celles des parents durant l'enfance, ces pratiques s'émancipent à l'adolescence en deux directions. La première est spécifiquement locale, avec l'apprentissage d'une mobilité autonome avec les pairs (vélo, scooter). La seconde est métropolitaine et plus compliquée à mettre en œuvre car elle suppose le recours aux membres de la famille (plus de la moitié des adolescents interrogés n'hésitant pas toutefois à marcher pour rejoindre un point de rendez-vous de covoiturage ou une gare).

Pour les personnes âgées enquêtées, la forte valorisation du cadre résidentiel périurbain redonne de la valeur aux pratiques locales, même si l'automobile tient toujours une place centrale dans leurs mobilités. Avec la montée en âge, les périmètres de déplacements se rétractent ou se détournent de l'agglomération parisienne, nombre de retraités ouest-franciliens se réorientant vers des polarités secondaires du périurbain ou vers des villes moyennes proches (Évreux, Dreux, Vernon sur la zone investiguée), voire vers une autre agglomération comme Rouen. Pour les moins autonomes ou les plus fragiles, des solutions existent : l'entraide de voisinage, la mise en œuvre d'une politique locale de mobilité (bus, taxi, etc.) ou d'aides à domicile.

**Graphique 3 – Déplacements en périurbain  
pour trois catégories de populations captives**



Conception : C. Didier-Fèvre et L. Rougé, 2018.

Réalisation : C. Didier-Fèvre et J-B. Bouron, Géoconfluences, 2018.

Source : enquêtes de terrain

Ainsi, pour les jeunes comme pour les aînés, la quête d'autonomie demeure centrale dans les manières de vivre entre l'éloignement avec la grande ville et l'affirmation de polarités locales dont le potentiel de ressources reste variable. Conscients de ces facteurs démographiques dans les attentes en équipement de la population locale, les acteurs politiques locaux sont soucieux de développer de nouvelles centralités. Ils appréhendent le développement des

équipements et services comme les clefs de voûte d'une construction intercommunale en cours d'élargissement<sup>41</sup>.

### **1.3. Des systèmes de mobilité structurants**

#### ***Une dépendance au système automobile à réinterroger***

La notion de dépendance fait d'abord référence à la nécessité d'utiliser une voiture particulière – donc en général d'en posséder une – pour effectuer des déplacements dits contraints, notamment pour accéder à l'emploi. Mais elle renvoie aussi à une notion comportementale non pas d'addiction mais d'utilisation « réflexe » de la voiture, là où autrefois on utilisait son vélo ou ses chaussures. Cet aspect relève non seulement du poids historique et économique de l'automobile dans notre pays, mais aussi plus concrètement des infrastructures accordées aux différents modes.

Gabriel Dupuy<sup>42</sup> a décrit cette « spirale » systémique de la dépendance automobile et son effet d'entraînement lié aux bonus perçus par tout nouvel automobiliste comme découlant de trois sous-effets : un « effet club » au moment de l'obtention du permis (le comportement des autres nous incite à utiliser l'automobile) ; un « effet parc » lors de l'acquisition d'un véhicule (lié au nombre d'équipements et de services offerts aux automobilistes) ; et un « effet de réseau » lié à l'usage du réseau routier et reposant sur la dynamique du « cercle magique » mis en évidence dès les années 1960 par les ingénieurs nord-américains<sup>43</sup>.

Leur combinaison aboutit à un impact sur l'accessibilité – comprise comme le nombre de lieux, de services, d'emplois qu'il est possible d'atteindre en un temps donné – que l'auteur estime à 1,9 (toutes choses égales par ailleurs, une augmentation de 1 % du nombre d'automobilistes procure un gain d'accessibilité de près de 2 %). Gabriel Dupuy s'est toutefois principalement focalisé sur le système automobile, sans regarder l'impact de l'urbanisme ou de l'aménagement (jugé difficilement maîtrisable), le système dominant faisant qu'en dehors du cœur d'agglomération l'accès routier aux équipements est le plus souvent privilégié.

Dans un contexte global d'augmentation de la mobilité, un regard sur les vingt-cinq dernières années montre des parts modales en pourcentages de voyageurs-kilomètres domestiques remarquablement stables : 80 % pour le véhicule particulier, 10 % pour le train, 7 % pour le tram/bus/autocar et enfin 1,5 % pour l'aérien. Même si l'utilisation de l'automobile semble se stabiliser et si un virage vers des mobilités alternatives s'opère progressivement au cœur des principales métropoles après trente ans de politique volontariste<sup>44</sup>, c'est loin d'être le cas sur

---

<sup>41</sup> Même s'ils restent parfois plus circonspects en ce qui concerne la diversité des centres d'intérêt des adolescents, qui de plus sont souvent perçus comme causes de troubles et de nuisances, notamment lorsqu'ils se rassemblent dans les espaces publics ou détournent l'usage des équipements qui leur sont dédiés (skate park ou city stade transformés en lieux de rassemblement).

<sup>42</sup> Dupuy G. (1999), *La Dépendance automobile. Symptômes, analyses, diagnostic, traitement*, Paris, Anthropos.

<sup>43</sup> L'augmentation de la circulation conduit à renforcer le réseau routier, ce qui incite les automobilistes à rouler davantage et attire de nouveaux automobilistes, aboutissant à une nouvelle augmentation de la circulation, et ainsi de suite. Le cercle est alors estimé vertueux, en particulier sur le plan économique, puisque le produit des taxes sur les produits pétroliers peut être immédiatement réinjecté en nouveaux investissements routiers.

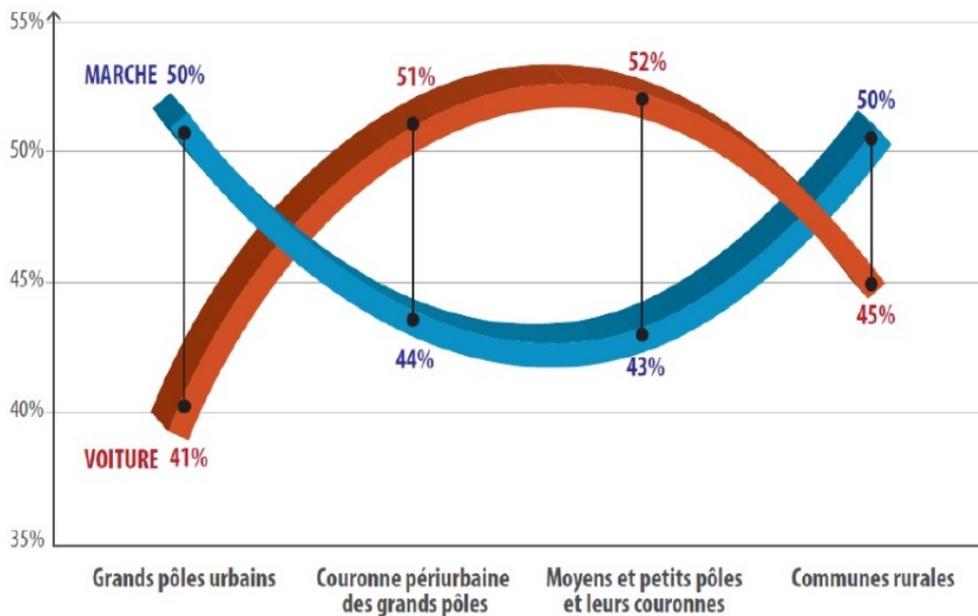
<sup>44</sup> Ceci est confirmé par les tout premiers chiffres de l'ENTD 2019 parus en septembre 2020, la part modale de la voiture en nombre de déplacements passant de 69 % à 66,2 % dans les villes de 20 000 à 100 000 habitants, et

le reste du territoire. Des évolutions notables en zones peu denses sont liées en particulier à la baisse de la taille moyenne des ménages, à l'augmentation des ménages ayant deux voitures ou plus, et de façon corolaire à la baisse du taux d'occupation des véhicules.

Deux caractéristiques ont toutefois été relevées par Clément-Werny (2016) : il existe une part des déplacements courts effectués à pied en fonction du type de localités inverse de celle de la voiture (voir graphique 4), et un faible usage des déplacements intermodaux a été constaté, avec des ruptures de charge particulièrement pénalisantes en milieu rural, où les fréquences de passage des transports collectifs sont faibles.

Par ailleurs, de nombreuses études montrent une variété de plus en plus importante des motifs de déplacements, tendant à relativiser la part des motifs domicile-travail. Toutefois, ce motif semble le seul sur lequel les individus ne sont pas prêts à sacrifier leur mobilité ou ne le peuvent pas. Ainsi, une récente enquête à l'approche volontairement sociologique<sup>45</sup> (*Enquête nationale mobilité et modes de vie 2020* du Forum Vies Mobiles) évalue un volume de déplacements près de deux fois plus important que celui des enquêtes habituelles, avec une place centrale des déplacements pour le travail intégrant les déplacements professionnels, et variant selon les personnes interrogées de dix minutes à cinq heures par jour, avec toujours une part prépondérante de la voiture.

**Graphique 4 – Parts modales des déplacements de moins de 2 km en fonction de la commune de destination**



de 61,9 % à 58,8 % dans les agglomérations de 100 000 à deux millions d'habitants. Dans l'agglomération parisienne, elle recule fortement, passant de 41,5 % à 33,5 %.

<sup>45</sup> Des réserves méthodologiques inhérentes à ce type d'enquête (analyse des déplacements sur plusieurs jours, set de questions...) par rapport aux méthodes standardisées de redressement des EMD Cerema ou de l'ENTD du ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES) limitent toutefois les comparaisons directes.

Source : Base unifiée des ED, 2015 – 40 enquêtes Standard Certu – personnes de 11 ans et plus –  
Zonage Insee 2010 (cité dans Clément-Werny, 2016)

### L'effet TGV et TER du ferroviaire dans les zones peu denses

Après l'abandon progressif au cours du XX<sup>e</sup> siècle de la desserte fine du territoire par le mode ferroviaire, au profit majoritairement de l'automobile et de dessertes routières par car, deux faits essentiels ont marqué l'évolution du réseau ferré durant les quarante dernières années : la grande vitesse ferroviaire et la régionalisation du transport ferroviaire de proximité.

Le développement du réseau TGV, bien que centré sur la capitale, a accompagné le phénomène de métropolisation, voire l'a renforcé sur des métropoles comme Lyon, Lille, Nantes, Rennes ou Bordeaux<sup>46</sup>, avec un effet « tunnel » collatéral sur les territoires intermédiaires impactant certaines villes désormais desservies par correspondance ou bien par des gares nouvelles éloignées des centres<sup>47</sup>, ou encore par trains classiques dits « trains d'équilibre du territoire » (TET), moins valorisés.

Carte 3 – Réseau et trafic TER, SNCF Réseau

#### LE TRAFIC VOYAGEURS RÉGIONAUX



<sup>46</sup> Et de façon moins marquée sur les villes à la limite ou à plus de trois heures de Paris, comme Marseille ou Montpellier.

<sup>47</sup> Même si techniquement le choix du TGV s'est fondé sur un système interopérable avec le réseau ferré pré-existant, cela ne préjuge pas des plans de desserte mis en place résultant de choix politico-économiques les plus équilibrés possibles.

Source : Base Lérins 2018

En dehors de ces principales liaisons régionales, les lignes dites de desserte fine du territoire, aux fonctionnalités variées, représentent un enjeu important dans la perspective des systèmes de mobilités des zones peu denses. Cette question a fait l'objet d'une démarche spécifique de concertation pilotée par le préfet Philizot<sup>48</sup>. Les plans d'action régionaux qui en résulteront doivent permettre de pérenniser les infrastructures les plus pertinentes dès lors que l'offre de service est adaptée au fonctionnement et aux perspectives de développement des territoires desservis – dont certains relèvent d'agglomérations, voire de préfectures, de plus de 100 000 habitants<sup>49</sup>.

### **L'émergence de « nouvelles » mobilités**

Au-delà de l'avènement de véhicules potentiellement autonomes et des micro-mobilités électriques (trottinettes, gyropodes, gyroroues et autres hoverboards), le concept de « nouvelles mobilités » s'appuie pour l'essentiel sur l'usage du numérique pour développer de nouvelles pratiques de transport. Ces pratiques visent un usage plus partagé (covoiturage, auto et vélopartage, etc.) et un service toujours plus intégré autour de plateformes d'information et de paiement du type MaaS (*mobility as a service*). On peut en attendre à la fois des solutions alternatives à l'autosolisme, une réponse à certains enjeux de trafic (congestion, pollution et émission de gaz à effet de serre) et une couverture plus large du territoire grâce à l'intermodalité. Ces nouvelles mobilités ont également la particularité d'être parfois à la source d'initiatives citoyennes<sup>50</sup>, de certaines politiques d'entreprises ou encore d'actions solidaires répondant très directement à des besoins de mobilité non couverts par l'offre de transport public, en particulier dans les zones peu denses (développement d'outils numériques mettant en relation des parents pour l'accompagnement des enfants, autopartage entre particuliers, dispositif de transport solidaire mis en place par des bénévoles, etc.).

L'ensemble de ces solutions émergentes, largement débattues lors des Assises de la mobilité, a vocation à être soutenu par la LOM. Il conviendra toutefois de veiller, d'une part, à ce que l'agilité offerte par la couche numérique de ces applications ne se trouve pas en décalage avec la réalité opérationnelle du fonctionnement des infrastructures de transport auxquelles elles sont liées, et, d'autre part, à ce que la diffusion de ces nouvelles solutions soit homogène sur le territoire<sup>51</sup>. La démarche France Mobilités-French Mobility, lancée en janvier 2018 par le

---

<sup>48</sup> MTES (2020), « Petites lignes ferroviaires. Des plans d'action régionaux », dossier de presse, février.

<sup>49</sup> Le parallèle – que certains pourront juger osé – avec l'histoire mouvementée des tramways dans les villes françaises, rapidement démantelés au sortir de la Seconde Guerre mondiale et reconstitués très progressivement à grands frais à partir des années 1990, alors que d'autres villes européennes avaient fait le choix de conserver et d'adapter partiellement leurs réseaux, peut être une source d'inspiration pour les décisions à prendre sur ce type d'infrastructures lourdes.

<sup>50</sup> Une fiche spécifique du Cerema (« Les initiatives citoyennes de mobilité au service du projet de territoire », coll. « Expériences et pratiques », Fiche n° 5, octobre 2018) décrit quelques-unes de ces initiatives ascendantes s'inscrivant dans le champ de l'innovation territoriale, et propose des pistes pour les intégrer dans des projets de territoires, en particuliers peu denses.

