



Travail, emploi et mobilités

Michèle Chay et Laurent Clévenot

2019-27

NOR : CESL110027X

mercredi 13 novembre 2019

JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE

Mandature 2015-2020 – Séance du mercredi 13 novembre 2019

TRAVAIL, EMPLOI ET MOBILITES

Avis du Conseil économique, social et environnemental

sur le rapport présenté par

Mme Michèle CHAY et M. Laurent CLEVENOT

au nom de la

Section du travail et de l'emploi

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 28 mai 2019 en application de l'article 3 de l'ordonnance no 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la section du travail et de l'emploi la préparation d'un avis et d'un rapport intitulés : *Travail, emploi et mobilités*. La section du travail et de l'emploi présidée par M. Alain Cordesse a désigné Mme Michèle Chay et M. Laurent Clévenot comme rapporteurs.

I - DES POLITIQUES D'AMENAGEMENT S'APPUYANT SUR LES AOM POUR UNE MEILLEURE GESTION DES TRAJETS DOMICILE-TRAVAIL 6

- A - Assurer le financement de la politique des mobilités sur tout le territoire 8
- B - Mieux gérer la mobilité des salariés : un objectif pour la gouvernance des AOM 9
- C - Assurer la cohérence des politiques territoriales de mobilité pour rapprocher activités et lieux d'habitation..... 11
- D - Promouvoir l'utilisation des données numériques au service des politiques publiques de mobilité..... 12
- E - Prévoir la consultation des CESER sur la cartographie et l'offre de services des bassins de mobilité..... 14

II - NEGOCIER LES MOBILITES DANS LES ENTREPRISES, LES ADMINISTRATIONS ET LES TERRITOIRES..... 15

- A - Préciser les obligations de négociation sur les plans de mobilité pour faciliter leur mise en œuvre 15
- B - Négocier les conditions de mobilité géographique : un enjeu de qualité de vie au travail et de protection de l'environnement..... 18
- C - Renforcer le conseil en mobilité et assurer l'effectivité des plans de mobilité 18
- D - Prévoir le cofinancement des réseaux de conseillers et conseillères de mobilité au sein des AOM 19

III - ORIENTER LA POLITIQUE DES MOBILITES LIEES AUX ACTIVITES PROFESSIONNELLES EN FONCTION DE CRITERES DE JUSTICE SOCIALE ET ENVIRONNEMENTALE 20

- A - Inciter à la recomposition des flottes professionnelles en véhicules propres et au partage de leur usage..... 20
- B - Améliorer l'information sur les dispositifs d'aides à la mobilité géographique des demandeurs et demandeuses d'emploi et mieux les coordonner..... 22
- C - Orienter la politique d'Action logement dans un objectif de réduction des temps de trajet domicile-travail..... 23
- D - Assurer le financement des trajets afférents aux missions professionnelles dans le secteur de l'aide à domicile 24
- E - Compenser de façon transitoire, la perte de pouvoir d'achat des bas revenus exposés à une hausse de la TICPE 25

RAPPORT

51

LES MOBILITES DU TRAVAIL : UN ENJEU DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE	52
INTRODUCTION	52
I - DES MESURES ENCORE INSUFFISANTES POUR RELEVER LE DEFI DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE	55
A - Un constat scientifique qui confirme l'urgence d'agir	55
B - Des instruments de planification et des leviers fiscaux qui montrent leurs limites	56
1. Une planification aux effets encore limités	56
2. Acceptabilité sociale du levier fiscal et financement de mobilités compatibles avec la transition écologique	57
C - Le plan de mobilité : une obligation légale largement ignorée	58
II - LES CARACTERISTIQUES DE LA MOBILITE DES TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES	61
A - L'information statistique sur la mobilité au travail	61
B - Un aménagement du territoire défaillant pour l'organisation des mobilités professionnelles	62
1. Des trajets de plus en plus longs pour se rendre au travail	62
2. Une articulation problématique entre offres et demandes d'emploi selon les territoires	63
C - Lieux d'activité et lieux de résidence	67
1. La localisation des activités économiques, un enjeu pour tous les territoires	67
2. Le risque d'une compétition et d'un défaut de coopération entre les territoires	68
3. Une offre de logement trop éloignée des lieux de travail	69
D - La tarification des transports publics	71
1. Un système financé pour une part importante par le versement transport	71
2. Une tarification qui prend en compte les intérêts des usagers et usagères	72
3. La question de la gratuité	72
E - Un accès encore trop limité aux solutions de mobilité propre pour les personnes	73
1. Des modes de déplacements massivement dominés par l'usage individuel de la voiture	73
2. Une couverture inégale du territoire en services publics de transports	78
F - Des leviers insuffisamment exploités dans le monde du travail	80
1. Choisir son lieu de travail pour limiter ses mobilités : une piste encore peu exploitée.	80
2. Un lien entre congestions de trafic, saturation des transports en commun et organisation des temps de travail	81

III - PREMIERS DEVELOPPEMENTS DE MOBILITES RESPECTUEUSES DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA QUALITE DE VIE DES ACTIFS ET ACTIVES.....83

A - Les autorités organisatrices de mobilités : un rôle décisif entravé par les incertitudes de leur financement et la complexité de leur gouvernance 84

1. Des compétences renforcées mais non financées, un schéma de gouvernance
complexe 84
2. Des inégalités territoriales cumulées avec des inégalités sociales 86

B - Les mobilités douces..... 86

C - Les objectifs de diminution de la pollution causée par l'automobile : réduction des émissions et inflexion des usages 88

1. Des orientations techniques nouvelles pour les constructeurs automobiles sous
la contraintes de normes plus exigeantes 89
2. Des initiatives dans le champ de l'économie du partage encore insuffisantes
pour réduire l'autosolisme 90

ANNEXES 93

N°1 Composition de la Section du travail et de l'emploi à la date du vote	94
N°2 Liste des personnalités auditionnées	96
N°3 Liste des personnes entendues	98
N°4 Gouvernance des transports publics et des "nouvelles" mobilités.....	100
N°5 Situation des mobilités dans les outre-mer	102
N°6 Bibliographie.....	107
N°7 Table des sigles	109

Avis

Présenté au nom de la Section du travail et de l'emploi

L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 143
voix contre 20 et 7 abstentions

TRAVAIL, EMPLOI ET MOBILITES

Mme Michèle CHAY et M. Laurent CLEVENOT

Face à l'urgence écologique et à l'exigence de justice sociale, un plus grand volontarisme dans les politiques publiques et une mobilisation du monde du travail sont nécessaires pour atteindre les objectifs que sont :

- l'adoption de modes de transports plus sobres et plus respectueux de l'environnement ;
- la réduction des mobilités ;
- une meilleure qualité de vie liée au travail, découlant pour partie des deux précédents ;
- le développement d'un système de transports publics accessible à tous et toutes (politique tarifaire, gratuité, accessibilité aux personnes à mobilité réduite).

En effet, mieux organiser et réduire les déplacements liés aux activités professionnelles relève des politiques publiques à tous les niveaux, de la responsabilité sociétale et environnementale des acteurs économiques et administratifs, des travailleurs et travailleuses indépendants ainsi que des particuliers.

Ainsi le CESE, dans son avis intitulé "Les métropoles : apports et limites pour les territoires" adopté le 23 octobre 2019, formule des préconisations convergentes avec celles proposées dans le présent avis "Travail, emploi et mobilités".

Dans la transition écologique, à divers degrés de responsabilité et d'accompagnement, la politique des mobilités doit donc être l'affaire de tous et toutes.

C'est pourquoi le CESE formule des préconisations dans trois directions. À destination des pouvoirs publics, il recommande de mettre en œuvre une politique d'aménagement contribuant à une meilleure gestion des trajets domicile-travail (A). Aux partenaires sociaux et aux acteurs territoriaux, il recommande de négocier les mobilités et d'améliorer leur coopération pour la mise en œuvre des plans de mobilité (B). Enfin, le CESE préconise des mesures de justice sociale et environnementale qui renforceront l'adhésion de l'ensemble des acteurs à la politique de transition écologique (C).

I - DES POLITIQUES D'AMENAGEMENT S'APPUYANT SUR LES AOM POUR UNE MEILLEURE GESTION DES TRAJETS DOMICILE-TRAVAIL

Pour assurer la cohérence d'une politique des mobilités professionnelles qui rassemble des acteurs hétérogènes, d'origine publique ou privée mais aussi agissant sur des territoires variés, le CESE en appelle à un plan national de transition écologique vers des mobilités durables du travail. Une organisation de l'intermodalité maillant l'ensemble des territoires doit aujourd'hui être conçue et financée à l'instar

des grands plans dont ont bénéficié les infrastructures de transports, avec le soutien de l'État et de l'Union européenne. La politique publique des mobilités repose sur des financements multiples dont la dispersion peut engendrer une certaine confusion dans les objectifs poursuivis. En même temps, les administrations ou entreprises qui contribuent au versement destiné au financement des mobilités sont légitimes à demander des comptes sur l'utilisation de cette ressource, qui constitue un impôt de production.

Les Autorités organisatrices des mobilités (AOM) sont à même d'apprécier les besoins territoriaux et de se coordonner pour assurer une co-maîtrise d'ouvrage de ces infrastructures; les AOM régionales devant, en vertu du projet de loi d'orientation des mobilités en cours d'examen au Parlement, exercer le rôle de "chef de file" dans cette coordination. Toutefois, pour garantir le respect des équilibres territoriaux et contrer les effets pervers d'une métropolisation non maîtrisée, le plan national de transition écologique vers les mobilités durables du quotidien doit préciser l'implication de chacun des acteurs dans les projets d'investissement pour leur permettre de mieux se coordonner dans la durée.

Ce plan intégrerait les dotations orientées vers l'investissement et l'entretien d'un réseau d'infrastructures suffisant et sécurisé combinant :

- le mode ferroviaire¹, en vue d'assurer la qualité de service indispensable aux mobilités quotidiennes ;
- les modes actifs, en renforçant le réseau de voies cyclables communales et intercommunales y compris en zones périurbaines et rurales ;
- les modes motorisés économes en énergie et décarbonés, en accentuant l'effort de recherche à destination des constructeurs de véhicules propres, et en investissant dans le parc de recharges électriques en vue d'une couverture géographique équilibrée sur l'ensemble du territoire.

De plus, il porterait sur le développement d'une offre de services de mobilité, qui doit elle-même évoluer vers des solutions inter et multimodales grâce à la conception de plateformes d'information au niveau des AOM, à la mise en œuvre des techniques de billettique et de tarification incitatives, etc.

S'il existe des projets cofinancés par des fonds structurels grâce à l'ingénierie déployée par de grosses métropoles, comme par exemple le projet COMMUTE à Toulouse, le défaut de plan d'ensemble pour traiter d'enjeux qui dépassent les limites d'un territoire donné est regrettable. La lutte contre le changement climatique étant prioritaire dans l'UE, la France devrait plaider pour une orientation des financements sur fonds structurels ou sur les fonds du plan d'investissement pour l'avenir de l'Europe (plan Juncker) vers une politique des mobilités compatible avec cet objectif.

¹ Selon le rapport annuel de la Commission des comptes de transport en 2018, le transport ferroviaire a émis cette année-là 0,4 millions de tonnes d'équivalent CO₂, alors que l'ensemble du secteur des transports émettait dans le même temps 136,8 millions de t. éq. CO₂.

A - Assurer le financement de la politique des mobilités sur tout le territoire

Le projet de loi d'orientation des mobilités s'est donné deux objectifs :

- d'une part, la couverture de l'ensemble du territoire par des autorités organisatrices des mobilités ;
- d'autre part, un approfondissement de la notion de mobilités.

