

Lutter contre la vulnérabilité liée à la mobilité en France

Mathieu Saujot, Tatiana de Feraudy, Damien Demailly, Clémence Guetté (Iddri)

Assurer une transition écologique efficace et solidaire de la mobilité passera par la prise en compte des inégalités et difficultés existantes ou potentielles dans ce domaine. Si dans le secteur du logement, la prise en compte des inégalités socio-environnementales a abouti à la mise en politique depuis les années 2000 du problème de la précarité énergétique, la vulnérabilité liée à la mobilité (VM) ne fait quant à elle pas encore l'objet d'une stratégie globale ni d'une véritable mise à l'agenda politique.

Pourtant, de nombreux acteurs publics et privés se mobilisent pour répondre à ce problème. Issus de champs divers (environnement, mobilité, énergie, aménagement du territoire, logement, secteur social), ils ont atteint un niveau élevé de connaissance du phénomène et ont expérimenté diverses solutions, principalement au niveau local. Ils commencent également à interpeller, à différents niveaux, les responsables politiques. Quelles sont aujourd'hui leurs attentes pour un passage à l'échelle ? Les conditions sont-elles réunies pour parvenir à construire une stratégie nationale de lutte contre la VM ?

À la suite de ses travaux sur la précarité énergétique dans le logement¹, l'Iddri s'est attaché à répondre à ces questions, en partenariat avec l'Ademe et l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE). Un atelier organisé en février 2017 a notamment réuni un panel représentatif de la diversité des acteurs engagés sur la question afin de révéler leur position collective et de clarifier les demandes d'action publique.

Ce *Policy Brief* présente l'analyse par l'Iddri des résultats de cette démarche.

1. Erard, T., Chancel, L., Saujot, M. (2015), La précarité énergétique face au défi des données, Iddri, *Study* N°01/15.

MESSAGES CLÉS

- **De nombreux acteurs sont engagés dans la lutte contre la vulnérabilité liée à la mobilité (VM)**, à l'échelle locale et nationale, et abordent ce problème à partir de ses enjeux sociaux, environnementaux ou d'aménagement du territoire.
- **Un accord existe entre ces acteurs sur la complémentarité de leurs approches**, et sur leur volonté forte de travailler ensemble. Cela démontre la maturité du secteur pour l'élaboration d'une stratégie de lutte contre la VM.
- **Ces acteurs ont atteint un niveau avancé de connaissance** du phénomène et de nombreuses expérimentations présentent des solutions à l'échelle locale.
- **Ils considèrent que l'action sera avant tout territoriale** et passera par la mise en œuvre territorialisée de bouquets de solutions agissant à court et moyen termes (aide et accompagnement des ménages, diversification de l'offre de mobilité, et action sur l'aménagement du territoire).
- **Une action de l'État est nécessaire** pour soutenir la diffusion des initiatives locales existantes et leur passage à l'échelle. Pour cela, l'État doit qualifier ce problème et le mettre à l'agenda national, inciter les acteurs territoriaux à agir et renforcer la reconnaissance des acteurs engagés, et accompagner cette dynamique en soutenant des projets et en mutualisant les expériences.

Ce travail a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'Agence nationale de la recherche au titre du programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LABX-01.

Institut du développement durable
et des relations internationales
27, rue Saint-Guillaume
75337 Paris cedex 07 France

1. TROIS VISIONS ET UNE MASSE CRITIQUE D'ACTEURS POUR AGIR

Le terme de « vulnérabilité liée à la mobilité » (VM) a été choisi car il englobe à la fois la notion de précarité (difficultés avérées à se déplacer notamment du fait de revenus limités et de dépenses de mobilité élevées) et celle de vulnérabilité (existence d'un risque de basculer en situation de précarité). Il prend en compte la dimension énergétique du problème (dépenses en carburant) tout comme d'autres facteurs influençant le rapport à la mobilité (offre de mobilité, aménagement du territoire, comportements, difficultés financières ou cognitives, etc.).

Une première cartographie fait apparaître l'engagement d'un grand nombre d'acteurs dans la lutte contre la VM². À la fois social, économique et environnemental, ce problème mobilise tant des acteurs sociaux engagés auprès de personnes en situation de précarité que des acteurs de la mobilité s'intéressant à l'offre et à la demande de transports, ou encore des acteurs environnementaux ou de l'énergie, qui soutiennent une transition écologique équitable.