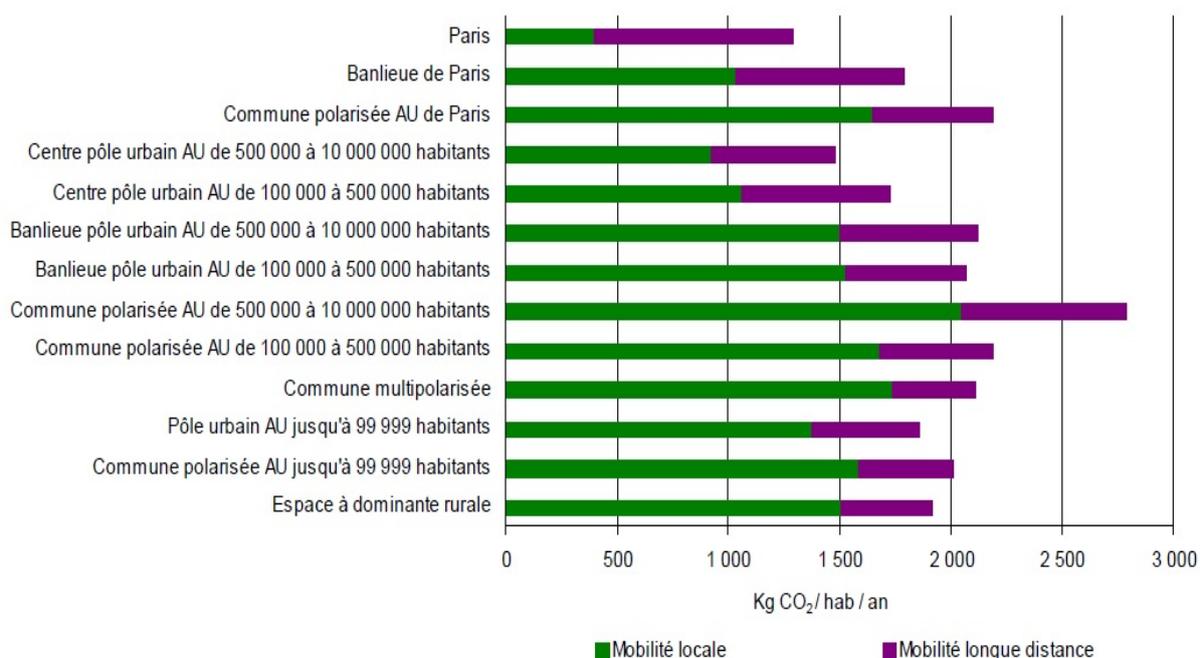
<sup>51</sup> L'Observatoire des mobilités émergentes de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (synthèse de l'étude, 2<sup>e</sup> édition, mai 2017) relève à ce sujet que les transports collectifs et l'ensemble des solutions de mobilités alternatives à l'usage du véhicule personnel se renforcent dans les grandes aires urbaines où ils étaient déjà dominants, alors que l'automobile personnelle continue de progresser dans les territoires moins denses,

ministère de la Transition écologique et solidaire, avec pour objectif de dynamiser la diffusion des innovations au service de la mobilité du quotidien, permettra d'en analyser les effets sur la pratique des usagers.

### Des enjeux écologiques sous-jacents

Le secteur des transports représente en France environ 30 % des émissions de gaz à effet de serre. Il constitue un sujet en filigrane de toute réflexion sur les mobilités dans le cadre des engagements de neutralité carbone du pays. Sans être le prisme d'analyse principal de notre démarche<sup>52</sup>, les impacts écologiques liés aux transports dans les zones périphériques et peu denses sont une réalité. L'enjeu le plus important se situe en zones périurbaines « proches », compte tenu du croisement entre volumes de déplacements et forte part modale de la voiture (voir graphique 6). De même, contrairement à certains *a priori*, les émissions moyennes de CO<sub>2</sub> par habitant ne sont pas plus faibles en zones rurales que dans les espaces urbains.

**Graphique 5 – Émissions annuelles de CO<sub>2</sub> par habitant liées aux déplacements par lieu de résidence des ménages, selon le découpage territorial de l'Insee**



Champ : individus âgés de 6 ans ou plus résidant en France métropolitaine.

Lecture : à Paris, les émissions annuelles liées aux déplacements sont de 1 250 kg de CO<sub>2</sub> par habitant, dont moins de 400 kg de CO<sub>2</sub> liés à la mobilité locale.

Sources : SoeS, Insee, Inrets, ENTD 2008 (cité dans Clément-Werny, 2016)

creusant ainsi l'écart entre, d'une part, un schéma de mobilité urbain offrant une multitude de formes de transport différentes et caractérisé par un usage de plus en plus occasionnel du véhicule personnel et, d'autre part, un schéma de mobilité traditionnel largement dominé par l'automobile.

<sup>52</sup> Cf. en particulier sur ce sujet le Guide pour une mobilité quotidienne bas carbone (2020) réalisé par L. Foglia pour The Shift Project.

La diminution des émissions passe d'abord par les progrès technologiques et énergétiques. Elle suppose aussi une meilleure régulation de la demande de déplacement et une recherche de sobriété des besoins de mobilité, ce qui renvoie aux questions d'aménagement du territoire et d'urbanisme de proximité évoquées précédemment.

#### 1.4. Gouvernance et position des praticiens de la mobilité

Les acteurs de la mobilité auditionnés mettent à la fois en avant, au-delà des constats issus de la revue de littérature, une approche pragmatique des solutions de mobilité et une approche opérationnelle de la gouvernance de l'action publique.

Concernant le premier point, une réduction de l'usage personnel de la voiture est globalement perçue comme difficile dans les territoires peu denses hors agglomération. La réalité et les potentiels variés de ces territoires doivent toutefois permettre de distinguer ceux à structurer plus nettement à moyen/long terme, à l'appui de réseaux de transport organisés, de façon à (ré)affirmer certaines polarités (densification ou redensification de certaines zones). Un fort enjeu de structuration des réseaux de transport public en termes de dessertes (autour de réseaux armatures et de nœuds de rabattement intermodaux cohérents) et de niveau de service (fréquence et amplitude, y compris en heures creuses) est ainsi identifié, en rappelant l'impact avéré de l'offre sur la fréquentation des transports publics et le coût de possession des actifs, particulièrement en matière de transport ferroviaire. L'usage de ce réseau doit être facilité par une intégration tarifaire sans faille – c'est-à-dire globale et cohérente sur l'ensemble de l'offre de transport organisé – complétée, d'une part, d'aides sociales et solidaires spécifiques et, d'autre part, d'un ou plusieurs systèmes d'information multimodaux, évoluant progressivement vers un outil intégré et identifié de type MaaS.

Le « pari » affiché de la LOM sur les nouvelles mobilités et l'initiative locale au plus près des besoins, globalement salué, interroge *a contrario* sur la répliquabilité des expériences, le souci de spécificité pouvant venir contrarier la nécessaire standardisation. Dans ce cadre, un véhicule automobile plus partagé s'appuie sur :

- du covoiturage : mais il faut garder à l'esprit les difficultés du modèle économique de courte distance et les moindres opportunités en zones peu denses. Cela suppose un appui financier et technique des collectivités publiques (subventions, aménagements spécifiques, etc.) et une implication des employeurs sur les trajets domicile-travail ;
- de l'autopartage : l'exigence sociétale et comportementale est plus faible que pour le covoiturage et le statut plus organisé devrait permettre des offres de service appréciables, notamment en rabattement de nœuds significatifs des réseaux structurants (gares ferroviaires, hub services desservis, etc.) ;
- du TAD<sup>53</sup>/Taxi, en origine-destination directe ou en rabattement vers le réseau structurant : les usages sont jugés de plus en plus souples et dynamiques (réduction des temps de réservation) mais ce type de service parfois indispensable aux personnes non motorisées les plus isolées ou fragiles reste coûteux.

---

<sup>53</sup> Transport à la demande.

L'intérêt et l'enjeu des modes actifs (marche, vélo), largement soulignés dans la littérature pour les déplacements de courte distance, semblent encore peu perçus par les acteurs en zones périphériques et peu denses.

Concernant l'impact de la LOM en matière de gouvernance de la mobilité, **la couverture nationale du territoire par des AOM promue par la loi s'appuie sur des EPCI** qui, en cas de prise de compétences, pourront impulser une politique locale de transport adaptée. L'affirmation du **chef de filat régional** pour la coordination globale des politiques des AOM du territoire (bassins de mobilité, comité des partenaires régional) est vue comme un gage de décloisonnement, qui est jugé comme un bon exercice de structuration de l'action publique autour du triptyque experts/élus/citoyens, même si elle peut perturber certaines relations établies.

Le fait que la loi ne précise pas de méthode de définition des **bassins de mobilité** laisse une grande souplesse aux acteurs régionaux dans leur mise en œuvre selon les contextes locaux. Des problèmes de frontière (liés à la réalité des différents bassins de vie) ou de domaine de compétences<sup>54</sup> demeurent. Ils ne seront résolus que par des coopérations supra-territoriales que l'on trouve dès aujourd'hui au sein des syndicats mixtes (SM) SRU. Notons que ces aspects institutionnels de coopération territoriale ont récemment fait l'objet d'analyses spécifiques de la part de France Stratégie<sup>55</sup>.

Concernant le financement, la démarche de contractualisation *via* les **contrats opérationnels de mobilité** institués par la LOM doit conduire à une plus grande transparence des engagements de chacun. Mais sans péréquation du « versement mobilité » en faveur des territoires qui n'en sont pas aujourd'hui bénéficiaires (alors qu'une part significative de leurs résidents actifs travaille en zone couverte) et sans apports financiers complémentaires, certains ont objecté la difficulté de mise en œuvre de nouvelles solutions de mobilités<sup>56</sup>. Deux réactions principales se dessinent face à ce constat :

- le financement de nouvelles solutions de mobilités peut s'appuyer sur d'autres sources<sup>57</sup> que le « versement mobilité » qu'il convient de ne pas solliciter au-delà de son usage principal pour l'exploitation des réseaux, afin de ne pas fragiliser son existence indispensable alors que le débat sur la gratuité des transports vient perturber sa justification auprès des employeurs ;
- le débat sur le manque réel de financement supplémentaire ne doit pas masquer une certaine fragilité de la capacité des élus des territoires hors agglomérations à se saisir des questions de mobilité et des outils proposés par la LOM (« La caisse à outils ne fait pas l'artisan ! »<sup>58</sup>).

---

<sup>54</sup> Certaines interrogations demeurent quant au manque de compétences des autorités organisatrices sur l'ensemble des mobilités de leur territoire, notamment en matière de gestion de voirie et de capacité de régulation de la voiture particulière, indispensables à toute maîtrise de la répartition modale.

<sup>55</sup> Degremont M. (2020), « Les solidarités entre territoires : un levier pour la transition écologique », Note de synthèse, France Stratégie, août.

<sup>56</sup> Ce fut la cause principale de l'échec de la CMP du 10 juillet 2019 lors de l'examen de la LOM.

<sup>57</sup> Comme l'adossement à une fiscalité sur la transition écologique du type CEE.

<sup>58</sup> Selon la réaction d'un représentant de l'UTP (Union des transports publics et ferroviaires).

Sur ce point, la thèse du passage d'une sociologie des « politiques publiques » à celle de « l'action publique »<sup>59</sup> se révèle particulièrement adaptée dans le cadre des politiques de mobilité et de développement territorial encadrées par des lois nombreuses conçues comme des « boîtes à outils ». Leur potentiel, dans un contexte de plus en plus décentralisé, repose en grande partie sur l'utilisation qui en est/sera faite par les acteurs locaux publics comme privés – acteurs dont les moyens et capacités d'action sont apparues plus forts jusqu'à présent au niveau des métropoles et grandes agglomérations urbaines.

La variété des périmètres de réflexion et d'action en matière de politique publique d'aménagement et de mobilités relevant des collectivités territoriales (communes, départements, régions<sup>60</sup>) ou de leurs regroupements (EPCI, métropoles, SM SRU, SM SCoT, pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, pôles métropolitains, ressorts territoriaux des AOM, etc.) peut certes apparaître comme une richesse pour adapter la politique au plus près des réalités territoriales, mais aussi comme un écueil en matière de coordination, de cohérence et de continuité de l'action territoriale. Ce mouvement « girondin » est désormais inéluctable et souhaitable en matière d'organisation des mobilités et singulièrement d'aménagement du territoire depuis les grandes lois de décentralisation comme sectorielles (LOTI, SRU, etc.) et l'effacement de la DATAR. Plusieurs points n'en semblent pas moins nécessaires :

- attendre de l'État un discours national clair sur l'aménagement du territoire, ne serait-ce que pour justifier et prioriser les programmes nationaux d'action territoriale comme d'investissement dans les infrastructures ;
- mettre chaque entité face à ses compétences et installer les coopérations indispensables entre acteurs pour agir et surmonter les effets frontières inhérents à tout périmètre institutionnel, particulièrement antinomiques s'agissant de mobilités ;
- choisir les meilleurs outils de partage entre États, régions et métropoles / EPCI pour observer, diagnostiquer et coproduire un aménagement spatial cohérent et opérant à l'image des SCoT, PLUi-HD ou encore des projets de territoire des PETR. Les démarches de « contractualisation » qui se généralisent dans la sphère de l'action publique apparaissent comme un moyen d'agir plus concrètement et rapidement – à condition de pouvoir se rattacher en permanence à une programmation d'actions ou à une déclinaison d'objectifs stratégiques et à condition d'honorer les engagements...

En conclusion, le contexte général dans lequel s'inscrit la mobilité dans les territoires périphériques et peu denses est schématiquement synthétisé dans le tableau ci-après.

---

<sup>59</sup> Lascoumes P. et Le Gales P. (2012), *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin.

<sup>60</sup> À cela s'ajoute la « révolution silencieuse » des communes nouvelles qui pourraient voir de nouvelles fusions à l'issue des élections municipales de 2020 et dont les nouveaux périmètres interviendront également dans la définition des politiques d'aménagement et de mobilités.