Quels sont les moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces deux objectifs ?

S'agissant du premier objectif, le versement transport qui devient aux termes du projet de loi d'orientation des mobilités le "versement destiné au financement des services de mobilité", est toujours destiné à financer la politique des transports des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Toutefois, certains territoires n'étaient jusque-là pas couverts par des EPCI de cette nature. C'est pourquoi le projet de loi a prévu que sur ces territoires, cette compétence revienne de droit aux régions.

Néanmoins, le projet de loi d'orientation des mobilités n'a pas prévu de versement transport affecté aux AOM régionales correspondant aux entreprises et administrations de ces territoires, alors même que des compétences optionnelles importantes, telles que le conseil en mobilité destiné aux employeurs ou aux personnes se trouvant en situation de vulnérabilité, ou la mise en place d'un système d'information et de billetterie, sont également confiées à ces AOM régionales².

S'agissant du second objectif, le projet de loi en rebaptisant le versement transport en "versement destiné au financement des services de mobilité" élargit, en principe, le champ des modes de déplacement susceptibles d'être financés. Cette conception étendue des mobilités a conduit le législateur à concevoir ces services bien au-delà des services réguliers de transports publics.

Or, en dépit de ce changement lexical, le texte ne prévoit qu'un financement de la compétence liée à "*l'organisation des services réguliers de transport public de personnes*".

Si des analyses soulignent que le projet de loi ne règle pas la question du financement de la politique des mobilités qu'il promeut, d'autres soulignent que le versement transport, dont la vocation historique a été de substituer une offre de transports publics suffisante à l'organisation de transports en commun internalisés par les entreprises, ne peut être accru sans nuire à la compétitivité des entreprises. Il demeure que l'élargissement du champ territorial et des compétences des AOM en vue de promouvoir les mobilités de demain implique la recherche de ressources nouvelles.

Faute de financements suffisants prévus au titre du versement destiné aux services de mobilité, il est probable que celui-ci se reporte soit sur les usagers et usagères, soit sur le budget de l'État (et donc sur les contribuables) à travers des

² Article 11 du projet de loi LOM.

dotations aux collectivités territoriales concernées. Pour les territoires dotés d'une AOM intercommunale, le niveau attendu de prestations liées au versement transport peut être fonction des délibérations locales. Pour les autres, les Régions auront la charge d'organiser les services de mobilité.

L'inégalité des taux de versement (avec parfois l'absence de tout versement) peut alimenter une forme de concurrence entre les territoires pour attirer des activités. Des élus signalent le risque d'éloignement d'activités générant des besoins de transport de personnels nombreux (tels que dans le secteur de la logistique) depuis les centres urbains vers des territoires de la grande périphérie où aucun versement transport n'est perçu.

Préconisation 1 :

Si le défaut de financement des futures Autorités organisatrices des mobilités (AOM) à vocation régionale était confirmé, le CESE recommande que le versement mobilité soit étendu aux entreprises employant 11 salariés ou salariées et plus dans le ressort direct des AOM régionales. Ce versement ne pourra pas excéder le taux de 0,55 % dont il est fait mention à l'article L. 2333-67 du code général des collectivités territoriales.

Dès lors, les AOM intercommunales et régionales devront développer des services mobilité autant en ville que dans les territoires périurbains et ruraux.

Le CESE demande qu'au niveau national un bilan sur les conditions financières de la mise en œuvre des nouvelles compétences confiées aux AOM intercommunales et régionales, soit réalisé à échéances régulières.

Le CESE recommande également qu'au niveau régional, un bilan annuel du service rendu aux entreprises et à leurs salariés ou salariées soit également établi à ce titre.

B - Mieux gérer la mobilité des salariés : un objectif pour la gouvernance des AOM

Le projet de loi a prévu un nouveau schéma de gouvernance des mobilités en confiant aux régions le rôle "d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des autorités organisatrices de la mobilité". Parmi ces actions, la création de pôles d'échanges multimodaux (cf. supra) est généralisée comme une compétence régionale. Le projet de loi a créé en outre une nouvelle entité géographique le "bassin de mobilité", à l'échelle duquel ces actions doivent être coordonnées avec les autorités organisatrices des mobilités.

Ces bassins de mobilité devraient regrouper les EPCI à fiscalité propre suivant une logique administrative. Le projet de loi prévoit que de tels établissements ne puissent être découpés entre plusieurs bassins de mobilité que si leur assemblée délibérante le permet. C'est au sein de ces bassins de mobilité que la coordination des AOM devrait être conduite avec la région comme cheffe de file. Le CESE relève que les compétences de la région dans les matières économiques et de développement durable la mettent en situation de traiter les paramètres déterminants

des déplacements domicile-travail. C'est le cas de la localisation des activités économiques qui doivent être en lien avec la politique régionale des transports de passagers/passagères et de marchandises.

Or, dans certaines régions, les distances entre lieux d'activité et lieux de résidence se sont accrues de manière excessive pour une grande partie de la population. Les politiques d'aménagement du territoire portées par le niveau régional devraient veiller à ce que l'emploi se développe sur les bassins de vie en évitant une spécialisation excessive des territoires entre des zones concentrant les activités économiques et d'autres réservées aux lieux d'habitation. Pour y parvenir, les intérêts conjoints des salariés et des employeurs doivent être pris en compte.

Au niveau de chaque bassin de mobilité, un comité des partenaires est constitué et doit être régulièrement consulté. Il prévoit d'associer "*a minima* les employeurs et les associations d'usagers", mais n'a pas prévu l'élargissement aux représentants ou représentantes des salariés, ni la représentation des associations environnementales reconnues représentatives.

Le CESE considère que l'association des organisations représentatives d'employeurs comme de salariés, ainsi que des associations environnementales, devrait être systématique pour donner des avis portant sur l'offre de services de mobilité dans les bassins de mobilité créés par le projet de loi d'orientation des mobilités et placés sous coordination régionale.

À l'heure actuelle, seule une disposition du projet de loi concernant Ile-de-France mobilités prévoit de donner un siège à la représentation d'associations d'usagers et usagères au sein du conseil d'administration de cette autorité.

Préconisation 2 :

Le CESE recommande que les AOM priorisent les trajets domicile-travail, en fréquence comme en amplitude, dans la définition de leur offre de services de mobilité adaptée à chaque territoire.

Le CESE préconise que la loi prévoie la désignation d'une représentation des salariés et des salariées, des entreprises et des travailleurs et travailleuses indépendants par les organisations représentatives syndicales et professionnelles pour siéger dans les comités des partenaires des bassins de mobilité et les conseils d'administration des AOM.

Par ailleurs, le CESE souhaite que les associations environnementales reconnues représentatives et les autres associations concernées, soient également représentées au sein de ces instances.

C - Assurer la cohérence des politiques territoriales de mobilité pour rapprocher activités et lieux d'habitation

Une politique d'aménagement des mobilités ne peut se réduire aux injonctions à la mobilité faites aux personnes ; elle repose aussi sur des instruments de politique publique permettant d'assurer la mise en cohérence des investissements dans les infrastructures de transport, le logement et la localisation des activités, en veillant aux différents niveaux de territoires concernés.

Ainsi, les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) fixent, aux termes de l'article L. 4251-1 du CGCT, *« les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets. »*

Les schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) visent, quant à eux, à stimuler l'activité économique sur le territoire régional notamment en accompagnant la transition numérique et écologique du tissu économique.

Dans les ressorts territoriaux des AOM de plus de 100 000 habitants et habitantes, le code de l'environnement prévoit l'obligation d'établir des plans de mobilité (ex-plans de déplacements urbains). Ceux-ci doivent être compatibles avec la planification régionale de l'intermodalité, le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie et prendre en compte les objectifs des SRADDET.

Enfin au niveau local, les programmes locaux de l'habitat sont portés par des EPCI. Ils sont obligatoires dans les EPCI disposant de la compétence habitat, dont le ressort territorial couvre le seuil d'une zone de 30 000 habitants/habitantes comprenant une commune de 10 000 habitants/habitantes et plus. Ils ont pour objectif notamment d'établir un diagnostic sur l'évolution des besoins économiques et de lutter contre l'étalement urbain.

Les seuils ainsi fixés pour l'établissement de ces plans apparaissent trop élevés. En outre, l'implantation d'activités économiques dans des communes périphériques est encouragée, sans que la cohérence avec les plans locaux d'habitat soit toujours pensée ou les plans de déplacements urbains adaptés. Cela peut se révéler très lourd de conséquences lorsqu'il s'agit d'implantations d'activités générant des flux de transports importants (plateformes logistiques notamment).

Le renforcement des compétences des AOM sur l'ensemble du territoire devrait conduire à renforcer la mise en cohérence de l'ensemble de ces plans.

Préconisation 3 :

Le CESE recommande que l'avis des autorités organisatrices de mobilité compétentes soit sollicité sur l'installation de zones d'activités économiques ou de tout projet d'implantation d'établissements de 50 salariés ou salariées et plus ainsi que sur les programmes locaux d'habitat des collectivités territoriales. Cet avis devra prendre en compte les orientations du Schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et du Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII). Au-delà d'un délai d'examen de deux mois, cet avis serait réputé favorable.

Les contrats de réciprocité ville-campagne prévus à la suite du comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015 a conduit au lancement de quatre expérimentations entre la métropole de Lyon et le Pays d'Aurillac, la métropole de Brest et le Pays Centre-ouest Bretagne, le territoire métropolitain de Toulouse et le Massif des Pyrénées, la communauté urbaine du Creusot – Montceau les Mines et le Parc Naturel du Morvan. Toutefois, le modèle de ces contrats qui visait un meilleur équilibre entre les territoires n'a pas connu le développement espéré.

Préconisation 4 :

Le CESE demande une évaluation des contrats de réciprocité ville campagne. Si les expérimentations se révèlent positives pour les parties concernées, il recommande le développement des contrats de réciprocité, notamment pour faciliter la mise en œuvre du télétravail (financement des infrastructures numériques), l'installation d'espaces de travail partagés en ruralité ainsi que la conception de pôles d'échange multimodaux en lien avec les métropoles.

D - Promouvoir l'utilisation des données numériques au service des politiques publiques de mobilité

L'enquête nationale Transports conduite par l'INSEE est très complète mais organisée sur une périodicité de 10 ans. En outre, elle rend compte à un moment donné des usages de la population en matière de transports. Or, la dynamique des territoires et les solutions d'inter ou de multimodalité peuvent conduire à des changements plus fréquents dans les choix de transports des usagers et usagères. Les AOM devraient disposer de la capacité de suivre les évolutions observées en s'appuyant sur l'utilisation des données numériques.

L'adaptation de l'offre en fonction de la demande de services de mobilité, ainsi qu'une éventuelle modulation tarifaire, nécessitent des informations sur l'utilisation quotidienne des différents moyens de transport. Les données anonymes sur les flux de transport constituent un bien public précieux dans la mesure où les opérateurs publics peuvent s'en servir en garantissant la mise en œuvre du droit relatif à

l'information et aux libertés (CNIL) ainsi que le respect du règlement général de protection des données édicté au sein de l'UE.

Pour cette raison, à l'occasion de l'avis qu'il a rendu sur l'avant-projet de loi d'orientation des mobilités, le CESE a émis une réserve quant à la transposition en droit interne de la réglementation européenne relative à l'ouverture des données de la mobilité³. Le texte initial de l'avant-projet de loi allait au-delà des exigences de la réglementation européenne en prévoyant une ouverture en temps réel, par le biais d'une interface numérique nationale. Le CESE relève avec satisfaction que cet aspect du texte a été retiré du projet de loi lors des travaux parlementaires.