Ces acteurs ont déjà produit de nombreuses études, états des lieux et diagnostics, ce qui explique que la connaissance du phénomène soit avancée, en particulier au niveau local. En parallèle, des expérimentations de solutions, des actions de plaidoyer et de mise en visibilité du problème ont été menées.

Cet écosystème d'acteurs se structure progressivement à travers la mise en commun de connaissances et le partage d'expériences. L'ONPE et le Laboratoire de la mobilité inclusive (LMI) émergent ainsi comme des forums où une vision et une stratégie communes sont élaborées. Des scènes locales multi-acteurs émergent également (en Auvergne-Rhône-Alpes par exemple).

L'analyse de l'argumentaire déployé par les différents acteurs et l'étude des solutions portées font apparaître trois visions du problème de la vulnérabilité liée à la mobilité, selon que l'accent est mis sur les enjeux sociaux, environnementaux ou d'aménagement du territoire. À cela s'ajoute l'échelle d'action privilégiée, plutôt individuelle (relative aux difficultés des ménages) ou collective (vulnérabilité de certains territoires). Notons que les positionnements ne sont pas figés, et que tous les acteurs mobilisent, à des degrés divers, ces trois types de registres.

Vision sociale

Les acteurs défendant une vision « sociale » établissent un lien fort entre mobilité et inclusion et ciblent en particulier les ménages modestes ayant des dépenses de mobilité contraintes. Dans ce groupe, les acteurs de la mobilité inclusive, réunis notamment au sein du LMI (ex. Wimoov, Fondation PSA Peugeot Citroën), donnent une place centrale à l'accès à l'emploi et encouragent une diversification de l'offre de mobilité ainsi qu'un accompagnement personnalisé en lien avec les professionnels de l'emploi (Pôle Emploi, Missions locales). Ils valorisent les solutions économiquement viables qui peuvent être appliquées à d'autres segments de marché (*design for all*).

Également porteurs d'une vision « sociale », les acteurs de la lutte contre l'exclusion (Emmaüs, Croix-Rouge, UNCCAS, etc.) ciblent plus particulièrement les personnes en situation de précarité avérée, disposant de ressources matérielles et cognitives limitées, dont les difficultés de mobilité peuvent renforcer l'isolement. Ils préconisent de renforcer les solutions pour répondre à l'urgence, en particulier les aides financières et matérielles, ainsi qu'une amélioration de l'accès aux transports (transports en commun ou collectifs, garages et permis de conduire solidaires, mobilité partagée).

Vision environnementale et énergétique

Les acteurs de l'énergie et de l'environnement (France Nature Environnement, Fondation Nicolas Hulot, Burgeap, Cler, Flame, Réseau Action Climat France, etc.), au regard de l'objectif de transition énergétique, adoptent une vision prospective pour repenser le système de mobilité et se concentrent sur les alternatives à la voiture individuelle. Pour assurer une inclusion de tous dans la transition (notamment des ménages de territoires ruraux ou périurbains), ils soutiennent la diversification de l'offre de mobilité (transports collectifs, modes dits « actifs ») et l'aménagement du territoire pour favoriser l'intermodalité et réduire les besoins et distances de déplacement.

Vision aménagement du territoire

Enfin, la vision « aménagement du territoire » est portée par des directions techniques de l'État (ex. CEREMA, DREAL), des acteurs des transports (autorités organisatrices de la mobilité par ex.) et de l'urbanisme (agences d'urbanisme) et des représentants de collectivités (Régions, départements, communes). Leur vision se caractérise par la prégnance de l'approche collective dans l'identification des contraintes

2. Voir les schémas de la note de cadrage de l'atelier : <http://www.iddri.org/Projets/La-vulnerabilite-liee-a-la-mobilite-dans-la-transition-ecologique>

de mobilité et une préoccupation pour l'équité territoriale. De manière assez analogue aux acteurs de l'énergie et de l'environnement, ils privilégient des solutions liées à leurs champs d'action : planification pour prévenir la vulnérabilité, promotion d'une offre de mobilité alternative à la voiture individuelle, prise en compte du logement et des transports de manière conjointe (double vulnérabilité).

L'analyse des visions des acteurs fait apparaître plusieurs points de convergence. D'abord, les acteurs conçoivent la VM comme une situation de contrainte qui entre en contradiction avec un « droit à la mobilité » devant être garanti par les pouvoirs publics, car conditionnant l'inclusion sociale et professionnelle. Ils soulignent que les mesures existantes sont aujourd'hui insuffisantes pour répondre aux contraintes individuelles et territoriales à l'origine des situations de vulnérabilité. Enfin, si de nombreuses actions et initiatives existent, il n'existe ni cadre, ni stratégie les regroupant, ni engagement politique associé au-delà d'une échelle locale. Le problème de la VM n'est donc pas encore complètement constitué en tant que problème public nécessitant une action coordonnée et un suivi des résultats.