**Tableau 2 – Synthèse du contexte de la mobilité  
dans les espaces périphériques et peu denses**

<b>Forces</b>	<b>Faiblesses</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Gouvernance des mobilités dans les métropoles et grandes agglomérations</li><li>• Niveau et maillage des réseaux routiers et ferroviaires, sous réserve d'un maintien ou d'une régénération des infrastructures</li><li>• Performance globale des opérateurs nationaux de mobilité</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Urbanisme</i> : cloisonnement des politiques d'aménagement et de mobilité, et maîtrise difficile de l'étalement urbain dans un contexte de densité nationale relativement faible</li><li>• <i>Institutionnel</i> : poids des métropoles et faible lisibilité des périmètres institutionnels</li><li>• <i>Culturelle</i> : dépendance à l'automobile (au détriment notamment des modes actifs), individualisation des comportements et conscience encore faible des enjeux collectifs</li></ul>
<b>Opportunités</b>	<b>Menaces</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Affirmation progressive des régions et EPCI</li><li>• Retour au local et à la proximité des nouvelles générations, structuration progressive du périurbain ancien et rôle des villes moyennes</li><li>• Impact du numérique sur l'accès aux services à distance</li><li>• Impact du numérique sur la souplesse d'usage des systèmes de mobilités et capacité d'innovation de la French Tech</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Urgence de la transition écologique</li><li>• Égalité/équité des territoires vs. équilibre / cohérence du territoire</li><li>• Discordance des applications numériques avec la réalité opérationnelle des réseaux (soft &amp; hard) ou avec celle des usages et des besoins ressentis</li><li>• Absence de consensus collectif et politique sur l'équilibre des modes de déplacement</li><li>• Pérennité et transformation de l'industrie automobile nationale, crédibilité d'une substitution au profit d'un secteur industriel plus intégré autour de la mobilité</li></ul>

Source : France Stratégie

## 2. Une vision de la mobilité à travers une typologie des EPCI

En complément de la revue de littérature et des auditions des parties prenantes, une analyse statistique territorialisée a été menée afin d'identifier les zones qualifiables de « périphériques »<sup>61</sup> et peu denses. Ce travail doit permettre de cerner au mieux, à une échelle macroscopique, les enjeux de mobilité se rattachant à ces territoires, de façon à conforter certaines recommandations.

<sup>61</sup> Ce terme emprunté jusqu'ici dans son sens de géographie sociale, en référence à l'ouvrage parfois controversé de Christophe Guilluy (2014), *La France périphérique*, op. cit., peut aussi faire appel à une réalité géographique dès lors que la dynamique territoriale apparaît significativement tournée vers les grandes polarités urbaines environnantes (métropoles ou agglomérations). La problématique est alors de proposer une identification et une localisation plus précise de ce type de territoires, dont on pressent qu'ils concentrent de forts enjeux en termes de mobilité.

## 2.1. Typologie en huit classes

Il existe globalement trois approches pour définir des zones territoriales : une approche statistique, une approche morphologique et une approche institutionnelle.

Une des difficultés de l'observation statistique territoriale est l'adoption d'un zonage. Sa définition peut influencer de façon plus ou moins marquée les résultats finaux, compte tenu du biais de l'effet frontière ou catégoriel de tout périmètre<sup>62</sup>. Le choix d'un périmètre reste malgré tout indispensable pour initier une observation statistique spatiale et dresser un premier tableau de l'accessibilité et de la mobilité dans les zones périphériques et peu denses. Un lien plus qualitatif reste à établir avec les réalités des modes de vie comme avec le fonctionnement de l'espace (bassins de vie) et la morphologie territoriale<sup>63</sup> pour compléter l'interprétation.

Notre analyse territorialisée prend le parti de s'appuyer sur le découpage intercommunal des EPCI pour trois raisons principales :

- le découpage en aires urbaines de l'Insee sur lequel nous aurions pu nous appuyer par défaut en retenant les couronnes périurbaines et les territoires hors aires urbaines était en cours de révision au moment de l'étude, ce qui risquait de rendre notre analyse rapidement obsolète. De plus, il contient par nature un biais lié à sa définition qui s'appuie sur des indicateurs que nous cherchons précisément à analyser<sup>64</sup> ;
- le zonage des EPCI couvre l'ensemble du territoire national et permet, en accord avec notre cadrage méthodologique, de ne pas exclure *a priori* certaines zones de l'analyse ;
- les intercommunalités sont des entités en voie d'affirmation administrative et politique sur lesquelles il semble pertinent de s'appuyer dans une logique à la fois de mobilité (les bassins de mobilité de la LOM s'appuyant clairement sur les EPCI) et d'action publique territoriale (la « bonne échelle du développement du territoire » pour Pierre Veltz)<sup>65</sup>.

Une étude statistique fondée sur l'analyse en composantes principales (ACP), à partir de vingt-deux variables caractérisant la population et les pratiques des transports quotidiens, a permis

---

<sup>62</sup> Afin de s'affranchir de tout périmètre, la recherche géographique a d'ailleurs aujourd'hui tendance à raisonner davantage en gradient qu'en zone, mais cela reste plus délicat pour l'action publique. Comme le rappelle le géographe J. Lévy (Théorie de la justice spatiale, op. cit.) : « Les espaces politiques sont des territoires continus bordés de limites franches, alors que les espaces des habitants sont pour l'essentiel des réseaux, faits de points et de lignes, de lieux et de liens entre ces lieux. On peut en déduire que tout projet territorial doit prendre conscience des limites de ses limites. »

<sup>63</sup> On se rapportera à ce sujet à la thèse de Mathieu Drevelle (2015, Desservir les faibles densités par les transports collectifs routiers : des réseaux aux prises avec le territoire, thèse de géographie, Université Paris 1 - Panthéon Sorbonne) analysant en particulier la capacité des espaces périurbains à être desservis en transports collectifs à partir de la mise au point d'une méthode quantitative de classification morphologique des espaces périurbains selon trois grandes familles (satellitaire, réticulaire, mitage).

<sup>64</sup> La méthodologie de délimitation des aires urbaines se fondant en partie sur les flux de déplacements domicile-travail, et donc sur une composante de la mobilité que l'on cherche justement à analyser, elle constitue en soi une difficulté.

<sup>65</sup> *A contrario*, la limite d'un tel choix est de se figer sur un découpage institutionnel qui n'a pas été établi en fonction de considérations mobilitaires, et comprenant une certaine hétérogénéité. Certaines intercommunalités ne rassemblent que près de 5 000 habitants (seuil minimal en montagne) quand d'autres couvrent des territoires très vastes (Pays basque, Cherbourg-Octeville, Reims, etc.).

de cartographier l'ensemble des EPCI, avec une typologie de huit classes décrites ci-après (voir tableau 3 et carte 3).

### **Classe M**

#### **Les 22 métropoles administratives (22 EPCI, 19,1 millions d'habitants)**

Les 22 métropoles, du fait de leur poids, n'ont pas participé aux traitements statistiques qui ont permis d'élaborer cette typologie. Les actifs de ces métropoles bénéficient d'importantes infrastructures de transport en commun utilisées par un tiers d'entre eux (55 % dans la métropole du Grand Paris), en forte augmentation depuis dix ans. À côté de cet aspect positif, le phénomène de périurbanisation continue, les personnes habitant de plus en plus loin de leur travail, notamment loin des centres (l'emploi se concentrant toujours plus dans les métropoles, avec 121 emplois pour 100 actifs occupés résidents). Le profil de ces territoires apparaît ainsi un peu paradoxal : l'utilisation des transports en commun est importante et en augmentation, mais le nombre de personnes venant de loin en voiture augmente également.

### **Classe A**

#### **La proche banlieue parisienne : une attraction de Paris de plus en plus forte (12 EPCI, 2,9 millions d'habitants)**

Les 12 intercommunalités entourant la métropole du Grand Paris forment un ensemble particulier à forte densité (1 380 hab./km<sup>2</sup>) aux caractéristiques similaires au périurbain, mais en plus marquées. Elles subissent un double phénomène : les résidents vont de plus en plus travailler à Paris, quand les emplois de ces territoires sont de plus en plus pourvus par des personnes habitant le périurbain lointain. Ainsi la population augmente comme le nombre d'emplois, mais de moins en moins d'habitants de ces territoires y travaillent. L'usage des transports en commun est significatif et en progression (21,2 %), et la part des ménages possédant une voiture est en baisse, contrairement à ce qu'on observe dans toutes les autres classes hormis les métropoles. Mais la distance moyenne domicile-travail dans ces territoires est la plus élevée de toutes les classes : 50 % des personnes font plus de 12,7 km pour se rendre à leur travail contre 8,4 km en moyenne en France, et 52 % seulement sont à 30 minutes ou moins de leur travail.

### **Classe B**

#### **Périurbain de la région parisienne et de certaines grandes métropoles ou zones transfrontalières (79 EPCI, 3,9 millions d'habitants)**

Dans ces territoires, la densité est le double de la moyenne française (217 hab./km<sup>2</sup>) avec un taux de construction important et des terrains de plus en plus artificialisés (0,7 point de pourcentage à 11,3 % en 8 ans). Ce sont des EPCI de résidence en fort déséquilibre emploi/population, avec 64 emplois pour 100 actifs occupés résidents, en baisse de 2,4 emplois sur dix ans. De fait, les habitants vont de plus en plus travailler dans les métropoles : la hausse est de 19 % sur dix ans vers une métropole de province, de 9 % vers la métropole du Grand Paris ou vers une intercommunalité limitrophe à Paris (classe A) et de 38 % vers l'étranger pour les intercommunalités transfrontalières de cette classe. On assiste à un allongement des trajets : seulement 54,9 % des habitants sont à 30 minutes ou

moins de leur travail. L'usage des transports en commun y est assez développé (8,2 %) et en augmentation (0,7 point de pourcentage en dix ans). L'usage de la voiture est ainsi un peu plus faible qu'ailleurs, tout en restant largement majoritaire à 77,6 % : seules les métropoles et la classe A font moins.

### **Classe C**

#### ***Périurbain élargi et campagne autour des métropoles ou de villes moyennes : une population qui augmente et utilise de plus en plus la voiture (376 EPCI, 12,4 millions d'habitants)***

La population s'accroît dans ces territoires (+ 0,6 % par an en moyenne) autant par solde naturel que par solde migratoire. Ces communes situées dans une large couronne autour des métropoles de province ne comptent que 74 emplois pour 100 actifs occupés résidents. La part des personnes travaillant dans un autre EPCI y est importante et en forte augmentation sur dix ans : 18 % des actifs résidents vont travailler dans une métropole de province (classe M) et 14 % dans une ville moyenne (classe D). La voiture est ultra majoritaire dans ces déplacements (88 % vers les métropoles de province et 95 % vers les villes moyennes) avec toutefois une part effectuée en transport en commun qui s'affirme à près de 10 % vers les métropoles. La part des ménages ayant une voiture est forte (90,3 %) et continue de progresser, près de la moitié des ménages ayant même deux voitures. C'est dans ces territoires qu'on utilise le plus la voiture pour se rendre au travail (83,4 %) et cette part continue de s'accroître.

On y observe un processus rapide d'artificialisation des sols<sup>66</sup> (+ 1 point de pourcentage de surface artificialisée sur huit ans) pour une trentaine d'intercommunalités limitrophes aux métropoles, avec des taux très importants (plus de 20 %) pour une vingtaine d'intercommunalités autour de Lyon, Bordeaux ou dans le nord de la France. Les ménages sont souvent des familles avec enfants (31,2 %), occupant principalement des maisons (79,1 % contre 55 % en France), plutôt de grande taille (48,4 % des résidences principales ont cinq pièces ou plus contre 35,3 % dans l'ensemble du territoire national).

Ainsi la périurbanisation d'une partie de ces territoires vis-à-vis des métropoles de province progresse. Sur dix ans, le nombre de navetteurs vers les métropoles, dont plus de 40 % sont des employés ou des ouvriers, a augmenté de 17 %, avec des trajets toujours plus longs (de 27 km à 28 km en dix ans).

### **Classe D**

#### ***EPCI des villes moyennes (114 EPCI, 11,6 millions d'habitants)***

La taille moyenne de ces EPCI est de l'ordre de 100 000 habitants (Agen, Auxerre, Béziers, Blois, Brive, Epinal, Lorient, Montbéliard, etc.). La population augmente peu (+ 0,3 % par an) et vieillit assez rapidement : 26,9 % de la population a 60 ans et plus, en augmentation de 5 points de pourcentage en dix ans. La part des personnes vivant seules s'élève à 38,5 %. Ces EPCI comptent plus d'emplois que d'actifs occupés et attirent donc des actifs des EPCI limitrophes venant pour 14 % de la classe C et pour 11 % de territoires plus ruraux, ces deux

---

<sup>66</sup> Selon la définition de l'Observatoire de l'artificialisation des sols – Plan Biodiversité, 2019.

provenances étant en forte progression alors que le nombre de personnes résidant et travaillant au sein des EPCI de classe D baisse de 5 %.

Les temps de transport des résidents sont plus faibles que dans le reste du territoire national et les distances domicile-travail peu élevées (7,6 km). Pourtant, l'utilisation de la voiture pour se rendre au travail est forte (81,8 % des ménages) et en augmentation. À noter un taux de chômage assez important dans ces villes : il s'inscrit à 15,9 % contre 13,6 % en France et s'élève même à 31,9 % pour les 15-24 ans contre 28,6 % en France (en 2016, mesuré par le recensement).

### **Classe E**

#### ***EPCI de villes moyennes ou petites, du rural - EPCI XXL (Cherbourg, Pays basque) (286 EPCI, 9,5 millions d'habitants)***

La taille moyenne de ces EPCI est d'environ 30 000 habitants (Cognac, Morlaix, Narbonne, Périgueux, Puy-en-Velay, Saint-Dié-des-Vosges, etc.).

Cette classe comporte des villes moyennes plus petites que la classe précédente et des territoires présentant certains des aspects ruraux des deux dernières classes. La densité y est faible (58 hab./km<sup>2</sup>), la population vieillissante (les plus de 60 ans représentent 32,4 % de la population, en augmentation de 5,2 points de pourcentage en dix ans) et le solde naturel négatif. Ce sont des types d'espace plutôt « autocentrés », qui ont moins d'échanges avec le reste du territoire. Le bilan emplois/actifs y est équilibré (96,3 emplois pour 100 actifs occupés résidents) et la part de la population travaillant hors de son intercommunalité est plus faible (26,6 % contre 32,8 % en France). Les actifs habitent souvent proche de leur travail, la distance médiane domicile-travail y étant presque moitié moindre qu'ailleurs en France (4,3 km contre 7 km). La part des agriculteurs, des artisans et commerçants y est plus importante qu'ailleurs ainsi que celle des non-salariés (17,6 %). Cela explique le taux non négligeable des personnes n'utilisant aucun mode de transport (6,1 %) ou se déplaçant à pied (7 %), la voiture restant toutefois le mode majeur de déplacement (81,8 %).