En revanche, le projet de loi prévoit que les AOM doivent veiller à la mise à disposition de services numériques multimodaux comportant notamment de la vente de services de mobilité. L'exposé des motifs présenté en conseil des ministres précisait qu'il s'agissait de donner à toute personne, publique ou privée, la possibilité de constituer un service multimodal de vente de service de transports. Les conditions dans lesquelles les AOM veilleront à l'existence de tels services demeurent floues et il n'est pas assuré que cette offre de services numériques multimodaux soit compatible avec une organisation des mobilités en phase avec les objectifs de transition écologique. Le CESE considère qu'une offre claire émanant d'un guichet unique régional devrait être privilégiée.

Le CESE considère que les données numériques collectées par les AOM et les opérateurs de transport public soient, en premier lieu, utilisées par ces autorités dans leur mission de conception d'une offre régionale de services inter et multimodaux en cohérence avec la politique régionale des mobilités. L'ouverture des données de mobilités est aujourd'hui au cœur des problématiques d'innovation des territoires : mobilités actives, villes intelligentes, désintermédiation entre clients/clientes et services.

Le partage des données publiques et privées est de nature à créer de nouveaux usages et de nouveaux services et donc d'améliorer le quotidien des habitants de nos villes. L'open data et l'exploitation des données sont un sujet qui doit faire l'objet d'un débat de société.

Préconisation 5 :

Le CESE préconise qu'un guichet unique, placé sous la responsabilité des AOM régionales, soit chargé de l'information de l'offre de services et de la tarification des mobilités sur l'ensemble du territoire régional. Ce guichet unique serait également en charge de l'exploitation des données numériques collectées sur les flux de mobilités.

³ Préconisation 11 de l'avis sur l'avant-projet de loi d'orientation des mobilités, 14 novembre 2018.

E - Prévoir la consultation des CESER sur la cartographie et l'offre de services des bassins de mobilité

Le projet de loi d'orientation des mobilités prévoit qu'à l'initiative des régions, une cartographie des bassins de mobilité soit établie après la consultation des autorités organisatrices des mobilités compétentes à l'échelle des territoires. Ces nouvelles entités regrouperont les territoires de plusieurs AOM qui devront coordonner leurs efforts d'offre de services de mobilité. Cette cartographie devrait aussi logiquement tenir compte des compétences que la région aura acquises de droit, en raison du renoncement de certaines communes à constituer une AOM ou à se regrouper au sein d'un EPCI doté des compétences mobilités⁴. La coordination des offres de services inter et multimodaux de mobilités sur les divers territoires impose en effet de penser une continuité entre ceux qui relèveront de la région, et notamment le transport ferroviaire de passagers/passagères, et les services publics de transport ou autres services de mobilité.

Le projet de loi prévoit une consultation pour avis des AOM locaux sur la cartographie des bassins de mobilité avant qu'elle ne soit adoptée par les conseils régionaux. Le CESE estime qu'une consultation parallèle des CESER serait en outre pleinement justifiée. En effet, la représentation de la société civile organisée au sein de ces instances permettrait de faire un point complet sur les demandes et l'expertise d'usage de ses différentes composantes, indépendamment des logiques politiques et administratives qui prévalent parfois dans le découpage des territoires des EPCI. En outre, les CESER seraient aussi un lieu idoine pour organiser une consultation citoyenne : des assises périodiques des mobilités pourraient avoir lieu au début de chaque mandature régionale.

Préconisation 6 :

Le CESE recommande que les Conseils économiques sociaux et environnementaux (CESER) soient consultés sur la délimitation des bassins de mobilité et l'offre de services de mobilité sur l'ensemble du territoire régional.

Le CESE invite les AOM régionales et les CESER à organiser conjointement des consultations citoyennes périodiques sur le bilan de l'organisation des mobilités à l'échelle régionale.

⁴ Le seuil au-delà duquel une AOM peut être constituée est de 10 000 habitants et habitantes.

II - NEGOCIER LES MOBILITES DANS LES ENTREPRISES, LES ADMINISTRATIONS ET LES TERRITOIRES

A - Préciser les obligations de négociation sur les plans de mobilité pour faciliter leur mise en œuvre

Par sa nature, le thème de la mobilité géographique des travailleurs et travailleuses s'intègre dans le champ de la qualité de vie au travail pour lequel des négociations annuelles obligatoires sont d'ores et déjà prévues au titre de l'article L. 2242-1 du code du travail. En effet, parmi les thèmes listés dans l'article L. 2242-17 du même code, figurent l'articulation entre la vie privée et la vie professionnelle, l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes et les modalités de plein exercice par le salarié ou la salariée de son droit à la déconnexion ainsi que la mise en place par l'entreprise de dispositifs de régulation de l'utilisation des outils numériques, en vue d'assurer le respect des temps de repos et de congé ainsi que la vie personnelle et familiale. Le projet de loi d'orientation des mobilités complète l'article L. 2242-17 du code du travail pour y intégrer les conditions de mobilité dans un 8° ainsi rédigé :

"Dans les entreprises mentionnées à l'article L. 2143-3 du présent code et dont cinquante salariés au moins sont employés sur un même site, les mesures visant à améliorer la mobilité des salariés entre leur lieu de résidence habituelle et leur lieu de travail, notamment en réduisant le coût de la mobilité, en incitant à l'usage des modes de transport vertueux ainsi que par la prise en charge des frais mentionnés aux articles L. 3261-3 et L. 3261-3-1."

Le CESE considère que l'objet des négociations prévues dans la nouvelle rédaction du 8° de l'article L. 2242-17 du code du travail doit être précisé. En effet, les établissements de plus de cinquante salariés devront, en vertu du projet de loi d'orientation des mobilités, souscrire un plan de mobilité, dont les attendus sont précisés aux termes de l'article 1214-8-2 du code des transports. En ce sens, la négociation peut être utile pour mettre en œuvre un projet partagé, relevant de la responsabilité sociétale de l'entreprise et des organisations. L'objet des négociations prévues au titre du 8° de l'article L. 2247-1 ou les consultations préalables à l'adoption d'un PDM devraient permettre d'obtenir un effet de levier sur les mobilités.

Préconisation 7 :

Le CESE appelle les partenaires sociaux à s'investir pleinement dans la nouvelle obligation annuelle de négocier sur les mobilités prévue par le code du travail.

Il recommande aux pouvoirs publics, d'établir régulièrement, en concertation avec les partenaires sociaux, un bilan qualitatif des négociations, des accords sur les « plans de mobilité » en entreprises et des plans de mobilité unilatéraux.

Le CESE recommande la négociation d'un plan de mobilité dans toute entreprise de 50 salariés ou salariées et plus, quel que soit le nombre de sites où se situent leurs emplois.

Préconisation 8 :

Afin de limiter les effets négatifs des mobilités pendulaires sur l'environnement et de contribuer à l'amélioration des conditions de vie des salariés et des salariées, le CESE recommande que les thèmes suivants soient abordés dans le plan de mobilité :

- les mesures nécessaires à la promotion des mobilités actives et partagées pour limiter l'usage des véhicules motorisés individuels et réduire globalement les déplacements domicile-travail ;

- le financement des dépenses éligibles au titre des forfaits mobilité ;

- une organisation des temps de travail compatible avec un Plan de mobilité (PDM) visant à limiter l'usage du véhicule motorisé individuel (horaires d'arrivée et de départ permettant d'éviter la saturation des transports publics dans les heures de pointe, avec une attention particulière pour le travail posté et aux horaires atypiques) ;

- l'implantation, le développement et l'organisation du télétravail pour contribuer à une réduction effective du bilan carbone de l'entreprise ;

- la mise à disposition d'espaces de travail proches des lieux de résidence des salariés et des salariées ;

- la fixation des indicateurs permettant de mesurer l'effet des mesures prises en termes de réduction des mobilités polluantes ou émettrices de Gaz à effet de serre (GES). Enfin, le CESE recommande des mesures équivalentes sur les plans de mobilité élaborés dans les administrations et les établissements publics ;

- les modalités de consultation du Comité social économique (CSE) sur le plan de mobilité.

Le projet de loi modifie aussi les dispositions relatives aux frais de transport dans le code du travail. L'article L. 3261-3 prévoit que l'employeur peut prendre en charge des frais de carburant et d'alimentation électrique des véhicules pour des trajets entre le domicile et le lieu de travail ainsi que, pour ces mêmes trajets, les frais des déplacements effectués à vélo, en co-voiturage ou par d'autres services de mobilité partagée.

Suite à ces modifications, la question du cumul de l'indemnisation des frais des mobilités cyclistes ou partagées avec le remboursement d'une partie de l'abonnement aux transports collectifs prévu à l'article L. 3261-2 comme une obligation de l'employeur a été posée notamment par des organisations de défense de l'environnement. Dans sa version antérieure à la LOM, l'article L. 3261-3-1 envisageait explicitement, sous certaines conditions, le cumul de l'ancienne indemnité kilométrique vélo avec le remboursement de l'abonnement transports. Ce n'est plus le cas dans sa future rédaction. La possibilité de cumul est implicitement renvoyée, sur le fondement de la réécriture de l'article L. 3261-4, à la négociation d'un accord d'entreprise ou, en l'absence d'accord, à la décision unilatérale de l'employeur, après consultation du comité social et économique, s'il existe.

Cependant, l'article 81 b 19° ter modifié du code général des impôts envisage clairement l'hypothèse d'une prise en charge cumulée "des frais de transports personnels engagés par les salariés" avec l'abonnement transport. Mais, il plafonne l'avantage fiscal résultant de ce cumul à la différence entre 400 € et le montant de l'avantage résultant du remboursement partiel par l'employeur du prix des titres d'abonnement aux transports publics. Ce niveau de plafonnement prive les décisions de cumul que pourraient prendre les entreprises d'une grande partie de leur intérêt. Par exemple, dans l'agglomération parisienne le coût d'une "carte navigo" dépasse les 800 €/an et le montant de la prise en charge par l'employeur avoisine par conséquent les 400 €. Au-delà de ce plafond, la prise en charge des frais de transport personnels constituera un avantage entièrement fiscalisé pour le salarié.

Le projet de loi donne enfin habilitation au Gouvernement à légiférer par ordonnance pour généraliser la prise en charge par l'employeur des frais de transport mentionnés aux articles L. 3261-3 et suivants du code du travail au regard d'un bilan de son expérimentation après 18 mois d'entrée en vigueur.

Préconisation 9 :

Le CESE recommande de relever le plafonnement prévu à l'article 81 B 19° ter du code général des impôts pour les prises en charge cumulées d'autres frais de transports au titre des mobilités durables et des frais d'abonnements aux transports publics souscrits par les salariés et les salariées de manière à assurer l'effectivité de l'incitation financière en faveur des mobilités durables.

B - Négocier les conditions de mobilité géographique : un enjeu de qualité de vie au travail et de protection de l'environnement

Les conséquences d'un accord collectif impliquant des mobilités géographiques peuvent être importantes pour la qualité de vie des salariés. L'augmentation de la durée et du coût des trajets, les émissions générées lors de leurs déplacements, concourent à une dégradation de la qualité et du cadre de vie. Le CESE constate qu'une évolution particulièrement sensible de la jurisprudence et des textes de loi a conduit à demander aux salariés d'être plus mobiles pour s'adapter à l'évolution des conditions de l'offre d'emploi.