Sur la base de cette masse critique d'acteurs, les conditions sont-elles réunies pour que cette question soit mise en politique ? Comment ce problème public serait-il défini et dans quel cadre s'inscrirait-il ?

2. TROIS ENSEIGNEMENTS POUR UNE MISE EN POLITIQUE

L'atelier organisé par l'Iddri en partenariat avec l'Ademe et l'ONPE, qui a réuni des acteurs représentant ces trois visions, a permis d'identifier une position collective sur le problème de la VM³, résumée ici en trois enseignements :

a. Les acteurs s'accordent sur une vision plurielle du problème de la vulnérabilité liée à la mobilité (économique, sociale, et écologique), et reconnaissent la complémentarité des solutions qu'ils portent.

3. L'Iddri remercie les participant-e-s de cet atelier : P. Tailant et I. Devalière (Ademe), M. Fontanès (Auxilia), A. Berry (CIRED), E. Bailleul (CLER- Réseau pour la transition énergétique), N. Houdant (Energies demain), M. Chéron (Fondation Nicolas Hulot pour la nature et pour l'homme), L. Brimont (Iddri), M-C Meillerand (LAET-ENTPE), S. Rosales-Montano (Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise), L. Limousin, (RAC-F - Réseau Action Climat), L. Cogerino (RAEE-Rhone-Alpes Energie Environnement), G. Almeras (Secours Catholique), A. Thibault (Transdev), K. Ait-Youcef (Wimoov), C. Noble et S. Gashignard (Croix-Rouge), S. Lecouffe (UNCCAS), P. René (Fondation PSA Peugeot Citroën), et C. Pascal (FUB).

L'enjeu n'est plus de débattre de la nature exacte du phénomène ni de la présence de tel ou tel mode d'action. Un consensus existe autour d'une vision plurielle et du besoin d'un bouquet de solutions ciblant à la fois les ménages et les territoires vulnérables, composé de trois types de mesures :

- **Des mesures permettant de cibler les ménages en situation de précarité et de répondre à l'urgence à court terme** : aides financières à la mobilité, accompagnement des individus ou ménages, lutte contre le non-recours aux tarifications sociales dans les transports en commun. Les acteurs rappellent qu'une aide universelle à la mobilité serait la seule solution permettant de garantir une réelle équité, mais qu'elle ne devrait pas agir comme un « pansement » dispensant de repenser les systèmes de mobilité à plus long terme, ni constituer une forme de subvention aux énergies fossiles. Le dispositif actuel du « chèque mobilité » ne fait aujourd'hui pas consensus, et n'est pas perçu comme un instrument structurant de l'action territorialisée.
- **Ensuite, des mesures agissant à moyen terme pour diversifier l'offre de mobilité** : amélioration de la desserte en transports en commun (horaires, lieux), promotion des mobilités partagées (transport à la demande, autopartage, covoiturage, etc.) ou promotion des modes dits « actifs » (vélo, marche) par exemple. Les solutions de mobilité collaborative (microbus, covoiturage solidaire, plateformes publiques et privées utilisant les technologies mobiles, etc.) font l'objet d'un optimisme prudent, car elles restent encore largement au stade de l'expérimentation (notamment dans le cadre des futurs Plan de déplacements inter-entreprises).
- **Enfin, des mesures préparant dès aujourd'hui une réponse ayant des effets à plus long terme, pour prévenir de nouvelles situations de vulnérabilité**, ce qui passe notamment par l'utilisation des schémas de planification territoriale. Les limites de ces outils ont été rappelées : peu contraignants, ils dépendent en outre d'une gouvernance territoriale complexe. Ils restent cependant centraux pour institutionnaliser les dynamiques existantes, et devront pour cela inclure les acteurs engagés sur la vulnérabilité liée à la mobilité.

On notera la relative absence de discussion des facteurs de vulnérabilité et des solutions se rapportant aux transformations des marchés de l'emploi (ex. précarisation de l'emploi qui réduit la possibilité de relocalisation).

b. Les acteurs engagés sur le problème de la VM sont prêts à travailler collectivement ; ils jouent un rôle moteur pour promouvoir des solutions et obtenir des réponses politiques.