#### ***Classe F – EPCI ruraux et périurbain de villes moyennes : un rapport déséquilibré emplois/actifs occupés pour des territoires de plus en plus périurbains (201 EPCI, 3 millions d'habitants)***

Les EPCI de cette classe, de taille plus faible que ceux de la classe E (15 000 habitants contre 30 000) et beaucoup moins denses (38,7 hab./km<sup>2</sup>), présentent certains aspects des territoires ruraux. La population n'y augmente que très peu et seulement du fait des mobilités résidentielles. 11 % des actifs sont agriculteurs exploitants ou artisans-commerçants et 22,5 % sont non-salariés avec peu de besoin de mobilité (un cinquième des actifs n'ont aucun mode de transport ou se déplacent à pied, contre un peu plus d'un dixième en France). On note toutefois une moins bonne accessibilité aux services que la classe E : seulement 76,8 % des personnes ont accès en quinze minutes ou moins aux douze équipements de la gamme

intermédiaire<sup>67</sup> contre 89,5 % pour la classe E). Le nombre de résidences secondaires y est particulièrement important, hors régions Hauts-de-France et Grand Est.

Ces territoires présentent aussi des aspects périurbains avec l'un des plus faibles taux de concentration de l'emploi (60 emplois pour 100 actifs occupés résidents), une forte possession et un usage important de la voiture, une faible part des personnes habitant à moins de 30 minutes de leur travail (68 %). Ils servent en partie de périurbain aux villes moyennes : 29 % des habitants actifs occupés travaillant dans une intercommunalité des classes C et surtout D, en progression de 13 % sur dix ans<sup>68</sup>. Si la moitié des actifs n'ont que 4,8 km à parcourir pour se rendre à leur travail, un quart doit parcourir plus de 15 km, avec un usage marginal des transports en commun. Seulement 1,5 % des actifs déclarent les utiliser.

### **Classe G**

#### ***EPCI ruraux : territoires vieillissant avec une faible densité (146 EPCI, 1,7 million d'habitants)***

La taille moyenne de ces intercommunalités est très réduite (12 000 habitants) et leur densité très faible (20,7 hab./km<sup>2</sup>). Elles perdent de la population du fait d'un solde naturel négatif (- 0,6 %) dans un contexte de vieillissement de la population : 35,9 % de la population a 60 ans et plus, en augmentation de 5 points de pourcentage en dix ans. Le nombre de logements construits est assez réduit (3,5 logements commencés pour 1 000 habitants par an en moyenne entre 2011 et 2015, pour 6 en France) avec de nombreux logements vacants (11,3 % des logements). Les résidences secondaires y sont aussi fréquentes, représentant un quart du parc de logements.

La situation des personnes vis-à-vis des mobilités est ambivalente. Seulement deux tiers des personnes ont un bon accès aux services de la vie quotidienne (- 9,6 points de pourcentage en vingt ans pour l'accès aux douze équipements de la gamme intermédiaire en quinze minutes ou moins). Mais c'est aussi la classe où la part des actifs travaillant dans un autre EPCI que celui de l'habitation est la plus faible (un quart contre près d'un tiers en France), 10 % des actifs n'ayant pas à se déplacer pour travailler (agriculteurs, artisans travaillant dans la même maison) et 10 % se déplaçant à pied. L'usage de la voiture, moins fréquent que dans les autres types de territoire, augmente pourtant vivement (+ 5,7 points de pourcentage pour arriver en 2016 à 77,5 %), ce qui traduit vraisemblablement des déplacements devenus nécessaires pour certains motifs.

---

<sup>67</sup> Temps d'accès routier estimé par l'Insee à partir de la gamme intermédiaire de la BPE (banque, caisse d'épargne, école de conduite, supermarché, magasin de vêtements, de chaussures, de meubles, station-service, collège, orthophoniste, etc.).

<sup>68</sup> Il est raisonnable de penser que l'évolution des mobilités pendulaires de ces zones avant tout rurales est liée à la baisse du nombre d'agriculteurs et à l'augmentation du travail salarié et de service.

**Tableau 3 – Valeurs des principales variables pour chaque classe de la typologie EPCI**

		CLASSE M	CLASSE A	CLASSE B	CLASSE C	CLASSE D	CLASSE E	CLASSE F	CLASSE G
France métropolitaine									
Population 2016 (en millions)	64,5	19,1	2,9	3,9	12,6	11,6	9,5	3,0	1,8
En %		29,7	4,6	6,1	19,5	18,0	14,8	4,7	2,7
Superficie (km <sup>2</sup> )	543 753	13 868	1 594	18 042	133 749	48 793	164 249	77 731	85 727
En %		2,6	0,3	3,3	24,6	9,0	30,2	14,3	15,8
Nbre_epci	1236	22	12	79	376	114	286	201	146
En %		1,8	1,0	6,4	30,4	9,2	23,1	16,3	11,8
Taux d'évolution de la population annuelle moyenne 2011-2016	0,4	0,5	0,7	1,0	0,6	0,3	0,1	0,3	-0,3
Densité (habitants/km <sup>2</sup> )	119	1 379	1 846	217	94	237	58	39	21
Indice de concentration de l'emploi	1,0	1,2	0,9	0,6	0,7	1,2	1,0	0,6	0,8
Part de la pop travaillant hors de l'EPCI de résidence (en %)	32,8	26,7	58,8	47,5	41,0	33,7	26,6	31,1	27,0
Différence 2016-2006*	2,9	1,9	1,2	2,7	4,0	4,3	3,3	2,0	4,1
Part actifs occupés résidant à 30 minutes ou moins de leur lieu de travail (en %)	73,5	70,9	52,4	54,9	73,0	85,4	82,9	67,8	78,8
Différence 2016-1999	-3,3	-1,6	0,1	-3,4	-5,2	-3,3	-3,8	-6,9	-4,8
Mode principal pour le déplacement domicile travail									
Aucun mode	4,4	2,8	3,2	5,3	6,3	3,3	6,1	10,4	11,1
À pied	6,4	6,6	5,8	6,5	5,4	6,0	7,0	8,8	8,5
Deux roues	3,9	5,5	2,7	2,4	2,7	3,4	3,0	2,4	2,1
Voiture	70,0	52,8	67,1	77,6	83,4	81,8	81,8	76,8	77,5
Transport en commun	15,3	32,3	21,2	8,2	2,2	5,5	2,0	1,5	0,8
Part de la population ayant accès en moyenne aux 12 équipements de la gamme intermédiaire en 15 minutes ou moins (en %)	94,2	99,3	99,9	97,1	92,7	97,5	89,5	76,8	66,9
Différence 2017-1998	-1,1	-0,2	0,0	0,1	-1,3	-0,1	-2,5	-3,6	-9,6

\* La différence 2016-2006 est égale à la donnée 2016 moins la donnée 2006. Dans cet exemple, la part de la population travaillant hors EPCI de résidence est égale à 32,8 % en 2016, 29,9 % en 2006. La différence est de 2,9 %.

Classe M : 22 métropoles administratives (Grand Paris, Rouen Normandie, Nantes Métropole, etc.)

Classe A : proche banlieue parisienne (CA Roissy Pays de France, CA Communauté Paris-Saclay, CA Versailles Grand Parc, etc.)

Classe B : périurbain de la région parisienne et de grandes métropoles ou zones frontalières (CC Vexin Centre, CU Grand Paris Seine et Oise, CA Annemasse-les Voirons-Agglomération...)

Classe C : périurbain élargi et campagnes autour des métropoles ou villes moyennes (CA Caux Seine Agglo, CC de la Plaine Dijonnaise, CA Vitry Communauté, CA de l'Ouest rhodanien, etc.)

Classe D : EPCI des villes moyennes (CA de Blois Agglopolys, CA Roannais Agglomération, CA Lorient Agglomération, etc.)

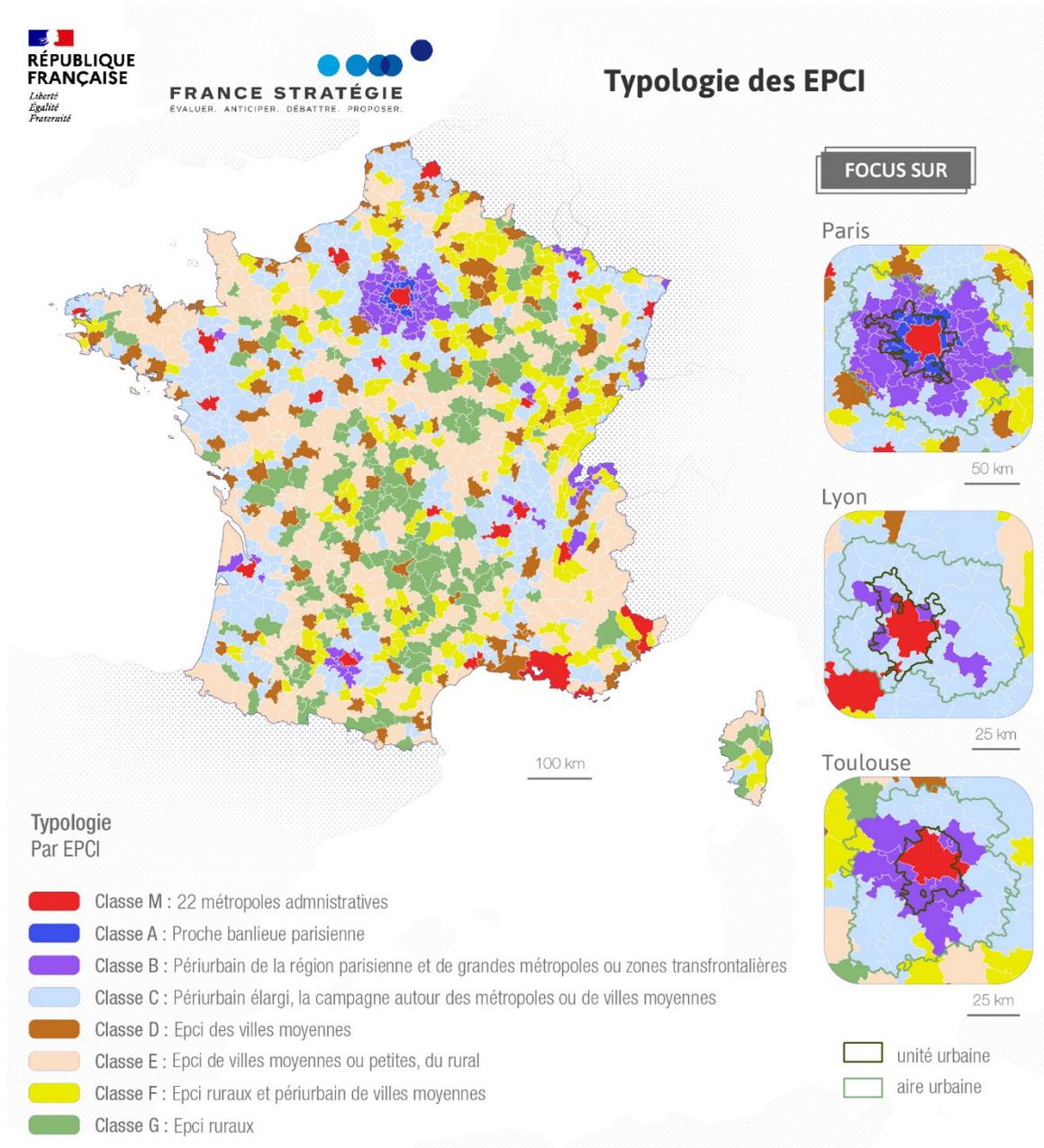
Classe E : EPCI de villes moyennes ou petites, du rural et EPCI XXL (CC Vierzon Sologne Berry, CC Armagnac Adour, CA Le Grand Périgueux, CA du Cotentin, etc.)

Classe F : EPCI ruraux et périurbain de villes moyennes (CC Cœur de Sologne, CC Porte d'Aquitaine en Pays de Serres, CC Lieuvain Pays d'Auge, CC de la Vanne et du Pays d'Othe, etc.)

Classe G : EPCI ruraux (CC Ardèche des Sources et Volcans, CC du Pays de Serres en Quercy, CC Creuse Grand Sud, etc.)

Source : Insee, recensement de la population 2016

## Carte 4 – Typologie des EPCI



Lecture : le focus cartographique sur Paris, Lyon et Toulouse permet d'illustrer la question du zonage. On constate que le périmètre de l'unité urbaine Insee correspond grossièrement au périmètre des métropoles administratives et de leurs EPCI de proche banlieue. En revanche, si le périmètre de l'aire urbaine INSEE de Paris correspond globalement à la classe B de la région parisienne, il n'en est rien pour les aires des métropoles de province de Lyon et Toulouse, où l'aire urbaine est beaucoup plus extensive que la seule classe B (et, inversement, ne recouvre que très partiellement les EPCI qualifiés de périurbain élargi de la classe C), signifiant là une certaine différence dans l'appréciation du territoire.

Réalisation : ANCT 2020

Source : Observatoire des territoires, ANCT 2020 – IGN 2019

## **2.2. Enjeux en termes de structuration des systèmes de mobilité des territoires**

La typologie des EPCI précédemment décrite offre une vision globale du territoire national, permettant d'identifier quelques grands enjeux en matière de structuration de la mobilité quotidienne dans certains territoires périphériques et peu denses, à l'appui d'un système de mobilité alternatif à l'autosolisme autour de « transports organisés par la puissance publique »<sup>69</sup> (collectifs ou le plus largement partagés<sup>70</sup>).

La problématique des zones périphériques et peu denses est différente de celle des intercommunalités des classes M (métropoles) et A (proche banlieue parisienne). Ces territoires peuvent comprendre en leur sein des espaces de faibles densités plus ou moins bien desservis selon l'extension de leur périmètre (cas notamment des métropoles très étendues d'Aix-Marseille-Provence ou de Nice Côte d'Azur). Ils sont cependant couverts par des autorités organisatrices, dont le pouvoir intégrateur et mobilisateur est à même de proposer à terme des réponses coordonnées.