Il importe que les partenaires sociaux tiennent compte des conséquences pour la qualité et le cadre de vie des risques que cela induit. Le CESE relève que les garanties apportées aux salariés en matière de mobilité interne dans les accords de performance collective revêtent désormais un caractère facultatif.

La négociation d'accords collectifs sur les mobilités internes ne devrait pas avoir pour effet d'étendre la zone géographique d'emploi au sein de laquelle s'exerce le pouvoir de décision de l'employeur.

Préconisation 10 :

Le CESE recommande qu'une étude préalable à tout accord de performance collective impliquant une augmentation des mobilités géographiques soit rendue obligatoire pour en chiffrer les conséquences en termes de trajets domicile-travail (durée, distance à parcourir pour chaque membre d'un ménage, bilan carbone).

Il recommande que toute disposition légale, réglementaire ou négociée de nature à étendre la zone géographique d'emplois des salariés et des salariées prenne en compte, outre les distances et les temps de trajet entre le domicile et le lieu de travail, la situation professionnelle de la conjointe ou du conjoint.

C - Renforcer le conseil en mobilité et assurer l'effectivité des plans de mobilité

Le projet de loi d'orientation des mobilités a fait passer le seuil d'obligation de mise en place d'un plan de mobilité d'entreprise de 100 à 50 salariés. Le constat préalablement dressé a montré que l'effectivité de cette obligation n'était pas assurée. Pour le CESE, une des pistes pour y parvenir serait d'encourager les entreprises à mutualiser leurs efforts sur site.

L'ingénierie nécessaire à la mise en place de plans de mobilité au niveau des entreprises, des sites et des collectivités, suppose une montée en compétence et le

recours à des services de conseil spécialisés. Les grandes collectivités peuvent développer ces compétences en leur sein, notamment parmi les agents et agentes en charge du développement économique et des relations avec les entreprises. Le réseau de certaines chambres consulaires emploie également des conseillers et conseillères mobilités en relation avec les AOM, l'ADEME et l'ensemble des agences compétentes sur le sujet.

Toutefois, le réseau des conseillers et conseillères en mobilité est peu développé et inégal selon les territoires. De plus, les AOM ne sont qu'assez rarement dotées de moyens efficaces pour notifier aux entreprises concernées les obligations auxquelles elles doivent souscrire.

Le CESE estime que le nombre et la formation de conseillers et conseillères de mobilité pour accompagner les entreprises, les administrations et les collectivités dans la conception et la mise en œuvre des plans de mobilité doivent être renforcés. Les AOM en relation avec les conseillers et conseillères mobilité seraient ainsi en mesure de mieux suivre la montée en charge du dispositif.

Préconisation 11

Le CESE recommande au législateur de prévoir un versement additionnel à celui destiné au financement des services de mobilité lorsqu'un établissement, ayant bénéficié des conseils prévus et mis en demeure de mettre en œuvre un plan de mobilité (PDM) ou d'adhérer à un plan de mobilité interentreprises n'aurait pas souscrit à ses obligations légales en matière de PDM. Cette disposition ne sera applicable qu'après une période transitoire correspondant au déploiement du réseau des conseillers et conseillères en mobilité et au temps nécessaire à la négociation des accords ou, le cas échéant, à la consultation du CSE sur le plan de mobilité.

D - Prévoir le cofinancement des réseaux de conseillers et conseillères de mobilité au sein des AOM

L'article L. 1214-3 prévoit l'établissement d'un plan de déplacements urbains dans les ressorts territoriaux des autorités organisatrices de la mobilité inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants et habitantes. Ces plans de déplacements urbains tiennent compte, en principe, de l'ensemble des besoins de ce territoire. Toutefois, au-delà de ces textes, peu de dispositifs sont prévus pour assurer la coordination entre les collectivités et les entreprises, en particulier dans les zones d'activité non couvertes par une AOM et sans plan de déplacement urbain.

Ainsi des moyens mutualisés sont aménagés pour aider à la mise en œuvre de plans de mobilité adéquats à l'échelle des territoires les plus denses. Les réseaux de conseillers et conseillères mobilité animés au niveau de certaines régions ont une utilité certaine pour assurer une bonne coordination entre les besoins des entreprises et les collectivités en charge de plans de déplacement urbain. En outre, ces professionnels et professionnelles, employés soit par des collectivités soit par des

chambres de commerce et d'industrie, peuvent utilement conseiller les entreprises pour la mise en place d'un PDM ou œuvrer au regroupement d'entreprises dans un PDMIE sur certaines zones d'activité. Certaines grosses agglomérations emploient même des chargés et chargées de mission mobilité au sein de leur direction du développement économique.

Pour atteindre l'objectif d'une meilleure organisation des mobilités sur l'ensemble du territoire, les moyens consacrés aux conseillers et conseillères de mobilité devraient être renforcés. Or le financement de ces nouvelles missions est problématique, au vu de la capacité financière des réseaux qui emploient ces conseillers et conseillères.

Préconisation 12 :

Le CESE demande que soit attribué aux AOM, la mission d'appui aux entreprises et aux administrations dans la conception et la mise en œuvre de leur plan de mobilité. Il recommande que les AOM trouvent les cofinancements possibles (départements, régions, État, fonds structurels, ...) du réseau des conseillers et conseillères de mobilité. Ceux et celles-ci pourront notamment encourager la constitution de plans de mobilité interentreprises (PDMIE) et inciter des structures de moins de 50 salariés ou salariées à y adhérer.

III - ORIENTER LA POLITIQUE DES MOBILITES LIEES AUX ACTIVITES PROFESSIONNELLES EN FONCTION DE CRITERES DE JUSTICE SOCIALE ET ENVIRONNEMENTALE

A - Inciter à la recomposition des flottes professionnelles en véhicules propres et au partage de leur usage

Le CESE constate qu'aujourd'hui les flottes de véhicules des entreprises, des administrations publiques ainsi que les véhicules des professionnels indépendants sont à l'origine de près de la moitié des ventes de véhicules neufs. À ce titre, les efforts en faveur de la recomposition et de la réduction des parcs automobiles doivent être encouragés. Les normes écologiques visant à encourager l'usage de véhicules à motorisation hybride ou électrique orientent la conception d'une offre alternative de transport et constituent ainsi des leviers puissants pour agir sur les émissions. L'acquisition de vélos à assistance électrique à mettre à disposition des salariés n'est que faiblement favorisée. Le développement du covoiturage, de l'auto-partage ou d'organisations du travail visant à réduire les mobilités pour les salariés des entreprises et des administrations, peut aussi générer des coûts d'investissement initiaux dont le régime fiscal pourrait être plus incitatif et plus stable.

Le CESE note une distorsion, entre les entreprises et les administrations, dans la rédaction des articles L. 224-7 et L. 224-10 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte concernant le seuil du nombre de véhicules de leur flotte au-delà duquel les normes de composition du parc automobile s'appliquent. Ce seuil est de 20 véhicules pour les administrations contre 100 pour les entreprises qui gèrent un parc automobile au titre de leurs activités, relevant du secteur concurrentiel.

Le CESE observe que le barème kilométrique forfaitaire utilisé pour la déduction des frais de déplacement des professionnels ne tient pas compte du degré de propreté, mais seulement de la puissance du véhicule. Ce barème n'est donc pas incitatif à l'utilisation d'un véhicule propre. En outre, le régime d'amortissement de certains véhicules d'entreprise, qui constituent de véritables avantages en nature pour les personnels qui en bénéficient sont très favorables sans être toujours compatibles avec les objectifs de transition écologique.

En outre, des mesures d'aide au renouvellement ou à la mise aux normes de véhicules anciens dans les petites entreprises feraient également sens pour agir sur les segments d'activités dont les capacités d'investissement sont plus faibles.

Préconisation 13 :

Le CESE recommande que des mesures incitatives soient adoptées pour favoriser la recomposition et la réduction des flottes d'entreprises et d'administrations par l'investissement dans des véhicules en auto-partage, des flottes de vélo avec ou sans assistance électrique ou pour des équipements afférents (garages à vélo, bornes de recharge électrique).

Le CESE recommande au législateur de concevoir une fiscalité et des règles de comptabilité publique incitant les structures privées ou publiques disposant de flottes professionnelles, à investir dans des véhicules faiblement émetteurs de GES, en conformité avec les objectifs de transition écologique tout en tenant compte des caractéristiques des véhicules en termes d'émission et de poids.

Le CESE demande que les règles environnementales concernant la composition des flottes de véhicules soient les mêmes pour les entreprises privées et les administrations publiques. À cette fin, le seuil prévu à 100 automobiles pour les entreprises privées devrait être abaissé à 50. Le CESE souhaite, en vue d'équilibrer l'avantage ainsi donné aux structures qui disposent de flottes de véhicule, que des aides à l'équipement en véhicules propres et en bornes électriques soient apportées aux TPE et aux travailleurs et travailleurs indépendants, notamment dans les territoires qui n'offrent aucune alternative à l'usage de la voiture individuelle.

Enfin, pour inciter à l'achat de véhicules propres, le CESE propose une adaptation du barème kilométrique utilisé pour la déduction forfaitaire des frais de déplacement.

B - Améliorer l'information sur les dispositifs d'aides à la mobilité géographique des demandeurs et demandeuses d'emploi et mieux les coordonner

Pour élaborer des plans personnalisés d'accès à l'emploi, adaptés aux besoins des demandeurs et demandeuses d'emploi, les conseillers et conseillères de Pôle emploi sont invités à recourir à des dispositifs d'aide à la mobilité géographique. La mise en œuvre de telles aides peut être déterminante : outre qu'elle est, pour nombre de chômeurs et chômeuses, une condition de retour à l'emploi, elle est susceptible d'entrer dans l'appréciation du caractère raisonnable de l'offre d'emploi par le conseiller ou la conseillère de Pôle emploi.

Pour éviter toute rupture d'égalité dans le traitement des demandeurs et demandeuses d'emploi, le CESE considère que l'information sur les dispositifs d'aides à la mobilité géographique doit être homogène sur tout le territoire national dans les missions locales, qui s'occupent plus particulièrement de jeunes demandeurs et demandeuses d'emploi, comme dans les agences de Pôle emploi. Accordées par Pôle emploi, plusieurs aides à la mobilité existent soit sous forme d'une aide aux déplacements, soit sous forme d'une aide au double loyer. Elles concernent en outre des publics de nature différente (relevant du RSA ou de différents dispositifs d'aide), pour lesquels les critères d'éligibilité varient.

Certaines de ces aides peuvent aller jusqu'à financer une part de l'effort de mobilité pour une reprise d'emploi à plus de 60 km de son domicile, et atteindre un plafond de 5 000 euros par foyer et par an.

Le CESE rappelle que les facteurs faisant obstacle aux mobilités résidentielles sont multiples : l'appréciation du projet personnalisé d'accès à l'emploi sous l'angle de la zone géographique de recherche d'emploi au regard de la situation familiale, des risques à s'engager dans une mobilité professionnelle vers un emploi plus ou moins stable, des qualifications est également essentielle à sa cohérence. Pour certaines catégories de chômeurs et chômeuses, les parcours de retour vers l'emploi peuvent s'avérer chaotiques et incertains dans la durée. En outre, ils ne sont pas non plus compatibles avec les objectifs de réduction d'émission de GES, lorsqu'ils se traduisent par un recours accru à la voiture individuelle.