Les acteurs s'accordent sur les limites du système actuel ; il s'agit donc de passer d'une approche technique, avec de nombreuses initiatives indépendantes, à un niveau plus politique, avec une stratégie intégrant les différentes actions.

Grâce à de nombreuses études quantitatives et qualitatives menées à différentes échelles et par une diversité d'acteurs, le niveau de connaissance du problème de la VM est élevé. Plusieurs indicateurs et outils permettent de le caractériser, à un niveau local ou national, et l'on dispose aujourd'hui d'un niveau d'observation du phénomène qui serait suffisant pour agir. Ce n'est donc pas cela qui est limitant, d'autant plus que l'expérience montre que l'existence de cette connaissance ne suffit pas à convaincre les élus et à déclencher l'action. Les diagnostics territoriaux (comme la carte de vulnérabilité qui indique des zones plus ou moins touchées), qui ne délivrent pas de réponses simples et renvoient au contraire à des processus complexes de planification, peuvent même être déstabilisants pour les élus.

À l'échelle locale, c'est avant tout la mobilisation et l'animation des acteurs qui conduit à l'action. Les acteurs engagés sont aujourd'hui prêts à travailler ensemble, non seulement pour développer et porter des solutions, mais également pour mobiliser les autres acteurs, y compris les élus, à différentes échelles. Cela témoigne d'une certaine maturité du champ.

Les conditions sont donc aujourd'hui réunies pour que la lutte contre la VM fasse l'objet d'une stratégie nationale.

c. Les acteurs identifient deux échelles d'action complémentaires : une approche territorialisée pour développer le bouquet de solutions couplée à une approche nationale pour fournir un cadre d'action cohérent et soutenir l'engagement des acteurs publics et privés.

Le choix des solutions à mettre en œuvre devra nécessairement se faire de manière territorialisée. À cette échelle, une pluralité d'acteurs, publics, privés et associatifs, sont nécessaires pour porter le problème et co-construire l'ensemble des solutions avec les élus, selon les enjeux locaux. C'est à ce niveau qu'une approche transversale doit être développée, impliquant *a minima* les directions des transports et du logement, et si possible les directions liées au social, au développement durable, à la politique de la ville et à la ruralité.

Comment accélérer et soutenir cette action locale ?

Aujourd'hui de nombreuses expérimentations sont en cours, il s'agit donc de préparer l'étape d'après : leur institutionnalisation progressive. La mise en place d'un cadre commun faciliterait le décloisonnement des initiatives et éviterait à chaque acteur de devoir démontrer le bien-fondé de chacune de ses actions sur un territoire donné.

Une action de l'État est nécessaire pour surmonter ces difficultés et soutenir la diffusion des initiatives locales existantes et leur passage à l'échelle nationale :

- **Nommer et mettre la question à l'agenda national.** Il ne s'agit ni d'enfermer ce problème complexe dans une définition restrictive, ni de décrire les solutions par le « haut » (dans une loi par exemple), mais de reconnaître politiquement l'importance du problème et d'en qualifier le périmètre sur la base des nombreuses initiatives actuelles.
- **Acter le besoin d'agir et renforcer la reconnaissance des acteurs actuels.** L'État devrait reconnaître la nécessité d'agir dans le cadre de la transition écologique et solidaire et montrer l'exemple à son niveau (ex. soutien aux ménages dans le cadre du rattrapage de la fiscalité diesel-essence, soutien à l'investissement dans les mobilités actives et les transports en commun). Cela pourrait conforter le travail des acteurs locaux et faciliter leur travail de persuasion sur le terrain. Les Assises de la mobilité peuvent être l'occasion de cette mise en visibilité.
- **Accompagner cette dynamique en soutenant des projets** et en mutualisant les expériences, y compris en s'appuyant sur l'échelon régional. L'appel d'offre pour les Certificats d'économie d'énergie « Précarité énergétique » a permis le développement de trois projets de lutte contre la VM (PEnd-Aura, Alveole, Wimoov). À la suite de cet engagement, salué par les acteurs du secteur, l'État doit continuer à soutenir la mise en œuvre territoriale de projets multi-acteurs de lutte contre la VM. Un nouvel appel d'offre pourrait être mis en œuvre et une labellisation (« Transition solidaire ») pourrait être imaginée. Progressivement et en lien avec les acteurs territoriaux et l'ONPE, il s'agira de mutualiser les expériences pour dégager un cadre d'action collectif décrivant les moyens de lutte contre la VM. ■