De même, les territoires de la classe B (périurbain de la région parisienne et de certaines grandes métropoles ou zones transfrontalières), relativement denses, sont fortement polarisés vers de grands pôles urbains. Les enjeux de mobilité et de structuration des transports sont le plus souvent identifiés ou en gestation. C'est le cas par exemple du Grand Paris Express et de son impact sur l'accessibilité de la grande couronne francilienne, du transfrontalier genevois avec la mise en service récente du projet CEVA<sup>71</sup> ou encore des frontières luxembourgeoise et alsacienne.

Les EPCI des classes M, A et B regroupent à eux seuls 40 % de la population française sur environ 6 % de la superficie du territoire national. À l'opposé, les EPCI fortement ruraux de la classe G (2,5 % de la population), de très faible densité, relativement autocentrés et sièges de mobilités hors territoire plus ponctuelles (lycées, hôpitaux, etc.), pourront difficilement se développer autour de réseaux de transports collectifs structurants. Ils devront compter sur une

---

<sup>69</sup> Nous utilisons cette périphrase pour exprimer l'ensemble de l'offre de mobilité alternatif au transport privé individuel motorisé, comprenant des solutions de transport pouvant aller au-delà des seuls transports ferroviaires ou routiers classiquement développés et intégrant l'organisation de leurs complémentarités.

<sup>70</sup> La problématique de mise en œuvre d'un transport collectif – dont la palette est aujourd'hui très ouverte – est à la croisée, d'une part, de son attractivité liée à la qualité et disponibilité de l'offre et, d'autre part, d'une couverture minimale des coûts d'exploitation liée à sa fréquentation. La densité de population joue un rôle important : elle permet en effet d'augmenter le potentiel d'utilisateurs sur un linéaire donné et d'intensifier l'offre sans dégrader le taux de remplissage. Le cercle vertueux observé en zone dense a tendance ainsi à s'inverser en zone peu dense, où l'extension des lignes ne peut a priori se faire dans cette logique qu'au prix d'une dégradation de l'intensité du service, donc de l'attractivité et in fine de la couverture du coût d'exploitation, à apprécier a contrario en fonction de la valeur sociale et d'aménagement du territoire que peuvent avoir de telles liaisons ou extension de lignes. Même si une desserte est faible, elle a en effet le mérite d'exister et de constituer une offre a minima d'accessibilité du territoire. C'est précisément le choix politique de la Suisse, où toutes localités de plus de 100 habitants doit être desservies trois fois par jour par les cars postaux (voir annexe).

<sup>71</sup> Le projet de connexion entre Cornavin Eaux-Vives et Annemasse a permis de mettre en œuvre le RER transfrontalier Léman Express. Voir également à ce sujet Degrémont M. (2019), « La mobilité dans le Grand Genève : quelles pistes pour un développement territorial équilibré et durable ? », Document de travail, n° 2019-2, France Stratégie, mai.

décision politique forte ou sur un maillage territorial favorable, rendu possible notamment par l'existence de lignes et gares ferroviaires dont l'adaptation est à conforter au cas par cas<sup>72</sup>.

La classe D, qui regroupe des intercommunalités de villes moyennes relativement denses (18,1 % de la population), constitue quant à elle un enjeu à double titre<sup>73</sup>. D'une part, le caractère urbain de ces espaces centraux doit amener ces villes moyennes à suivre des évolutions similaires à celles de leurs « grandes sœurs » en matière de réseau de transports collectifs, de mobilités douces et actives (marche, vélo), et simultanément de maîtrise de la place accordée à la voiture en ville, notamment pour la politique de stationnement. L'autre enjeu est le lien que ces villes entretiennent avec leurs zones périurbaines qui, comme nous l'avons évoqué, se développent parfois au détriment du cœur de ville lui-même, et toujours à la faveur d'une utilisation croissante de l'automobile. Les responsabilités d'AOM que ces collectivités assument pour la plupart d'entre elles doivent donc les conduire à se concentrer sur la structuration de ces flux centre-périphérie, que ce soit au sein même de leurs ressorts territoriaux ou, si besoin, au-delà par le biais d'une meilleure coordination avec les EPCI ou AOM voisins dans la logique de définition des bassins de mobilité institués par la LOM, voire de création de syndicats mixtes.

**Au final, le cœur des problématiques d'accessibilité et de mobilité des zones périphériques et peu denses vu sous l'angle des EPCI concerne davantage les classes C, E et F de la typologie (couvrant près de 40 % de la population comme les classes M, A et B, mais cette fois-ci sur près de 70 % de la superficie du territoire national). Les enjeux de structuration de la mobilité quotidienne pour ces classes sont alors avant tout liés :**

- **d'une part, à l'évolution de l'aménagement et au degré de densification de ces territoires planifié à court/moyen terme, et envisageable à plus long terme ;**
- **d'autre part, à l'équilibre entre emplois et résidents ainsi qu'à la localisation des services et à leurs modalités d'accès.**

Sur ces points, on retiendra que plus de 30 % des déplacements pendulaires de la classe C sont en direction d'une métropole ou d'une ville moyenne, quand la classe E présente un plus grand équilibre entre résidents et emplois et de moindres échanges avec les EPCI voisins. La classe F quant à elle représente des territoires intermédiaires au caractère rural-périurbain éloigné, avec un déséquilibre emplois/résidents (comme la classe C) et des échanges pendulaires de grandes distances en direction de villes moyennes (classe D).

Compte tenu des densités et flux potentiels, il semble prioritaire de s'attacher à structurer et à fiabiliser les systèmes de mobilité des espaces de la classe C autour de réseaux armatures, de rabattements cohérents, de systèmes tarifaires coordonnés à l'appui d'une dynamique spatiale marquée par l'attractivité de métropoles ou d'agglomérations, dont l'enjeu territorial

---

<sup>72</sup> C'est tout l'enjeu des lignes ferroviaires de desserte fine du territoire, dont les plus « isolées » doivent être (re)considérées dans une perspective de maintien ou de renforcement d'accessibilité du territoire : voir MTES (2020), « Petites lignes ferroviaires. Des plans d'action régionaux », dossier de presse, février.

<sup>73</sup> La mobilité dans ces territoires fait en particulier l'objet d'une étude spécifique du Cerema (Pelata J. [2019], Mobilités dans les villes moyennes, Trois échelles territoriales d'analyse, Cerema, janvier) et de nombreuses études de cas comme celle par exemple sur le territoire de Belfort (Belot R., Picard F., Boulat R. et Rey B. [2018], Projet « Politiques locales de transition mobilitaire ». Le cas de Belfort-Montbéliard, synthèse, Forum Vies Mobiles-UTBM).

est de conforter un rayonnement équilibré sur un très vaste périmètre. **Cette vision ne peut par conséquent s'envisager qu'à travers des bassins de mobilité définis en totale cohérence avec les documents planificateurs tels que les SCoT et PLUi.**

Les enjeux des EPCI de villes moyennes ou petites au caractère plus rural (classe E) peuvent être d'un autre ordre : on cherche ici à maintenir un certain fonctionnement équilibré – donc plus sobre en déplacements –, tout en veillant à garantir un accès aux services et aux équipements, notamment de santé, pour une population vieillissante. La plupart de ces villes disposent d'un réseau plus ou moins limité de transports publics, centrés sur le cœur de villes. Il convient de les conforter et compléter, soit par l'extension de lignes jugées pertinentes – eu égard à la desserte d'équipements spécifiques ou à la structuration du territoire prévue dans les documents d'urbanisme –, soit par des systèmes complémentaires organisés, de type TAD et covoiturage / autopartage.

Enfin, le cas des EPCI ruraux et périurbains de villes moyennes (classe F), image de territoires en bascule, reste ambivalent. Leur caractère rural les rapproche de la classe G. Mais la part non négligeable de navettes pendulaires de longues distances vers les villes moyennes – pour près d'un quart des actifs – constitue une particularité qui semble difficilement conciliable avec des transports collectifs, eu égard aux volumes en jeu et à la dispersion de l'habitat dans ce type d'espace. Les réponses peuvent alors se trouver davantage soit dans l'appui au développement de nouvelles solutions de mobilités de type covoiturage/autopartage et TAD, soit dans l'optimisation de l'utilisation d'une ligne de desserte ferroviaire existante lorsque cette opportunité se présente, soit encore dans la création d'une ligne de desserte routière régulière lorsqu'un potentiel d'utilisation est jugé suffisant<sup>74</sup>. Il convient dans ces deux derniers cas de favoriser systématiquement les rabattements, notamment l'utilisation de modes actifs (marche, vélo) pour rejoindre les arrêts.

L'objet de cette analyse territorialisée à une échelle nationale<sup>75</sup> n'est pas de proposer des solutions de transport précises, mais bien plutôt de faire émerger des enjeux liés de territoire et de mobilités attachés aux différents types d'EPCI. En matière d'offre de mobilité, cette approche reste donc à compléter par des analyses plus fines à une échelle régionale ou intercommunale. En matière de gouvernance, cette typologie peut en revanche aider à mieux appréhender les modalités et les conditions d'une structuration simultanée de l'espace territorial et des mobilités.

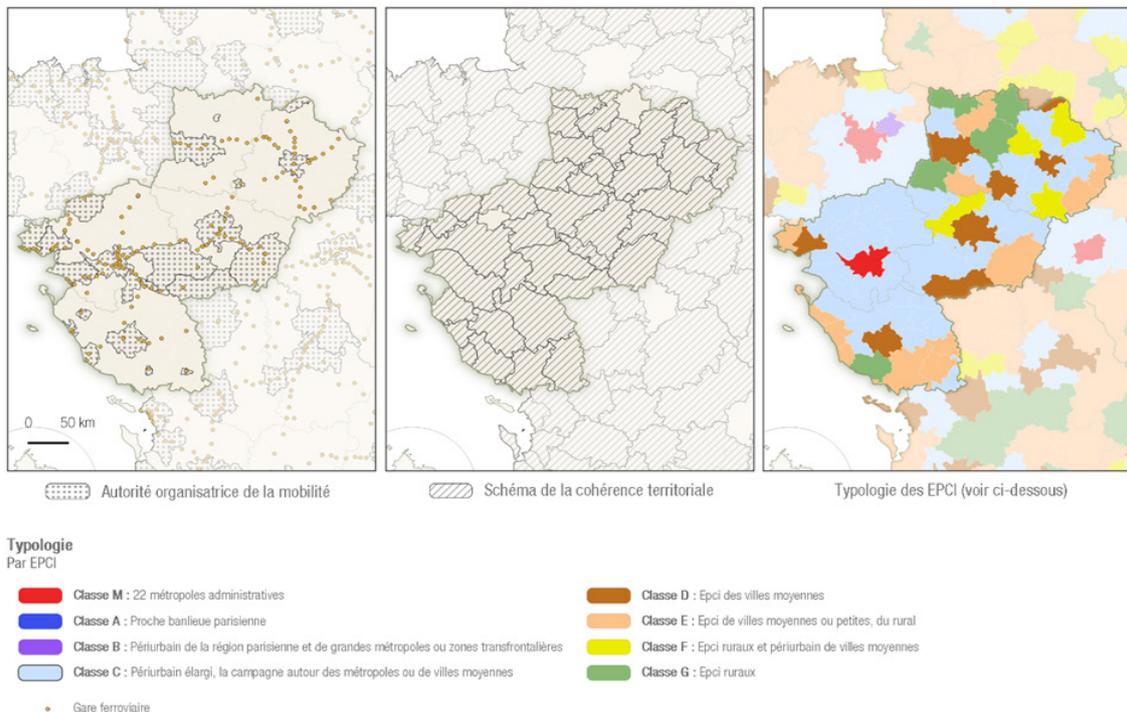
Pour illustrer ce point, on s'appuie sur l'analyse d'un focus sur la région des Pays de la Loire (carte 5).

---

<sup>74</sup> À la suite par exemple de l'évaluation d'une expérience de covoiturage ou d'autopartage ayant fait émerger un ou plusieurs axes prioritaires pour une desserte régulière par navettes collectives.

<sup>75</sup> À partir de données mobilités fondées pour l'essentiel sur les navettes domicile-travail du recensement 2006-2016 avec les limites statistiques évoquées sur certains EPCI très étendus. On pourra également se reporter à la fiche d'analyse de l'Observatoire des territoires sur les mobilités quotidiennes de 2019.

### Carte 5 – Focus sur la région des Pays de la Loire



Sources : ANCT/ADT OT 2020 – Cerema 2019 – DGALN 2020 – SNCF 2019 – IGN 2019

**Typologie EPCI Pays de la Loire** : L'exemple du zoom de la typologie « Mobilités des EPCI » sur la région des Pays de la Loire montre une majorité d'intercommunalités de type périurbain élargi (classe C, en bleu clair) autour de la métropole nantaise (en rouge) et des communautés urbaines ou d'agglomération de villes moyennes de classe D (en marron) réparties sur le territoire régional (autour d'Angers, Le Mans, Laval, Cholet, etc.), révélateur d'un fonctionnement relativement resserré et homogène sur l'ensemble de l'espace régional.

**AOM Pays de la Loire** : Par comparaison, la représentation du périmètre des AOM existantes sur la région révèle une couverture encore partielle du territoire régional, en particulier des EPCI peu denses de la classe C, dont les enjeux de mobilité sont prioritaires.

À titre d'information complémentaire, la localisation sur cette même carte des nœuds que constituent les gares ferroviaires pour le réseau structurant régional (points jaunes), pour nombre d'entre elles en dehors de toute AOM, montre géographiquement le rôle que pourraient jouer ces lieux selon leur répartition sur le territoire des différents EPCI, notamment de classe C.

**SCoT Pays de la Loire** : En dernier lieu, si nous comparons avec la carte des SCoT tels que recensés au 1<sup>er</sup> janvier 2019 sur la région, nous observons cette fois une couverture quasi complète du territoire régional par ces schémas de planification, mais avec un morcellement important peu propice à intégrer par exemple les logiques de mobilité convergentes des EPCI de classe C<sup>76</sup>.

<sup>76</sup> Une analyse similaire avec les périmètres des quelques PLUi existants ajouterait un troisième découpage à cette comparaison, mais essentiellement centré sur des EPCI d'agglomérations.

*In fine*, ce simple exercice cartographique met en avant une disparité des couvertures territoriales et des périmètres d'action supra-communautaires actuels en matière d'aménagement du territoire d'un côté et d'organisation des mobilités de l'autre. Il illustre de fait une réelle difficulté à mener, sur des zones éloignées des polarités urbaines, des politiques de moyen terme en synergie dans ces deux domaines.