Préconisation 14 :

Face aux multiples aides à la mobilité qui peuvent être proposées aux demandeurs et demandeuses d'emploi, le CESE préconise que le Gouvernement renforce l'information du public et la coordination du service public de l'emploi. Afin que ce dernier homogénéise ses pratiques, le CESE recommande le rétablissement, dans le plan personnalisé d'accès à l'emploi, de limites en termes de durée et de distance prises en compte pour la définition des zones géographiques d'emploi.

En cas d'élargissement de ces zones, le CESE préconise la prise en compte des enjeux de qualité de vie (coût, qualité de vie et réduction des émissions, accès durable à l'emploi...) et de soutenabilité du projet de mobilité pour les catégories les plus vulnérables.

C - Orienter la politique d'Action logement dans un objectif de réduction des temps de trajet domicile-travail

Le "1 % logement" - institué en 1953 - a été conçu comme un prélèvement sur la masse salariale pour financer la construction de logement social pour les salariés. Aujourd'hui, plus de la moitié des ressources du "1 % logement", rebaptisé "Action logement", sont affectées au soutien de la demande de logement et, en particulier, au financement des APL, et non au soutien de l'offre de logement (l'aide à la pierre). De plus, la politique d'action logement s'est diversifiée vers d'autres objectifs, en aidant les salariés à accéder à des locations en dehors du parc du logement social, voire à la propriété. Par ailleurs, la tendance à prélever une part de ces ressources pour financer diverses politiques publiques, conduit à une dilution de l'objet premier de ce dispositif.

C'est du côté de l'offre de logements que des leviers d'actions existent pour favoriser le rapprochement des lieux d'habitation des salariés de leur lieu de travail ou des infrastructures de transports publics. Le Groupe Action logement oriente les financements collectés à destination des bailleurs sociaux qui investissent dans la construction de logements neufs, mais également vers de la réhabilitation. Par exemple, il mène une politique de subventionnement de la rénovation des logements dans certaines zones urbaines à destination des propriétaires bailleurs.

Le CESE rappelle que la vocation du "1 % logement" doit demeurer le financement d'une offre de logement satisfaisant le besoin des salariés ainsi que des employeurs. Or, dans un rapport de février 2017, "Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés", la Cour des comptes relevait que la localisation du parc social ne suivait pas la localisation de l'emploi. L'objectif d'une réduction des mobilités pendulaires rend plus nécessaires encore les efforts en faveur d'une offre de logements plus proche des lieux de travail.

Cet objectif pourrait être rappelé dans les orientations stratégiques convenues entre le Groupe action logement et l'État. Le mode de gouvernance paritaire du Groupe Action logement revêt un intérêt tout particulier pour veiller au respect de ces orientations.

Préconisation 15 :

Le CESE demande que les actions financées par les fonds collectés au titre d'Action logement conservent leur objet d'origine en faveur du logement des salariés et des salariées.

Il invite la gouvernance paritaire du Groupe Action logement à poursuivre et renforcer ses efforts en faveur d'une politique de localisation de l'habitat des salariés et des salariées au plus près des pôles d'activité, y compris dans les bourgs ruraux. Son partenariat avec l'État devrait lui permettre de garantir la pérennité d'une politique de long terme en ce sens.

D - Assurer le financement des trajets afférents aux missions professionnelles dans le secteur de l'aide à domicile

Dans certains secteurs aux structures financières fragiles, le paiement des frais de déplacement se heurte aux problèmes de solvabilité des employeurs ou des prescripteurs qui assument le coût d'une partie des prestations. C'est notamment le cas des prestations à domicile pour les départements. Le problème concerne aussi les frais de déplacement entre deux missions car le temps de trajet entre deux prestations n'est pas considéré comme du temps de travail effectif pour les aides à domicile du secteur non lucratif.

En vertu de stipulations conventionnelles récentes, les personnes salariées de la branche de l'aide à domicile non lucratif, qui utilisent majoritairement leur véhicule personnel à des fins professionnelles, sont donc indemnisées par des frais de mission. Ces coûts pour les personnes salariées restent insuffisamment compensés par les mesures conventionnelles d'indemnités kilométriques faute de financement. Si certaines associations possèdent une flotte, elles restent peu nombreuses.

Concernant la tarification des prestations d'aide à domicile, le CESE constate que l'effort budgétaire induit pour les budgets départementaux serait modeste - de l'ordre de 80 millions d'euros pour le secteur de l'aide à domicile non lucratif - eu égard à la masse salariale du secteur. Le financement de ces frais de mission se heurte néanmoins aux procédures d'agrément imposées par la réglementation dans ce secteur.

Préconisation 16 :

Le CESE demande qu'une attention particulière soit portée à la contrainte financière supportée par les personnes salariées du secteur de l'aide à domicile en matière de transports. Il recommande que les frais de déplacements des personnels à domicile entre deux interventions soient inclus dans le coût des prestations tarifées par les départements. En outre, une aide significative devrait être octroyée à ces personnels pour le renouvellement de leur voiture en véhicule propre.

E - Compenser de façon transitoire, la perte de pouvoir d'achat des bas revenus exposés à une hausse de la TICPE

Le CESE rappelle l'intérêt de l'instrument fiscal pour atteindre les objectifs de transition écologique : il a pour fonction de renchérir le coût des émissions de GES pour les acteurs économiques qui, lorsqu'ils ont le choix, peuvent se reporter sur d'autres modes de transport que les véhicules motorisés individuels. Il relève que la population des "navetteurs"⁵, en dépit des potentialités identifiées dans des solutions de covoiturage plus équitables ou le développement de nouvelles offres de transport en commun, recoupe souvent la carte des territoires où les revenus sont plus faibles.

Convaincu que le développement durable des territoires et la lutte contre le réchauffement climatique sont des causes compatibles, le CESE préconise qu'une partie du produit de la hausse de la TICPE soit réorientée vers des politiques de compensation de la diminution de pouvoir d'achat induite par cette hausse. Un chiffrage précis de l'effet de la hausse de la TICPE (qui intègre la contribution climat énergie) sur le budget des ménages pourrait conduire à cibler les aides en fonction de leur niveau de revenu.

Toutefois, ces mesures doivent s'accompagner de plans d'investissement en infrastructures garantissant le développement de nouvelles offres de services de mobilité compatibles avec l'impératif de transition écologique. Elles pourraient être actualisées sur la base d'évaluations périodiques du report intermodal effectuées par les AOM.

Pour l'heure, les régions mettent en place des politiques de subventionnement des mobilités en ordre dispersé sans tenir compte de cet impératif. Le CESE considère qu'une harmonisation du dispositif à l'échelle nationale serait de nature à en renforcer la cohérence et le caractère équitable.

⁵ Le terme "navetteur" est utilisé pour désigner les personnes contraintes d'utiliser leur voiture quotidiennement, dans les zones périurbaines éloignées, voire rurales, où les solutions alternatives ne sont que peu développées.

Préconisation 17

Le CESE recommande la mise en place de mesures transitoires de redistribution d'une partie du produit de la hausse de la Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) à destination des ménages aux revenus modestes contraints d'utiliser un véhicule automobile pour se rendre au travail, en formation ou pour rechercher un emploi notamment dans les territoires enclavés.

Ces mesures devraient s'accompagner d'évaluations périodiques des moyens de mobilité disponibles et des possibilités de report modal. Le cas échéant, des plans d'investissement dans des solutions de mobilités propres devront être lancés.

Dans les outre-mer, compte tenu d'un niveau de revenus plus faible qu'en métropole, une partie importante de la population devrait bénéficier des compensations ainsi prévues. Cependant, le CESE a observé l'urgence de développer de nouvelles infrastructures et de nouveaux modes de transports sobres sur ces territoires compte tenu des entraves géographiques qui les caractérisent et de leur diversité géographique et sociale⁶.

Préconisation 18 :

Dans les outre-mer, le CESE appelle l'État à soutenir l'effort d'investissement des collectivités dans des transports publics multimodaux, propres et durables, où chaque communauté d'agglomération ou communauté de communes devrait se doter d'un Schéma directeur des transports collectifs et de mobilités durables (pistes cyclables, covoiturage, transport maritime).

⁶ Cf. annexe 5.

Déclarations/ Scrutin

Déclarations des groupes

Agriculture

Cet avis pose le double défi que nous devons relever, rapidement : assurer une mobilité efficace des actifs salariés ou non-salariés, sur l'ensemble du territoire, et diminuer l'empreinte carbone de nos déplacements. Nous sommes là au cœur du développement durable : il faut allier compétitivité économique, exigences sociales et urgence environnementale.

Comme nous l'avons souligné lors de la présentation de l'avis consacré aux métropoles en octobre 2019, un réseau de mobilités variées, fiables et accessibles est la garantie de la dynamique d'un territoire. Transports publics et individuels doivent être pensés et organisés de manière complémentaire. Privilégier un mode de déplacement au détriment des autres n'est pas un bon choix : il faut tenir compte de la diversité des populations, des caractéristiques climatiques et géographiques mais aussi des objectifs de développement économique et social. Dans nos branches en tension et dans nos territoires isolés, il serait inconcevable et irresponsable d'obliger nos salariés et chefs d'entreprise d'utiliser un vélo (même électrique), de covoiturer ou d'investir sans aide dans un véhicule dit propre.

Les autorités organisatrices de la mobilité ont un rôle déterminant à jouer et nous souhaitons qu'elles se développent et mettent en place des plans de transports, concertés avec l'ensemble des acteurs. Pour autant, concernant leur gouvernance, il nous paraît important de trouver un équilibre des forces afin de concilier emploi, travail et mobilité sans les opposer. De même, elles doivent pouvoir disposer des moyens nécessaires. Pour ne pas nuire à la compétitivité des entreprises, le versement mobilité que le texte préconise d'étendre à certaines entreprises de 11 salariés et plus, n'aura de sens et ne sera compris qu'après le développement de services mobilité adaptés et performants jusqu'ici absents, notamment dans nos territoires ruraux.

Au cours de nos débats, nous avons abordé à plusieurs reprises, l'objectif de réduire les mobilités afin d'atténuer notre empreinte carbone. Avec tous les engagements pris sur le sujet par la profession agricole, nous ne pouvons qu'être d'accord avec cet objectif mais nous estimons qu'il est conditionné au développement d'emplois et de services publics et au public facilement accessibles, surtout dans les territoires les plus enclavés et les plus mal dotés. Comme le souligne l'avis, certains espaces ruraux métropolitains et ultramarins souffrent d'un enclavement qui impose un usage individuel de la voiture et nous en sommes les premiers tributaires. C'est une des raisons qui nous obligera à être vigilants sur la proposition de négocier un plan de mobilité dans toutes les entreprises de 50 salariés et plus, quel que soit le nombre de sites où se situent leurs emplois. Nos coopératives ou chambres d'agriculture qui font le choix de la proximité avec les agriculteurs doivent être encouragées et non subir toujours plus de contraintes.

Pour être complets, nous aurions pu aussi évoquer dans ce texte, la question de l'utilisation de nouvelles énergies. Nous n'avons pas eu le temps de le faire. La réduction des émissions de CO₂ des véhicules doit favoriser le mix énergétique. Le secteur agricole, avec la production de biocarburants, offre des solutions qu'il convient d'encourager. Sur les véhicules électriques, pour répondre aux besoins de

déplacements fréquents et aux distances à parcourir en milieu rural, il est important que la voiture électrique gagne en autonomie. Il convient aussi de développer les points de recharge dans les villages.

Le numérique peut aussi faciliter l'organisation des mobilités, et pas seulement pour la mise en place du télétravail qui reste fort complexe à organiser dans nos secteurs de production et dans le monde du vivant. Le déploiement rapide du très haut débit, dans tous les territoires, est aussi indispensable pour faciliter les mobilités en milieu rural, comme le souligne le texte.