Ceci laisse apparaître tout l'enjeu d'une définition pertinente des nouveaux bassins de mobilité mentionnés dans la LOM, dont les délimitations et la mise en œuvre<sup>77</sup> doivent être l'occasion de mieux intégrer la globalité de ces espaces peu denses, et de faciliter une plus grande cohérence entre la structuration des réseaux de mobilité et l'évolution planifiée des territoires à moyen terme (cf. pistes d'action 2 et 3).

### **3. Pistes d'action : planification territoriale et structuration de l'offre de mobilité**

Nous pouvons à présent mettre en perspective ce travail de réflexion transversale, nécessaire à l'identification de problématiques majeures d'action publique, en pointant une série de pistes d'action sur deux thématiques essentielles : d'une part, la gouvernance croisée de la planification territoriale et de la mobilité et, d'autre part, la structuration de l'offre de mobilité dans les territoires périphériques et peu denses.

#### **3.1. Gouvernance de la planification territoriale et de la mobilité**

##### ***Mieux piloter la cohérence entre développement spatial et mobilité territoriale pour limiter la dispersion des activités et de l'habitat, source endogène de déplacements***

La mobilité, par nature transversale, ne peut être pensée uniquement en termes de flux et d'infrastructures de transport, dont le modèle socioéconomique dominant a une tendance certaine à l'auto-alimentation. Sans remettre en cause le droit à la mobilité et la liberté de se déplacer, l'un des rôles majeurs des systèmes de mobilité est de répondre à des « besoins » de déplacements et d'accompagner un projet de territoire structurant fortement ces besoins. Ce projet doit être pensé politiquement et opérationnellement en amont, la capacité d'adaptation dynamique des systèmes de transport ne devant pas pallier une absence de réflexion ou un trop grand laxisme en ce domaine, y compris – et surtout – dans les territoires peu denses, au profit inévitablement des modes les plus individuels et les moins maîtrisables.

Du point de vue général de l'aménagement et de la cohésion du territoire, le constat actuel est double. D'un côté, on a assisté ces dernières décennies à une forte métropolisation, mais comme nous l'avons vu avec la typologie, la plupart des EPCI d'agglomérations et villes moyennes conservent un excédent d'emplois par rapport aux résidents, ce qui constitue une capacité réelle de rééquilibrage. De l'autre côté, on constate un étalement urbain qui s'est révélé politiquement, économiquement et même topographiquement difficile à contenir jusqu'à présent en France.

---

<sup>77</sup> Avec la mise en place de comités des partenaires.

Dès lors, le débat sur la mobilité dans les zones périphériques et peu denses s'appuie principalement sur deux leviers d'action plus ou moins complémentaires :

- à moyen/long terme, une nécessaire maîtrise de la répartition territoriale des services, des emplois et de l'habitat<sup>78</sup>, qui doit s'exercer par des modalités opérationnelles de planification territoriale, assurant une plus grande cohérence et continuité d'action entre stratégie et réalisation ;
- à plus court terme, une amélioration des conditions d'accès, en favorisant le développement de solutions de transports adaptées à toutes les catégories de personnes.

Le premier axe est plus ambitieux et plus vertueux, gage à terme d'une plus grande sobriété de déplacements, mais politiquement plus incertain. Le second, qui repose sur les nouvelles mobilités, est plus technique, ne traitant pas nécessairement le problème à la source, mais à effet de court terme plus direct. Notons que cette logique vertueuse se trouve aujourd'hui renforcée par une synergie certaine entre les nouveaux objectifs législatifs visant le « zéro émission nette » (ZEN) et le « zéro artificialisation nette » (ZAN) – la recherche d'une plus faible artificialisation des sols renforçant un urbanisme dit de proximité/mixité et donc une sobriété de la mobilité, et inversement<sup>79</sup>.

Malgré un éventuel écart de temporalité entre politique de mobilité et politique d'aménagement et d'urbanisme, ces deux axes ne doivent donc pas s'exclure ou s'ignorer l'un l'autre, mais bien au contraire se compléter dans des politiques transversales cohérentes.

**PISTE D'ACTION N° 1 – Comme d'autres pays européens<sup>80</sup>, la France devrait se doter d'un document prospectif exposant les grandes orientations politiques en matière de structuration du territoire national. De telles orientations aideraient à prioriser les choix d'investissements nationaux et, si besoin, à arbitrer les choix d'aménagement plus locaux. En appui de politiques communes portées par les directions des ministères de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales (DHUP, DGITM), France Stratégie suggère que la nouvelle ANCT, avec son Observatoire des territoires et ses appuis opérationnels, participe à l'élaboration d'un tel « Schéma d'orientations d'aménagement du territoire » et soit impliquée dans sa mise en œuvre, par l'animation d'un réseau de cellules régionales en soutien des politiques de planification territoriale.**

---

<sup>78</sup> Rappelons que l'un des points sensibles de la planification territoriale en zones périphériques et peu denses concerne de fait la localisation des zones commerciales, gros générateurs de flux automobiles, ainsi qu'une maîtrise plus aléatoire de la localisation ou de la concentration des emplois par rapport à celle plus réglementée de l'habitat.

<sup>79</sup> Cette double approche désormais politiquement affichée a également le mérite de remettre en avant le questionnement social et économique du « droit » ou bien de « l'injonction » à la mobilité, et de façon un peu caricaturale celui de la gouvernance autour de la dialectique entre « société libérale de la mobilité » versus « société planifiée de l'accessibilité ».

<sup>80</sup> À l'image par exemple du *Projet de territoire suisse*, fruit de la collaboration des trois niveaux de l'État fédéral, offrant un cadre d'orientation et une base de décision pour les politiques publiques à incidence territoriale (voir annexe).

## **Avec quel outil intégrateur de planification territoriale, de programmation opérationnelle et contractuelle ?**

Les lieux de réflexion commune et à bonne échelle territoriale entre politiques d'aménagement et de mobilité sont peu nombreux dans l'organisation institutionnelle actuelle. Ils doivent être confortés comme outils de planification opérationnelle – voire de régulation foncière et immobilière – et comme supports à la fois d'une implication équilibrée entre petites et grandes collectivités et d'une adhésion citoyenne indispensable à la continuité de l'action publique dans ce domaine (c'est-à-dire *a minima* sur des périodes glissantes de dix à quinze ans).

Après des efforts louables de simplification des schémas directeurs stratégiques – avec notamment la création des SRADDET<sup>81</sup> par la loi NOTRe –, les documents de planification territoriale, parfois rendus non cohérents par des mises en conformité étalées dans le temps, demeurent assez formels et ont parfois tendance à suivre davantage les évolutions qu'à les anticiper ou les orienter. Quels outils, quelles normes, quels contrôles assurent la continuité et l'efficacité de ces politiques d'aménagement (de la stratégie à l'action) à la bonne échelle territoriale, entre les approches macroscopiques des SRADDET et le pilotage des droits à construire à la parcelle des PLU ?

Au-delà de l'émergence des PLUi-HD, qui semblent un outil prometteur à l'échelle locale d'une agglomération<sup>82</sup>, et suite aux récentes analyses de France Stratégie sur le sujet<sup>83</sup>, le SCoT apparaît aujourd'hui comme le support et l'espace de dialogue le plus adapté pour conduire une politique territoriale supra-communautaire transversale et cohérente (concernant l'habitat, les emplois, commerces et mobilités) au niveau d'un bassin de vie, intégrant des espaces tant urbains que moins denses. Le SCoT peut à la fois constituer un lieu de discussion entre États, régions et élus locaux et être le siège d'une acculturation des différents acteurs locaux pour aller vers une vision stratégique commune du territoire, dans laquelle doit s'inscrire pleinement la définition et le déploiement du système de mobilité.

**PISTE D'ACTION N° 2 – Il serait souhaitable de s'appuyer en priorité sur les SCoT pour définir et cadrer les adaptations des systèmes de mobilités en cohérence avec les perspectives de développement des territoires périphériques et peu denses. La récente ordonnance du 17 juin 2020 sur la modernisation des SCoT<sup>84</sup> suggère de tenir compte des bassins de mobilité stipulés dans la LOM lors des évolutions de périmètre des SCoT. Sur cette base solide de formalisation concertée de bassins de vie, et sous réserve de particularités locales, il semble opportun à terme de faire correspondre plus systématiquement ces deux**

---

<sup>81</sup> Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

<sup>82</sup> Les PLUi-HD (Plan local d'urbanisme intercommunal Habitat et Déplacements), encore peu nombreux, assurent une intégration des PLU avec les PLH et PDU mais à l'échelle d'un EPCI (par exemple le PLUi-HD du Grand Chambéry).

<sup>83</sup> Sur ce constat, on se reportera à France Stratégie : Degremont M. (2020), « Les solidarités entre territoires : un levier pour la transition écologique », Note de synthèse, France Stratégie, août.

<sup>84</sup> La loi Élan avait autorisé le gouvernement à légiférer par ordonnance, pour adapter l'objet, le périmètre et le contenu du SCoT afin de tirer les conséquences de la création du SRADDET, et du transfert de la compétence en matière de PLU aux EPCI à fiscalité propre. C'est l'objet de l'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale (SCoT), qui confirme la pertinence des SCoT comme documents intermédiaires alliant démarche stratégique transversale et mise en action, en se fondant en partie sur une analyse menée par le CGEDD. Voir CGEDD (2017), Quelles évolutions pour les schémas de cohérence territoriale ?, rapport, avril.

**périmètres d'action afin de lier étroitement et opérationnellement système de mobilité structurant et aménagement du territoire.**

***Avec quel type d'analyse territoriale aider à mettre en œuvre les orientations de la LOM autour des bassins de mobilité et à structurer le réseau armature régional ?***

La LOM confirme les métropoles, communautés urbaines et communautés d'agglomération dans leur rôle d'AOM. Elle encourage les communautés de communes à prendre cette compétence, seule ou en groupement (SM, PETR), la région devenant AOM à défaut. Elle renforce également la région comme chef de fil de l'intermodalité en tant qu'AOM régionale, et structure *in fine* l'organisation de la mobilité autour du couple région/EPCI et de la constitution de nouveaux bassins de mobilité. C'est au sein de ces bassins que doit être débattue la cohérence régionale des démarches menées par les différentes AOM et que doivent être contractualisées certaines des actions supra-communautaires. Les propositions de délimitation de ces bassins dont la région a la charge s'appuient entre autres sur les caractéristiques de chaque EPCI, sur leur éventuelle prise de compétence d'AOM ainsi que sur la nature des relations passées et futures entre acteurs locaux.

Les EPCI apparaissent ainsi comme les « briques élémentaires » des futurs bassins de mobilité comme elles le sont des SCoT. En offrant un éclairage macroscopique du fonctionnement de ces territoires du point de vue de leur mobilité, la typologie des EPCI établie dans le présent document de travail peut aider à conforter des logiques de constitution de bassins de mobilité et de SCoT, en fonction des stratégies de développement territorial adoptées localement au travers des documents de planification et de structuration des réseaux armatures de mobilité.

**PISTE D'ACTION N° 3 – Dans la logique de la piste précédente, la typologie EPCI décrite dans le présent document pourrait être utilisée pour conforter des délimitations de bassins de mobilité dans le respect des stratégies locales d'évolution territoriale des SCoT, de structuration des réseaux armatures et des programmes d'action des AOM.**

***Avec quel type d'indicateurs permettant de mesurer l'efficience des systèmes de mobilité sur le fonctionnement du territoire ?***

La mobilité en tant que demande et capacité de déplacement est largement dépendante de régulations publiques d'autres secteurs (logement, emploi, santé et social, culture, etc.) et de leurs implications territoriales. Au terme de cette analyse, et malgré le peu d'études globales sur le sujet, la notion d'accessibilité vue comme agrégation de la facilité d'accès aux différentes ressources et de l'attractivité respective de chacune d'entre elles apparaît comme la plus à même d'offrir une vision objective de l'interaction des systèmes de mobilité avec leurs territoires, et de permettre une appréciation de leur usage (avéré ou potentiel) comme service au public<sup>85</sup>.

---

<sup>85</sup> Ce point questionne la notion même de transports publics (ou de transports organisés par la puissance publique) et sa compréhension : soit comme un « minima social » garanti par les pouvoirs publics pour accéder aux activités fondamentales (la dispersion des activités dans l'espace pouvant marginaliser les moins mobiles, notamment eu égard à la compétition et l'extension du marché du travail) ; soit plus largement comme une « assurance-ville »

Une approche du potentiel de mobilité par des indicateurs d'accessibilité peut donc constituer un support explicite à même de guider des politiques d'aménagement du territoire à partir de l'utilité sociale du développement de ces réseaux, en particulier en zones périphériques et peu denses, en synergie complète avec les documents de planification territoriale (SCoT) et à l'appui des schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP)<sup>86</sup>.

**PISTE D'ACTION N° 4 – Afin de diffuser plus largement l'utilisation de la notion d'accessibilité dans les documents de planification territoriale et les SDAASP, il convient de définir et de standardiser un ou plusieurs indicateurs d'accessibilités. À ce titre, France Stratégie a pour objectif en 2021 d'affiner l'application de quelques indicateurs d'accessibilité sur un territoire régional, avec le concours du Cerema et de l'ANCT, afin d'en identifier la pertinence et les modalités de généralisation.**

### **3.2. Structuration de l'offre de mobilité dans les territoires périphériques et peu denses**

#### ***Quelles compétences complémentaires éventuellement nécessaires aux AOM pour mieux intégrer le système automobile dans l'organisation de la mobilité ?***

Les AOM n'ont autorité que sur les services de transports publics régulés et/ou conventionnés, soit en réalité moins de 20 % de la mobilité en zones peu denses quand les routes (support des 80 % de part modale) restent gérées majoritairement par les départements<sup>87</sup>, qui conservent donc l'initiative en la matière. Une politique de mobilité globale, véritablement intégrée et intermodale entre transport public et voiture individuelle, peut ainsi apparaître plus difficilement envisageable sans une simplification ou une unification des donneurs d'ordre en la matière, garantissant cohérence des décisions prises, innovation et simultanéité des actions menées. À ce stade, aucune stratégie ne semble affichée au niveau national sur ce point.

**PISTE D'ACTION N° 5 – Dans le cadre éventuel de la future loi 4D, il conviendrait d'examiner dans quelle mesure peut s'opérer une plus grande convergence des compétences de pilotage des systèmes de mobilité publics et routiers, notamment entre départements et régions.**

---

d'accès aux aménités pour tous les ménages motorisés ou non, ou ayant perdu l'usage de leur véhicule (panne, accident de la vie, etc.).

<sup>86</sup> La Cour des comptes (L'accès aux services publics dans les territoires ruraux. Enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, mars 2019) recommande de rationaliser les différents schémas d'accessibilité en privilégiant l'échelon du département et les schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP), dont elle dresse un bilan exhaustif plutôt sévère quant à leur qualité inégale. Elle recommande de mieux les articuler avec les autres outils de planification existants, régionaux ou infra-départementaux.

<sup>87</sup> Et bien sûr les communes, pour les voies communales.

### **Quelles modalités de structuration du service pour les réseaux armatures et quel rôle pour le ferroviaire ?**

S'agissant des zones périphériques et peu denses identifiées parmi les classes C, E et F de la typologie EPCI, il revient aux régions d'animer et de financer en partie – avec l'aide des principales AOM urbaines et métropolitaines et l'appui éventuel de l'État – un réseau armature de transport constitué autour d'axes structurants ferroviaires et routiers, supports de dessertes hiérarchisées selon les caractéristiques territoriales actuelles et projetées. Le réseau ferroviaire (TER/RER métropolitain) – selon son architecture – doit en être la colonne vertébrale, complété de lignes routières à haut niveau de service sur infrastructures ou voies dédiées dans les zones les plus chargées (BHNS/CHNS). Ce réseau armature accueille tous modes de rabattement au niveau de ses points d'entrée (points d'arrêt, stations, gares) dont certains sont identifiés comme des nœuds principaux de diffusion et de services, y compris en zones peu denses (notion de HubService<sup>88</sup>). À ce titre, les gares doivent pouvoir jouer un rôle important en zones peu denses, non seulement comme repère d'accès au réseau structurant, mais également comme support de centralités urbaines et d'activités.

**PISTE D'ACTION N° 6 – Sur la base d'un réseau ferroviaire « épine dorsale » du réseau régional des transports publics, les gares/stations/points d'arrêt significatifs pourraient être inscrits plus explicitement dans les documents de planification territoriale afin de promouvoir opérationnellement leur rôle de centralité multifonctionnelle (mobilité intermodale, localisation de services publics et/ou privés, etc.) dans les zones périphériques et peu denses.**

### **Quelle place pour les solutions de transport « complémentaires » les plus adaptées (covoiturage et/ou autopartage, modes actifs, etc.) ?**

De façon générale, les nouvelles mobilités et leurs applications numériques doivent être considérées comme les outils d'une politique de mobilité et non la politique en elle-même. Elles se placent donc *a minima* comme des solutions complémentaires aux réseaux structurants. Objectivement, concernant le développement de solutions alternatives à la voiture individuelle en autosolisme, les outils numériques comme support informatif ont une double fonction. Ils doivent, d'une part, aider à faciliter un usage global et inclusif<sup>89</sup> des systèmes de transport organisés (en cherchant à se rapprocher du concept de MaaS) et, d'autre part, encourager des pratiques plus partagées de la voiture particulière. Sur ce point, le covoiturage déjà développé dans l'interurbain est largement encouragé dans les zones les plus saturées, car il constitue une capacité résiduelle importante mobilisable à moindre frais. Mais, au-delà d'incitations ponctuelles dans certains plans de mobilité d'entreprises et du covoiturage informel, le modèle du covoiturage courte distance semble plus délicat à institutionnaliser économiquement et sociologiquement en zones peu denses. L'autopartage apparaît *a contrario* comme une solution intermédiaire particulièrement intéressante à

---

<sup>88</sup> Voir à ce sujet l'exemple des projets de Hubs en zones peu denses sur le territoire de la communauté urbaine Grand Paris Seine & Oise.

<sup>89</sup> Vis-à-vis des populations les plus fragiles socialement et numériquement.

promouvoir et encore peu développée en France, contrairement à d'autres pays comme la Suisse (voir annexe).

**PISTE D'ACTION N° 7 – Le développement des services d'autopartage, notamment en boucle, pourrait être encouragé plus largement en favorisant l'implantation de stations associées au niveau des nœuds principaux des réseaux structurants régionaux afin de fluidifier les parcours porte à porte. L'émergence d'un *pool* d'opérateurs de services d'autopartage aptes à développer des partenariats nationaux et locaux, en lien notamment avec l'opérateur ferroviaire national comme avec les futurs opérateurs privés, pourrait faciliter un développement équilibré de ces services sur l'ensemble du territoire. Elle contribuerait, en parallèle, à l'interopérabilité des applications numériques et/ou faciliterait leur inscription sur des supports billettiques régionaux comme nationaux, à l'image du Swiss Pass en Suisse.**



## Annexe

### L'exemple suisse en question

La Suisse est souvent montrée en exemple en termes de mobilité, particulièrement pour ses transports publics. Mais comparaison n'est pas raison, et l'on connaît les fortes disparités entre nos deux pays, qu'elles soient institutionnelles (la Suisse est un État fédéral), géographiques et démographiques (la superficie de la Suisse se rapproche de celle d'une région française, avec de fortes contraintes de relief et une densité deux fois plus élevée qu'en France), culturelles (mixité de populations latine et germanique) ou encore économiques (PIB par habitant deux fois plus élevé en Suisse qu'en France). La Suisse – où malgré l'opulence apparente demeurent d'ailleurs des zones montagneuses très reculées, avec parfois de faibles niveaux de vie – constitue toutefois une source d'inspiration en matière d'aménagement du territoire et d'offres de service, eu égard à l'accessibilité des zones périphériques et peu denses.

#### 1. Gouvernance de la mobilité et aménagement du territoire

L'histoire fédérale de la « Confédération suisse » nous rappelle que ce sont les cantons qui ont délégué certaines compétences au pouvoir fédéral, et non l'inverse. En vertu du principe de subsidiarité du fédéralisme en vigueur dans le pays, les cantons exercent, dans le domaine des transports comme dans tous les autres, tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération. Au niveau fédéral, trois entités chapeautées par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) interviennent dans la mobilité :

- L'Office fédéral des transports (OFT) et l'Office fédéral des routes (OFROU) qui assurent la réglementation des transports et cofinance des projets d'infrastructure ;
- L'Office fédéral du développement territorial (ARE), créé le 1<sup>er</sup> juin 2000 par fusion de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire, du Service d'études des transports, du développement durable et de la Convention alpine, et dont les activités visent à déployer le *Projet de territoire suisse* selon des objectifs stratégiques d'urbanisation et de coordination entre transports et aménagement, sur la base d'un développement polycentrique judicieux intégrant les principes directeurs du Cadre d'orientation 2040 de la mobilité en Suisse, dont :
  - l'objectif 4 : une desserte de base clairement définie garantissant une accessibilité temporelle et spatiale appropriée dans toutes les régions du pays et à toutes les catégories de population,
  - l'objectif 5 : la demande de transport est orientée de manière à ce que les capacités du système global de transport existant soient pleinement exploitées avant la réalisation de nouveaux projets d'aménagement ou de construction.

L'ARE collabore concrètement avec les cantons et les communes pour assurer la coordination sur le plan fédéral des projets qui ont des effets sur l'organisation du territoire et sur les

transports, prendre une part active à la structuration des centres urbains et des agglomérations, et contribuer aux mesures de compensation en milieu rural.

En matière de mobilité, les transports publics ont encore en Suisse un positionnement affiché de service public essentiel, à l'image de l'eau ou de l'énergie. Toute localité de plus de 100 habitants doit ainsi être desservie au moins trois fois par jour, la plupart du temps par les cars postaux qui distribuent également courriers et colis. Ce principe est admis quel qu'en soit le coût (certaines lignes ont un taux de couverture R/D Recettes commerciales sur Dépenses d'exploitation inférieur à 10 %), car jugé important pour la cohésion sociale de la Confédération.

En matière d'aménagement du territoire, malgré sa culture planificatrice historique, la Confédération a connu une périurbanisation devenue massive au tournant des années 2000. Le foncier limité du pays<sup>90</sup> pouvant conduire à une urbanisation quasi généralisée du territoire, l'urgence à agir a conduit à une reprise en main par la Confédération du pilotage de l'aménagement du territoire. Dans ce contexte, l'ARE nouvellement constituée a édicté un arsenal législatif limitant strictement l'étalement urbain (grandes révisions de la loi de 1979 sur l'aménagement du territoire votées à une très faible majorité à la suite de fortes oppositions politiques envers les représentants écologistes à l'Assemblée fédérale) exigeant un développement de l'urbanisation prioritairement dans les zones à bâtir existantes. Ce changement de paradigme a placé les cantons devant une tâche exigeante, conduisant en particulier à des dézonages de certains plans d'urbanisme en fonction du niveau d'accessibilité par les transports publics, et à la mise en place parallèle d'un régime de compensation sur la plus-value des zones à bâtir. Selon le principe de la primauté du droit fédéral, les cantons avaient, à l'entrée en vigueur de la loi révisée en mai 2014, cinq ans pour adapter et faire approuver au niveau fédéral leur plan directeur, sous peine d'un gel automatique de leurs zones à bâtir.

## **2. Des solutions de mobilité autour du ferroviaire suisse**

Malgré la qualité et la densité des transports publics en Suisse, la voiture particulière reste majoritaire en matière de trafic (74,8 % des voy-km), la Suisse se distinguant par une part modale du rail élevée (15,8 % contre 11,7 % en France) et une part notable des mobilités douces pour 6 % du trafic total<sup>91</sup>. Par ailleurs, des disparités importantes sont observées entre territoires : à l'image de la France, les parts modales du transport public sont plus élevées en zones urbaines et denses avec un « triangle d'or » autour des grandes villes de Bâle, Berne et Zürich, les Suisses recourant volontiers aux transports publics pour aller au travail, et plus largement à la voiture particulière pour les loisirs et le week-end, avec une particularité culturelle marquée : les régions germanophones suisses enregistrent systématiquement des parts de transport public plus élevées qu'en Romandie ou en Suisse italienne.

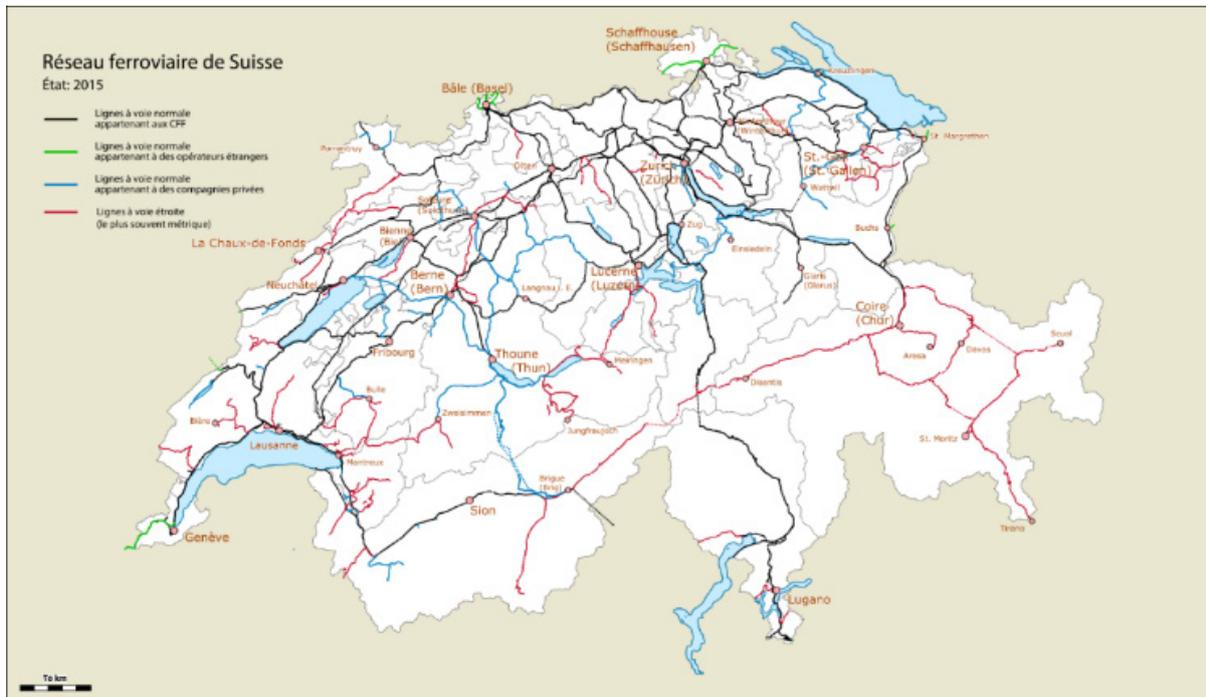
---

<sup>90</sup> Couverte par les Alpes sur près des deux tiers de son territoire, la Suisse, à la différence de la France, dispose proportionnellement de peu de surface dite « habitable » : 13 000 km<sup>2</sup> pour être précis, soit à peine plus d'un quart du pays. Du fait de cette exigüité et d'une importante prospérité, « la pression de l'urbanisation est très forte » détaille l'Association suisse pour l'aménagement du territoire (CEAT).

<sup>91</sup> LITRA (2019), Les transports en chiffres, édition 2018/2019. La LITRA est le service d'information pour les transports publics de la Confédération suisse.

L'allongement des trajets en train explique la forte hausse de la part modale du transport public exprimée en distance moyenne parcourue avec 28 % des kilomètres parcourus contre 65 % pour les voitures et deux roues motorisées (confirmant les constats de V. Kaufmann sur le phénomène d'ancrage et son impact sur les modalités d'utilisation du train en Suisse comme un vaste réseau de métro avec des pendularités de longues distances).

### Carte 5 – Le réseau ferroviaire dense en Suisse



Source : OpenStreetMap et CC-BY-SA, 2015

Le réseau ferroviaire suisse constitue en effet un modèle pour tout exploitant ferroviaire du fait de la qualité de ses infrastructures (5 124 km de lignes quasiment entièrement électrifiées et gérées par commande centralisée), de l'organisation de son exploitation autour des Chemins de fer fédéraux suisses (CFF), société anonyme publique appartenant à la Confédération suisse opérant sur l'ensemble du pays les 3 011 km de ligne principale, et du niveau de ses dessertes (réseau entièrement cadencé offrant des correspondances optimisées, matériels roulants récents).