Le groupe a voté l'avis.

Artisanat

Il y a tout juste un an, une question de mobilité était à l'origine de la mobilisation des « *gilets jaunes* » où s'exprimaient de nombreux actifs venus de la grande périphérie des zones urbaines comme de la ruralité.

Le diagnostic est connu :

- faute de solution alternative adaptée, ces personnes n'ont pas d'autre choix que d'utiliser leur véhicule personnel pour effectuer leurs trajets domicile-travail;
- et, pour ceux qui ont accès aux transports collectifs, leurs trajets n'en demeurent pas moins fastidieux, la grande majorité convergeant vers les mêmes zones d'emploi.

Il n'est donc pas étonnant que la mobilité liée au travail soit majoritairement ressentie comme contraignante, source de stress et de perte de temps, voire de pouvoir d'achat pour ceux qui sont dépendants de l'automobile.

Ces difficultés rejaillissent naturellement sur les entreprises dont certaines sont également freinées dans leurs embauches en raison de leur localisation.

A ces problématiques, s'ajoute l'enjeu écologique imposant de revoir les stratégies et les moyens des déplacements domicile-travail dont la part est prépondérante dans les mobilités.

Pour y répondre, plusieurs leviers d'action semblent prioritaires au groupe de l'artisanat.

Il faut tout d'abord s'attaquer aux « *zones blanches de la mobilité* » dans lesquelles sont assignés de nombreux territoires.

Le projet de loi d'orientation des mobilités ouvre, à ce titre, des perspectives encourageantes en prévoyant que l'ensemble des territoires soient à l'avenir couverts par une Autorité organisatrice et en élargissant le rôle de ces dernières à une palette de services de mobilité au-delà des transports collectifs.

Afin de donner pleine efficacité à ces dispositions, l'avis propose qu'un financement minimal soit acquitté, au titre du « *versement mobilité* », au profit des AOM régionales qui pallieront l'absence d'Autorité intercommunale.

Déclarations des groupes

Pour le groupe de l'artisanat, un tel versement pourrait permettre le développement de nouvelles modalités de déplacement, plus sobres ou mieux optimisées, au profit de l'attractivité de ces territoires.

Il est toutefois impératif que les entreprises disposent, en retour, d'un droit de regard sur les mesures qui seront décidées et mises en œuvre par les AOM. C'est pourquoi, il convient non seulement qu'elles soient représentées dans leurs instances de gouvernance, mais aussi qu'un bilan annuel des services de mobilité leur soit fourni.

L'autre priorité est de rapprocher activités économiques et lieux d'habitation.

Cela implique de mieux articuler les politiques territoriales de développement économique, de logement et de transport et, par exemple, d'activer plus fortement les politiques de revitalisation des centres villes et centres-bourgs.

Il s'agit de mettre fin à cette dualité entre les zones urbaines concentrant les emplois et les zones périphériques réservées aux habitations.

Enfin, la question des mobilités doit être au cœur de la stratégie des entreprises.

Quelle que soit leur taille, elles ont intérêt à repenser l'organisation ou les modalités de leurs déplacements (approvisionnements, livraisons, interventions sur les chantiers...) au vu du budget consacré à ce poste.

Il convient, pour des TPE-PME, de s'adapter aux restrictions de circulation des grandes agglomérations, mais aussi de répondre aux attentes de leurs salariés en adhérant notamment à des plans de mobilité inter-entreprises.

À cet égard, il est essentiel que ces entreprises soient à la fois sensibilisées et accompagnées par des « *conseillers-mobilité* », et qu'elles soient également incitées à investir dans des véhicules professionnels moins émetteurs de CO₂.

Plus largement, le groupe de l'artisanat considère que l'amélioration ou la réduction des déplacements domicile-travail doit devenir un axe prioritaire de la politique territoriale des mobilités, comme le propose l'avis.

Le groupe de l'artisanat a voté cet avis.

Associations

Il y a quelques semaines, l'Agence européenne de l'environnement, tirait une fois de plus la sonnette d'alarme. Celle-ci estime que la pollution atmosphérique en Europe est la cause de plus de 400 000 décès prématurés par an. Cette étude conclut que le transport routier est l'une des principales causes de la pollution atmosphérique, produisant notamment des polluants nocifs tels que le dioxyde d'azote et les particules qui sont parmi les plus nuisibles pour la santé humaine.

Repenser la mobilité est donc une urgence et pose des questions d'infrastructures, d'espaces, de temps de vie, mais aussi de santé et d'environnement.

Ce sujet a été pris à bras le corps par le Conseil économique, social et environnemental au cours de l'année écoulée. En effet, il y a presque un an jour pour jour le Gouvernement avait saisi le CESE pour mener des travaux sur un avant-projet de loi d'orientation des mobilités qui n'a toujours pas vu le jour.

Il y a quelques semaines, le rapport et avis - *Les métropoles : apports et limites pour les territoires* - adopté par le Conseil, mettait lui aussi en avant la question des mobilités à travers son axe 5 « *Organiser un développement coordonné des transports durables aux diverses échelles territoriales* ».

Le groupe des associations souligne cet effort de cohérence qui enrichit les travaux du CESE et accroît sa pertinence auprès des pouvoirs publics.

Le groupe des associations soutient l'ensemble des préconisations de cet avis, considérant qu'il faut soutenir les futures autorités organisatrices de mobilité (AOM) et que la place des usagers et des associations doit être prépondérante dans leur gouvernance. C'est pourquoi il a voté cet avis.

En ce sens, l'avis propose à juste titre que les régions s'appuient davantage sur l'action des CESER et souhaite que leurs prérogatives soient amplifiées par leur consultation sur les questions de mobilités. Étant nous-mêmes de fervents partisans du dialogue civil, partout où il peut être encouragé, il doit l'être ! De nombreux travaux menés dans les CESER sont remarquables et les personnes qui y siègent ont une expérience significative à faire valoir sur le sujet des mobilités. Le groupe des associations partage ce message envoyé aux pouvoirs publics régionaux : faites confiance aux CESER !

Par ailleurs, nous tenons à rappeler ici parce que cela est trop souvent oublié, que les associations font parties des principaux employeurs de France avec plus d'1,8 million de salarié.e.s. Les questions soulevées par cet avis les concernent donc directement. À ce sujet, Le Mouvement associatif en lien avec l'UDES, a proposé à plusieurs reprises, la création d'un dispositif d'emplois d'utilité citoyenne.

Ceux-ci permettraient notamment d'apporter une aide au projet associatif par la création ou la consolidation d'emplois qui contribuent au maintien de services de proximité pour tous et d'activités dans les territoires portés par les acteurs associatifs. Ils répondraient donc, pour notre secteur, aux enjeux désignés comme fondamentaux dans cet avis : la dynamisation des territoires par l'emploi et la réduction des trajets domicile-travail, permise par la proximité de structures employeuses non-délocalisables.

Enfin, la préconisation n°13 rappelle que l'avenir des transports est notamment indissociable de « *la recomposition et la réduction des flottes d'entreprises* », lesquelles doivent privilégier des véhicules faiblement émetteurs de GES. Si le groupe des associations partage totalement ce point, nous souhaitons attirer l'attention sur la notion même de ceux qui sont souvent appelés « *véhicules propres* ». Rappelons que Philippe Saint-Aubin dans son avis sur « *les métaux stratégiques* » indiquait que les batteries électriques, par les métaux qui les composent, pouvaient entraîner des ravages de l'écosystème.

Ainsi, il est important que ces véhicules soient propres « *du puits à la roue* » et non pas de simples illusions écologiques. Pour paraphraser un jeune citoyen membre

Déclarations des groupes

de la *Convention pour le climat*, il ne faudrait pas, sous prétexte de réduire l'émission de particules ici, sur notre territoire, de délocaliser la pollution dans des pays tiers.

CFDT

Les transports en général sont responsables d'une grande partie des émissions de GES. Ceux liés aux trajets domicile-travail en prennent la plus grande part. Pour réussir la transition écologique dans un esprit de justice sociale, il est donc essentiel de trouver d'autres moyens de mobilités pour ce type de trajets, de les réduire, d'éviter autant que possible l'usage individuel de véhicules carbonés.

L'avis propose plusieurs leviers en ce sens.

La prise en compte de ces mobilités quotidiennes dans les politiques d'aménagement des territoires doit conduire :

- à limiter les distances qui séparent pôles d'activité et zones d'habitation ;
- à investir dans des transports collectifs ou individuels non carbonés ou moins émetteurs ;
- à centraliser et diffuser l'information sur les mobilités et à organiser ces dernières dans le cadre des AOM.

Les plans de mobilité des entreprises, encore bien peu nombreux, doivent notamment s'inscrire dans ces objectifs. Ce qui implique leur développement, privilégiant la négociation – la loi doit prévoir d'en faire un bilan régulier – et une représentation dans la gouvernance des AOM tant des représentants des employeurs que de ceux des salariés.

Changer les comportements individuels nécessite que les alternatives soient financièrement attractives pour les salariés. La fiscalité des aides à la mobilité propre, prévues dans le projet de loi d'orientation des mobilités, doit aller dans ce sens et dynamiser les initiatives vertueuses dans les secteurs nécessitant l'usage de la voiture. Notamment quand les véhicules des salariés sont un outil de travail.

Le travail doit désormais s'inscrire dans l'objectif de réussir la transition écologique à laquelle chacun doit participer. Pour la CFDT, aborder les questions de mobilité c'est aussi discuter des organisations du travail, des horaires, des trajets et de la qualité des transports, de leurs coûts et des alternatives propres, c'est finalement agir sur la qualité de vie au travail et pour la justice sociale, et aussi sur la compétitivité des entreprises.

En effet, bien des mobilités contribuent à la pénibilité au travail et aux coûts élevés dans le budget des salariés concernés, avec aussi des conséquences négatives sur l'entreprise ou l'administration.

La prise en compte de l'avis ajusterait le projet de loi d'orientation des mobilités toujours en cours d'examen. Cet avis doit en tout cas être versé au débat de la *Convention citoyenne pour le climat*. La CFDT a voté l'avis.

CFE-CGC

Chaque jour qui passe, nous pouvons mesurer les effets négatifs du réchauffement climatique avec des catastrophes naturelles qui s'enchaînent. Pour le groupe de la CFE-CGC, il est donc urgent de prendre des mesures afin de laisser une planète viable aux générations à venir.

Dans un tel contexte, comment concilier une réelle égalité d'accès à la mobilité sur l'ensemble du territoire national et l'urgente priorité que représente la lutte contre le réchauffement climatique ? Tel était finalement l'un des enjeux forts de cet avant-projet d'avis.

Ce constat fait, le groupe de la CFE-CGC partage l'essentiel du contenu et des observations de cet avis et s'associe aux recommandations formulées.

Nous apporterons simplement un commentaire complémentaire à certaines de ces préconisations.

Préconisation numéro 7 : La CFE-CGC souhaite qu'une prérogative nouvelle soit donnée aux Comités Économiques et Sociaux dans les entreprises pour la mise en place obligatoire d'un plan de mobilité et son actualisation régulière.

Les partenaires sociaux ont évolué dans leur façon d'appréhender la mobilité ; longtemps envisagée, dans les accords d'entreprise, en relation avec des épisodes de mutation industrielle, elle commence aujourd'hui à être intégrée, dans une approche préventive, aux démarches d'amélioration de la qualité de vie au travail (QVT).