Avec une structure du réseau peu centralisée du fait de la configuration du pays, le service ferroviaire se scinde entre service grandes lignes, régional, régional express et réseaux express régionaux développés à la périphérie de toutes les grandes agglomérations helvétiques (Zürich, Genève, Berne, Lausanne, etc.). Cette offre ferroviaire de très grande qualité constitue de fait « l'épine dorsale » des transports publics suisses et est complétée de services intermodaux en cohérence avec les réseaux urbains de bus et tram, et de façon historique avec ceux des cars postaux, notamment en zones peu denses, de telle sorte qu'une

offre en transport public est assurée quasiment sur l'ensemble du territoire, le manque parfois de rapidité de certaines liaisons étant compensé par leur fiabilité<sup>92</sup>.

Les abonnements régionaux de transports publics attachés à chaque communauté tarifaire délimitée autour des grandes agglomérations et des cantons sont complétés de manière similaire au niveau confédéral par l'*abonnement général* qui permet l'emprunt des lignes des CFF et des principales entreprises ferroviaires privées, ainsi que l'accès aux cars postaux, ferry et transports publics de la plupart des villes et agglomérations suisses. Près de la moitié de la population suisse possède ce type d'abonnement sur leur Swiss Pass, support billettique fourni directement lors de la souscription de l'abonnement et pouvant supporter également les abonnements d'autres partenaires comme les services d'autopartage ou l'offre Green Class des CFF, exemples de services intégrant plus étroitement voiture et transports publics.

Au-delà des services classiques de location de voiture, la combinaison du train et de la voiture s'est en effet enrichie d'un service de carsharing s'appuyant sur le réseau d'autopartage Mobility<sup>93</sup> sous trois possibilités :

- Mobility Click & Drive : fondé sur le principe d'un autopartage en boucle ou *one way* sans obligation d'abonnement ou de cotisation annuelle, ce service offre la possibilité de prendre occasionnellement l'une des 3 000 voitures du réseau des 1 480 stations Mobility, dont plus de 1 150 véhicules dans 400 gares, pour terminer son parcours en train ou simplement faire un déplacement local.
- Mobility Carsharing : offre intégrant un abonnement annuel ferroviaire CFF et Mobility proposant une véritable alternative à l'utilisation d'une voiture particulière personnelle en cas de déplacements fréquents, notamment pendulaires.
- Mobility Go : location de voiture en *free floating* dans les villes de Bâle et Genève actuellement, complétée par un service Mobility scooter en *free floating* à Zürich.

---

<sup>92</sup> Il n'existe pas aujourd'hui de bases de données officielles complètes des liaisons en transports publics/collectifs en France comme ailleurs qui permettraient une réelle comparaison des dessertes régionales entre pays. Signalons néanmoins une étude de l'Agence de la qualité des services de transports (Comparaison de la qualité de la desserte en transports publics réguliers depuis les zones rurales en France, en Espagne et en Allemagne, AQST, juin 2019) fondée sur une analyse comparative de dix liaisons entre des communes rurales ou périurbaines éloignées tirées au sort dans chaque pays par méthode de Monte Carlo et selon quatre tranches de distance (moins de 50 km, 50-100 km, 100-400 km et plus de 400 km), soit  $10 \times 3 \times 4 = 120$  liaisons au total. À partir de l'application numérique « rome2rio », l'existence ou non d'une offre en transports collectifs et sa pertinence a été analysée et comparée. Sous réserve des incertitudes liées à une telle méthode, il s'avère que la France serait le pays où la qualité de desserte en transports publics en zones rurales est la moins bonne, en comparaison de l'Allemagne et dans une moindre mesure de l'Espagne, du fait principalement de temps de correspondance importants, de faibles fréquences, et de la rareté de l'offre en train pour les trajets de moins de 100 km par rapport à l'Allemagne. Inversement au-delà de 100 km, l'avion semble plus présent en Allemagne et en Espagne, du fait probablement de l'offre TGV en France.

<sup>93</sup> Mobility Car Sharing est une société coopérative créée en 1997 sur la base de deux entreprises ayant initié l'autopartage en Europe. Elle a su depuis progressivement améliorer son application de réservation de véhicules, perfectionner ses méthodes de gestion de flotte, diversifier ses services et multiplier des partenariats stratégiques avec les opérateurs de transports publics comme avec certaines entreprises pour prendre en charge leur gestion de flotte. Avec près de 3 000 véhicules en Suisse dont 40 % dans les gares et des nouvelles coopérations en Autriche ou en Espagne, Mobility est devenue l'entreprise leader sur le marché européen de l'autopartage en Europe.

Contrairement aux services d'autopartage encore limités et morcelés en France en dehors de quelques grandes villes, l'offre Mobility constitue désormais une offre parfaitement lisible sur tout le territoire suisse, notamment grâce à son partenariat avec les CFF. À titre de comparaison, la SNCF, tout en continuant de s'appuyer sur les entreprises de location de voitures – dont son partenaire historique Avis –, a choisi en 2015 de se lancer dans la location de voiture entre particuliers en prenant une part majoritaire dans la start-up OuiCar, qui offre une alternative parfois plus économique. *A contrario*, les entreprises coopératives françaises d'autopartage à l'image de Mobility (comme par exemple Citiz) semblent avoir plus de difficultés à nouer des partenariats avec l'opérateur ferroviaire national.

Enfin, pour aller encore plus loin dans cette complémentarité entre transport public et voiture particulière dans une perspective globale de diminution des émissions de gaz à effet de serre liés aux déplacements, l'offre Green Class des CFF vise une intégration complète en permettant de combiner un abonnement de transports publics avec la prise en charge d'une voiture électrique de son choix – incluant l'entretien du véhicule, la vignette, les taxes et l'assurance – avec possibilité d'ajout de modules complémentaires selon les besoins de l'abonné autour des services de stationnement, de recharge, de taxi, d'autopartage ou de vélopartage. Elle propose ainsi une flexibilité maximale. L'évaluation de l'impact réel d'une telle offre auprès du public – au-delà de son aspect marketing écologique indéniable – n'est pas encore possible, faute de recul suffisant.

Ce rapide panorama des transports publics en Suisse révèle ainsi :

- une volonté plus marquée d'approche conjointe des politiques d'aménagement du territoire et des mobilités s'appuyant sur des notions d'accessibilité, et un pilotage tendant à se centraliser davantage malgré l'histoire fédérale du pays, quand la France semble suivre un chemin inverse ;
- un réseau ferroviaire conçu et compris comme « épine dorsale » de l'ensemble des transports publics suisses, avec un déploiement parallèle de solutions intégrant plus étroitement la voiture particulière à ce réseau, en s'appuyant notamment sur l'autopartage.



## Bibliographie

- AdCF (2018), *La cohésion territoriale. La nécessité d'une vision, le temps d'une nouvelle ambition*, document de travail, Assemblée des communautés de France, juillet.
- Ademe (2019), *Enquête nationale sur l'autopartage*, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.
- Ademe (2017), *L'Observatoire des mobilités émergentes*, synthèse de l'étude, 2<sup>e</sup> édition, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, mai.
- Aguilera A., Conti B. et Le Néchet F. (2017), « Accompagner la transition vers des mobilités plus durables dans le périurbain », *Transports urbains – mobilités, réseaux, territoires*, n° 130, p. 3-9.
- Algan Y., Malgouyres C. et Senik C. (2020), « Territoires, bien-être et politiques publiques », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 55, janvier.
- Belot R., Picard F., Boulat R. et Rey B. (2018), *Projet « Politiques locales de transition mobilité ». Le cas de Belfort-Montbéliard*, synthèse, Forum Vies Mobiles-UTBM.
- Bentayou G., Cauhopé M., Perrin E. et Richer C. (2018), « Défis et paradoxes de la transition écologique », *La Jaune et la Rouge*, n° 738, octobre.
- Bertrand A. (2014), *Hyper-ruralités*, République française, rapport établi par le sénateur de Lozère.
- Bouba-Olga O. (2019), *Pour un nouveau récit territorial*, Plan urbanisme construction architecture, coll. « Les conférences POPSU », avril.
- Bouvat C. et Donne V. (2020), « Chômage et territoires : quel modèle de performance ? », *La Note d'analyse*, n° 93, France Stratégie, juillet.
- Bureau des Temps de Rennes (2019), *Prendre en compte le temps dans les mobilités*, Tempo Territorial.
- Cerema (2018), « Les initiatives citoyennes de mobilité au service du projet de territoire », Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, coll. « Expériences et pratiques », Fiche n°5, octobre.
- CGEDD (2017), *Quelles évolutions pour les schémas de cohérence territoriale ?*, rapport, avril.
- Charme E. (2019), *La revanche des villages. Essai sur la France périurbaine*, Paris, Seuil, coll. « La République des idées ».
- Clément-Werny C. (2016), *Note pour le développement des modes actifs en zones peu denses*, Cerema, Direction technique Territoires et ville, avril.
- Colard J. et al. (2020), « Mobilités et Covid-19 : quels impacts sur les comportements et les politiques de transport ? », Point de vue, France Stratégie, septembre.
- Cour des comptes/Chambres régionales des comptes (2019), *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux. Enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale*, rapport, mars.

- Degrémont M. (2020), « [Les solidarités entre territoires : un levier pour la transition écologique](#) », *Note de synthèse*, France Stratégie, août.
- Degrémont M. (2019), « [La mobilité dans le Grand Genève : quelles pistes pour un développement territorial équilibré et durable ?](#) », *Document de travail*, n° 2019-2, France Stratégie, mai.
- Didier-Fèvre C. et Rougé L. (2019), « Grandir et vieillir dans les espaces périurbains, un même combat pour la mobilité ? », *Métropolitiques*, juillet.
- Drevelle M. (2015), *Desservir les faibles densités par les transports collectifs routiers : des réseaux aux prises avec le territoire*, thèse de géographie, Université Paris 1 - Panthéon Sorbonne.
- Dubois T., Gay C., Landriève S. et Pearce M. (2020), *Enquête nationale mobilités et modes de vie*, Forum Vies Mobiles.
- Faburel G. (2018), *Les métropoles barbares. Démondialiser la ville, désurbaniser la terre*, Paris, La Passager clandestin.
- Foglia L. (2020), *Guide pour une mobilité quotidienne bas carbone. Vers un système cohérent d'alternatives à la voiture en solo dans les zones de moyenne densité*, The Shift Project.
- Fol S. et Gallez C. (2017), « [Évaluer les inégalités sociales d'accès aux ressources. Intérêt d'une approche fondée sur l'accessibilité](#) », *Revue internationale d'urbanisme*, Association pour la promotion de l'enseignement et de la recherche en aménagement et en urbanisme association loi 1901 (APERAU).
- Fosse J. (2019), [Objectif « zéro artificialisation nette ». Quels leviers pour protéger les sols ?](#), rapport, France Stratégie, juillet.
- Gallez C. (2018), « *La Dépendance automobile. Symptômes, analyses, diagnostic, traitement de Gabriel Dupuy (1999)* », *Flux*, n°39-40, 2000, p. 111-114.
- Gleizes F. et Grobon S. (2019), « [Le niveau de satisfaction dans la vie dépend peu du type de territoire de résidence](#) », *INSEE Focus*, n° 136, INSEE, janvier.
- Gravier J.-F. (1947), *Paris et le désert français*, Paris, Flammarion.
- Guilluy C. (2014), *La France périphérique. Comment on a sacrifié les classes populaires*, Paris, Flammarion.
- Illich I. (1973), *La Convivialité*, Paris, Seuil.
- Kaufmann V. (2017), *Les paradoxes de la mobilité. Bouger, s'enraciner*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne (Suisse).
- Lascoumes P. et Le Gales P. (2012), *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- Le Hir B. et Dherbécourt C. (2016), « [Dynamiques et inégalités territoriales. Enjeux](#) », France Stratégie, juillet.
- Lévy J., Fauchille J.-N. et Póvoas A. (2018), *Théorie de la justice spatiale. Géographie du juste et de l'injuste*, Paris, Odile Jacob.
- LITRA (2019), [Les transports en chiffres](#), édition 2018/2019, Service d'information pour les transports publics de la Confédération suisse.

LITRA (2019), *La répartition modale du transport de voyageurs en Suisse. Synthèse et enjeux pour les transports publics*, Service d'information pour les transports publics de la Confédération suisse, 6t-bureau de recherche.

Meilhan N. (2019), « Comment faire enfin baisser les émissions de CO2 des voitures », *Note d'analyse*, n° 78, France Stratégie, juin.

Ministère de la Transition écologique et solidaire-MTES (2020), « *Petites lignes ferroviaires. Des plans d'action régionaux* », dossier de presse, février.

Moati P. et Cabaud F. (2019), *Qui sont les Gilets jaunes, leurs soutiens et leurs opposants ?*, rapport d'analyse, L'ObSoCo, février.

Musseau P. (2014), « Quelle politique pour la France périurbaine (I) ? », *Terra Nova*, octobre.

Observatoire des territoires (2019), *Les mobilités quotidiennes en France : spécificités territoriales et enjeux*, Fiche d'analyse de l'Observatoire des territoires, ANCT.

OpinionWay (2019), *Traitement des données issues du Grand débat national. Transition écologique*, Mission du Grand débat national, Avril.

Orfeuil J.-P. (2010), « La mobilité, nouvelle question sociale ? », *SociologieS*, Dossiers, Frontières sociales, frontières culturelles, frontières techniques, décembre.

Pelata J. (2019), *Mobilités dans les villes moyennes, Trois échelles territoriales d'analyse*, Cerema, janvier.

Veltz P. (2019), *La France des territoires. Défis et promesses*, Paris, L'Aube.



RETROUVEZ  
LES DERNIÈRES ACTUALITÉS  
DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)



[@Strategie\\_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)



[france-strategie](https://www.linkedin.com/company/france-strategie)



[FranceStrategie](https://www.facebook.com/FranceStrategie)



[@FranceStrategie\\_](https://www.instagram.com/FranceStrategie_)



[StrategieGouv](https://www.youtube.com/StrategieGouv)



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



**FRANCE STRATÉGIE**

---

Institution autonome placée auprès du Premier ministre, France Stratégie contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Elle anime le débat public et éclaire les choix collectifs sur les enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Elle produit également des évaluations de politiques publiques à la demande du gouvernement. Les résultats de ses travaux s'adressent aux pouvoirs publics, à la société civile et aux citoyens.