Préconisation numéro 8 : Pour la CFE-CGC, développer encore plus le télétravail et le *coworking*, chaque fois que cela est possible, permettrait déjà de désengorger notamment les transports en commun, dont il s'agira dans les mois qui viennent de renforcer l'offre, la fiabilité, le respect des horaires, mais également la couverture wifi et la 5G. Est-il encore besoin de rappeler qu'organiser le télétravail n'est pas une simple formalité administrative. Le télétravail impacte le collectif et la qualité du travail produit, tout en améliorant la qualité de vie des salariés avec une meilleure conciliation de la vie privée et de la vie professionnelle.

Préconisation numéro 15 : Pour la CFE-CGC, le rôle et la vocation d'Action logement doivent être garantis et renforcés. Le choix (subi) de la résidence principale impacte automatiquement la mobilité des salariés, notamment professionnelle. L'accès au logement est d'ailleurs une des conditions d'accès à l'emploi.

Vous l'aurez compris aisément, le groupe de la CFE-CGC a voté sans difficulté en faveur de l'avis.

CFTC

C'était il y a un an, le 17 novembre 2018. Le mouvement des « *gilets jaunes* » se déployait pour la première fois à Paris et dans les rues des grandes villes. Il faisait écho à différents appels et protestations en ligne relatifs à la hausse de la taxe sur les carburants et - nous citons - à « *la traque aux conducteurs* ». Le besoin de pouvoir

Déclarations des groupes

d'achat - conjugué à celui d'une expression collective plus directe - soulignait une question grandissante : celle de la mobilité.

Il est heureux que notre Assemblée se soit saisie de cette question, dans le droit fil de l'avis *Fractures et transitions : réconcilier la France*.

Le lien entre travail, emploi et mobilité est un sujet qui ne se réduit pas à la question de la limitation des énergies carbonées. Si l'automobile assure 65 % des déplacements et 83 % des distances parcourues, il serait réducteur de faire de la critique du transport automobile le cœur de l'action à mener.

La mobilité est un fait majeur des soixante-dix dernières années. En 1950, les Français ne parcouraient en moyenne que 5 kilomètres par jour contre 45 aujourd'hui. Cette évolution n'est pas, en soi, une mauvaise chose. Elle exprime de nouvelles façons de vivre et de travailler, une transformation de l'activité productrice, une ouverture des territoires, une propension au désenclavement.

L'aménagement du territoire, le déploiement des infrastructures et des moyens de transport accompagnent utilement cette évolution. Loin d'être un déracinement, la mobilité crée de nouvelles opportunités pour l'économie et pour les travailleurs.

Cette évolution demande cependant à être accompagnée et régulée.

La question du logement est particulièrement importante. La hausse des loyers et la spirale à la hausse du prix du mètre carré à l'achat en ville constituent une raison très importante de l'exaspération de nos concitoyens contraints à une mobilité forcée. Les politiques publiques de logement sont aujourd'hui une urgence forte, pour concourir au rapprochement entre le domicile et le lieu de travail. Les générations nouvelles sont plus concernées encore que les précédentes.

La question de la tarification voire, dans certains cas, de la gratuité des transports publics est un autre sujet de réflexion. Les politiques d'organisation des transports et d'aménagement des mobilités demandent de nouveaux investissements de la part des pouvoirs publics.

Les efforts des entreprises pour mieux organiser les trajets et pour développer des formes de travail à distance sont réels. L'instauration d'une prime mobilité et son installation dans le champ de la négociation annuelle obligatoire est, en soi, une démarche intéressante au regard de la qualité de vie au travail. Les entreprises n'ont pas pour autant à se voir taxées d'une nouvelle contrainte financière alors que la réponse ne se situe pas sur le seul terrain de l'argent et que les pouvoirs publics – ceux-là même qui créent cette contrainte- ont à agir pour faciliter la mobilité des travailleurs.

Le projet d'avis que nous examinons aujourd'hui aborde ces différents sujets. Si le groupe de la CFTC reconnaît les nécessités écologiques il estime que la réponse de fond à la question de la mobilité ne consiste pas à mettre l'automobile à l'index.

Le groupe de la CFTC apprécie l'effort des rapporteurs et de la section elle-même pour déployer toutes les réponses possibles à la question des mobilités. Il en approuve les préconisations. Il rappelle que l'indispensable réflexion et la nécessaire action en matière environnementale ne doivent pas faire oublier que la question du

logement et la question du pouvoir d'achat constituent deux données fortes pour rendre le travail et l'emploi accessibles au plus grand nombre.

Le groupe de la CFTC a voté le projet d'avis.

CGT

Disons-le d'emblée, ce projet d'avis, au croisement de plusieurs problématiques structurelles était risqué. Comment en effet traiter des questions de mobilités sans questionner dans le même temps les choix industriels, urbanistiques, sociétaux ?

En resserrant l'avis sur des modalités d'action concrètes liées à l'emploi et au travail nos rapporteurs se sont fixé une ambition réaliste : proposer des aménagements qui donnent plus d'effectivité à des dispositions existantes. Malgré la modestie de l'objectif le pari restait difficile.

Viser une meilleure prise de conscience du monde du travail, de la nécessité de modifier les pratiques liées aux déplacements, espérer modifier la réalité des mobilités, choisies ou contraintes, et principalement celles en voiture, nécessitera de progresser dans les ambitions et les pratiques de la négociation d'entreprise en la matière.

Cela impliquera aussi de mieux coordonner les actions mises en œuvre par les entreprises avec celles mises en œuvre par les associations et les élus locaux sur nos territoires.

Le groupe CGT insiste là-dessus : nous ne réussirons ces transformations, ces avancées que si nous sommes capables d'associer les questions environnementales, aux questions sociales, si nous traitons conjointement les inégalités sociales et/ou territoriales.

C'est pourquoi, nous pensons que les autorités organisatrices de mobilités (AOM), devraient envisager le développement d'une offre publique gratuite ou à faible coût de mobilité pour les salariés, adaptée aux besoins dans les territoires particulièrement denses.

Ce projet d'avis a le mérite d'aborder cette question à travers plusieurs préconisations.

Ainsi celle concernant le financement des AOM, ou celle sur la négociation d'un plan de mobilité dans toutes les entreprises de plus de 50 salariés en précisant les différents thèmes.

Celle demandant une évaluation du contrat de réciprocité, et recommandant au législateur de prévoir un versement additionnel à celui destiné au financement des services de mobilités pour asseoir l'effectivité des obligations des entreprises en est une autre. De même que celle préfigurant une fiscalité et des règles de comptabilité publique pour les véhicules professionnels faiblement émetteurs de GES.

Bien évidemment, les questions d'aménagement des territoires, de politiques publiques en matière d'énergie, de fiscalité restent pendantes et détermineront en définitive les progrès environnementaux.

Déclarations des groupes

L'avis a l'avantage de tracer une voie réaliste, visant des progrès limités mais rapides qui pourraient être traduits immédiatement dans la loi mobilités.

Pour toutes ces raisons la CGT a voté l'avis.

CGT-FO

En premier lieu, le groupe FO tient à souligner la qualité des travaux sur le sujet et remercier les rapporteurs ainsi que l'administration de la section travail.

Notre groupe partage les objectifs et les trois directions des préconisations de cet avis.

Il est en effet nécessaire d'identifier les leviers qui conduiront à une meilleure prise en compte des objectifs de transition écologique et de qualité de vie au travail dans l'organisation des mobilités.

Évoquer le sujet du travail et des mobilités c'est en effet parler de qualité de vie au travail mais aussi de pouvoir d'achat des salariés.

Sans revenir sur la totalité des préconisations nombreuses de cet avis, notre groupe choisit de revenir sur quatre sujets majeurs : la prime transport, la question du télétravail, la problématique du logement et enfin le sujet de la fiscalité écologique.

En écho à la préconisation 7, notre groupe rappelle la revendication constante de notre organisation sur la généralisation d'une prime transport. Cette prime doit compenser une partie du coût du transport individuel pour les salariés qui n'ont pas d'autres choix que de prendre leur véhicule pour se rendre sur leur lieu de travail. C'est pourquoi notre groupe ne peut que regretter que la LOM n'aille pas jusqu'au bout en rendant obligatoire la prise en charge du coût du transport par l'entreprise pour les salariés n'ayant d'autres choix que d'utiliser leur véhicule pour se rendre au travail, notamment faute de transport en commun adéquat. Mais surtout elle exclut les salariés des entreprises de moins de 50 salariés, d'où la nécessité d'une démarche interprofessionnelle et sectorielle sur le sujet afin de couvrir toutes les entreprises en évitant le prétexte de la distorsion de concurrence.

Toujours s'agissant du transport, notre groupe conteste le principe de différenciation territoriale concernant les politiques de transport en commun car il remet largement en question le concept d'une république une et indivisible et amplifie la fracture territoriale puisqu'il induit que les subventions publiques iront en priorité vers des métropoles, au détriment des territoires les plus nécessiteux.

Concernant l'alternative du télétravail détaillée dans cet avis, notre groupe renouvelle à l'intention des organisations patronales sa position en faveur de l'ouverture d'une négociation interprofessionnelle, ce que préconise également une étude récente de la DARES, qui permette de cadrer sa mise en œuvre tant au niveau des négociations de branches que d'entreprises. Pour ce faire il serait utile de reprendre les conclusions communes de la concertation effectuée sur le sujet en 2017.

Il y a lieu de souligner la préconisation 15 relative au logement et plus particulièrement sur la politique d'action logement, et de rappeler à ce propos

l'attachement de notre groupe à la gestion paritaire de l'institution y compris dans un contexte difficile.

Enfin s'agissant de la fiscalité écologique évoquée à la préconisation 17, sans prendre comme une fatalité la hausse de la TICPE, et même si les mesures transitoires évoquées ne sont pas complètement convaincantes notre groupe est en accord sur le principe d'une compensation sur le pouvoir d'achat des plus fragiles.

Le groupe FO a voté cet avis

Coopération

L'urgence environnementale et climatique nécessite un changement profond des comportements et appelle en particulier à nous déplacer différemment. Dans un objectif d'une économie bas carbone juste et solidaire, l'organisation des mobilités professionnelles est une question importante et complexe. Cette question implique une réflexion systémique.

Tous les territoires sont concernés :

- les zones urbaines qui bénéficient le plus souvent de réseaux de transports publics efficaces, mais perfectibles. Par ailleurs, ces territoires souffrent de plus en plus de la congestion automobile ;
- les zones périurbaines, de plus en plus éloignées du cœur des agglomérations où se concentrent les emplois, dont les habitants souffrent de conditions de transport dégradées pour se rendre sur leur lieu de travail ;
- les zones rurales où l'alternative à l'utilisation de la voiture est souvent inexistante.

La question du financement des futures Autorités organisatrices des mobilités régionales a fait débat.

L'extension du versement mobilité aux entreprises de plus de 11 salariés, relevant de ces AOM, interroge certains sur son impact ; la mise en œuvre de politiques qui œuvrent en termes de développement et d'équilibre des emplois sur les territoires, en particulier des territoires ruraux doit être encouragée.

Le sujet de l'exploitation des données numériques collectées sur les flux de mobilités, doit également être traité avec prudence. Le statut de Sociétés coopératives d'intérêt collectif, intégrant toutes les parties prenantes dans la gouvernance, peut être plus adapté qu'un guichet unique placé sous la responsabilité d'une institution.

La relation entre qualité de vie au travail et mobilités professionnelles aurait gagné à être davantage approfondie dans cet avis.

Au cours des dernières décennies, le temps de trajet domicile-travail n'a cessé d'augmenter. Aussi, la prise en compte de la question des mobilités pendulaires par les partenaires sociaux dans toutes les entreprises est à privilégier.

Déclarations des groupes

L'organisation et le développement du télétravail, l'opportunité offerte par les espaces de *coworking* ou les tiers-lieux d'accéder à de nouveaux lieux d'emplois plus proches de son domicile, l'organisation des horaires de travail, le développement de services tels que conciergerie ou crèche d'entreprise sont autant de pistes à promouvoir pour inspirer et encourager chaque collectif de travail à agir de manière volontariste.

Il aurait été souhaitable que cet avis intègre mieux la pluralité de la réalité des acteurs économiques et des modalités de financements.

Le groupe de la coopération s'est abstenu.

Entreprises

Il est juste de dire que la mobilité domicile-travail, au-delà de son impact négatif sur l'environnement, est vécue par de nombreux salariés comme une source d'inconfort et de coût. Rappelons que 70 % des salariés utilisent leur voiture pour se rendre au travail. Et les entreprises ne se saisissent pas toujours du sujet de la mobilité de leurs salariés.

Aujourd'hui, dans le cadre de la LOM ont été actés plusieurs axes : faire de la mobilité un sujet de discussion dans l'entreprise dans le cadre du dialogue social, le lier à l'organisation du travail et à son évolution (télétravail, horaires décalés, *coworking*...) et concevoir un outil d'accompagnement pris sur une base volontaire simple et opérationnel pour améliorer la mobilité des salariés : le forfait mobilité durable, prévu à l'article 26 de la LOM. Celui-ci, sous la forme d'un titre-service, doit permettre aux modes de déplacements les plus vertueux sur le plan environnemental de se développer dans tous les territoires.

Et, oui, c'est notre responsabilité d'être vigilant sur son application et de faire vivre le dialogue social, tout en développant des initiatives de transports plus écologiques. Toujours dans le cadre de la LOM, le gouvernement s'est d'ailleurs également engagé sur le financement des futures AOM. L'avis présenté ici ne met pas suffisamment en avant ses avancées dont on aurait pu d'ailleurs demander une évaluation régulière du déploiement.

Certaines préconisations de l'avis sont positives comme le développement des accords de réciprocité ville-campagne, la demande de renforcement des efforts du Groupe action logement en faveur d'une politique de localisation de l'habitat au plus près des pôles d'activité, ou encore la consultation des CESER sur l'offre de service de mobilité sur le territoire régional.

En revanche, plusieurs recommandations nous interrogent.

La préconisation 1 souhaite élargir le versement mobilité, (qui va remplacer le versement transport) à toutes les entreprises de 11 salariés et plus y compris à celles qui ne se situent pas dans une zone de transports publics urbains et dont les salariés ne bénéficient donc pas de ces transports : une taxe supplémentaire inacceptable, pour ces entreprises, dont de nombreuses PME, sans contrepartie pour la mobilité de leurs salariés. Rappelons que les contributions des employeurs aux frais de transport sont nombreuses même si elles sont peu lisibles. Les entreprises financent

déjà à hauteur de 10 mds d'euros la mobilité des salariés et des français. Ce financement est réalisé, notamment par la prise en charge de 50% du titre de transport en commun, le versement transport..., auquel il convient d'ajouter le futur forfait mobilité durable inscrit dans la Loi d'orientation de la mobilité (LOM). De plus, la préconisation 7 qui recommande la négociation d'un plan de mobilité dans les entreprises de 50 salariés quel que soit le nombre de sites devient une nouvelle source de complexité. Rien n'est dit non plus sur les nécessaires changements de mentalité des salariés dans leur choix de mode de déplacement.

Compte tenu de ces propositions trop défavorables aux entreprises, notre groupe a voté contre.

Environnement et nature

Le 23 octobre 2018, notre Assemblée adoptait à l'unanimité, parmi d'autres travaux relatifs au climat, une résolution faisant suite à la publication du rapport du GIEC, dans l'objectif de mettre en cohérence nos actions avec le consensus scientifique. Un an après, nous constatons qu'on en est bien loin. Le travail à faire au sein de notre Assemblée et des organisations qui la composent reste colossal.

Les grandes déclarations de toutes et tous se heurtent à la réalité du conservatisme destructeur d'un avenir déjà bien compromis. Dès que l'on aborde les déclinaisons concrètes de ce que signifie réellement maintenir le réchauffement climatique en dessous d'1,5°C, nous tombons dans une forme de révisionnisme climatique qui nous effraye.

Nous ne pouvons que rappeler l'enjeu, qui n'est rien de moins que le maintien de conditions de vie civilisée sur terre.

Les propos qui se sont tenus au sein de la section, propos que l'on peut aussi entendre au sein de beaucoup d'autres, montrent l'ampleur des contradictions qu'il reste à surmonter. L'exemple d'un débat de plus d'une heure aboutissant au retrait d'un titre mentionnant une simple « incitation » à réduire les transports en est symptomatique.

Si notre groupe ne peut valider de pareils propos, il votera néanmoins cet avis qui, à force de rudes discussions en section de travail, prend finalement en compte les enjeux environnementaux, et intègre la question de l'urgence climatique. Par ailleurs, nous tenions à revenir ici sur les raisons de notre objection à la transmission de cet avis en plénière. Il concerne la recommandation portant sur la gouvernance des Autorités Organisatrices des Mobilités, en l'occurrence, l'élargissement de la représentation au sein du Conseil d'Administration.

Encore une fois, c'est un problème de fond qui est mis en lumière. Nous ne sommes plus au temps du Conseil Économique et Social du siècle dernier, où n'étaient considérés comme interlocuteurs légitimes au sein des instances de gouvernance, que les représentants des entreprises et des salariés. Les autres parties prenantes représentatives ne peuvent, dans le meilleur des cas, qu'être consultées au détour d'une décision.

Déclarations des groupes

Cet avis reste sur cette logique du passé, et relègue au deuxième plan les associations de protection de l'environnement, les associations d'usagers, etc. Comme si la question des mobilités était une question qui ne concernait que les entreprises et les salariés. C'est particulièrement insupportable dans le cas qui nous concerne, car les Autorités organisatrices des mobilités relèvent d'une compétence transports placée dans les attributions du ministère de la transition écologique et solidaire.

Pour nous, c'est le mode représentation de la société dans les instances chargées de prendre en compte les enjeux du monde actuel, et non de celui d'hier, qui est en cause.

Nous enjoignons donc aujourd'hui notre Assemblée à réellement faire sienne la résolution climat adoptée il y a maintenant un an, et à mettre en cohérence ses actions avec l'enjeu climatique.

Nous enjoignons aussi, l'ensemble de nos organisations à faire un réel travail d'introspection et à intégrer concrètement au sein de l'ensemble de leurs réflexions les défis, y compris sociaux auxquels nous sommes confrontés et à y répondre. Pour réellement comprendre les enjeux climatiques et écologiques, une formation intense de leurs membres doit l'accompagner, afin que les positions défendues soient en accord avec les engagements pris.

Mutualité

La question des mobilités est à la fois un enjeu en matière de la lutte contre le changement climatique mais aussi d'amélioration de la qualité de vie professionnelle et personnelle.

Mais cette question est d'autant plus cruciale qu'elle au cœur des inégalités qui blessent aujourd'hui notre pays.

Ces inégalités face aux mobilités se manifestent de très nombreuses façons. Les facteurs à l'origine d'une moindre aptitude à se déplacer sont mieux connus aujourd'hui, et on sait aussi qu'en retour les difficultés de mobilité diminuent les ressources à disposition que ce soit en termes de revenus, de contacts sociaux, de connaissance des opportunités, etc. Une sorte de spirale descendante de la mobilité se met en place : l'immobilité attire l'immobilité. Malheureusement, cette question essentielle est loin d'avoir la place qu'elle mérite ni dans les débats de société, ni dans les orientations globales des politiques publiques susceptibles d'améliorer la situation des personnes concernées.

C'est ce que porte cet avis : conforter les mobilités pour toutes et tous et dans tous les territoires, des mobilités qui restaurent la cohésion territoriale et donne accès aux services essentiels et à l'emploi.

Des solutions existent. Les préconisations en esquissent un certain nombre.

À ce titre, la mobilisation des acteurs économiques et sociaux témoignent de la volonté de mettre en œuvre ces solutions concrètes, en témoignent ces initiatives innovantes des acteurs de l'ESS pour faciliter les démarches de partages ou encore des entreprises qui s'engagent pour inciter à des mobilités durables au travail en

particulier à travers la négociation de Plans de mobilités. Ces plans visent à optimiser et augmenter l'efficacité des déplacements des salarié.e.s, pour en diminuer les émissions polluantes et réduire le trafic routier. Le télétravail, l'organisation de web conférences, l'installation de bornes de recharge sur les parkings ou l'indemnisation des salariés cyclistes, etc. sont autant de solutions concrètes qui y participent. Le groupe de la mutualité en est convaincu.

Mais le groupe de la mutualité souhaite insister sur trois points :

- au-delà de l'action sur les mobilités durables au travail, la question des politiques d'aménagement des territoires et des mobilités sera déterminante pour rapprocher activités et lieux d'habitation ; elle doit être soutenue par un renforcement des Autorités organisatrices des mobilités en termes de moyens et de compétences ;
- à juste titre, l'avis met en lumière la situation des salarié.e.s du secteur de l'aide à domicile. Le dernier film de Ken Loach illustre parfaitement ce que bon nombre de professionnels de santé et l'engagement décrivent comme un enfer quotidien. Alors que notre société doit s'adapter pour répondre au défi de la longévité et de la prise en charge des maladies chroniques, un effort est indispensable pour aider le personnel de ce secteur et reconnaître le coût que représentent les déplacements incontournables qu'il effectue. Le groupe de la mutualité soutient le projet d'avis pour une meilleure prise en compte de ces contraintes ;
- notre groupe rappelle enfin les résultats de l'Évaluation de l'impact sanitaire, initiée par l'ARS Ile-de-France, qui soulignent le lien entre infrastructures de transport et santé, et mettent en évidence les effets environnementaux et sanitaires des projets de transports sur les populations : qualité de l'air, fatigue, surpoids, pathologies respiratoires et cardiovasculaires Cette étude doit nous interroger sur les conséquences des projets de transports sur la santé des populations.

Parce qu'une meilleure qualité de vie au travail c'est aussi une meilleure santé, et parce qu'une réduction du temps de trajet c'est aussi une amélioration de la conciliation vie professionnelle et vie personnelle et familiale, sujet qui aurait sans doute mérité un plus grand développement, le groupe de la mutualité a voté l'avis.

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

L'usage de la route est gratuit : pourquoi celui des transports en commun ne le serait-il pas ?

Voilà un pavé dans la marre que le CESE jette dans cet avis et qui retient notre attention. En effet, tout est une question de choix politiques : à nous de voir ce que nous oserons en faire. Si l'on veut que les choses changent, il nous faut changer totalement la répartition des budgets alloués aux transports et à la mobilité. Dans ce nouveau paradigme qu'est le monde actuel et à venir, nous ne pouvons plus nous permettre de penser uniquement à travers le prisme du « *tout auto* ». Des

Déclarations des groupes

investissements importants doivent être faits pour les mobilités faibles en carbone : l'avis cite l'exemple des autoroutes vélos au Danemark et aux Pays-Bas : qu'attendons-nous en France ? Certaines lignes de train continuent de fermer : que font les pouvoirs publics ? Beaucoup de jeunes n'ont pas le permis faute de moyens : que faisons-nous pour les aider à le passer ?

Même chose concernant la distance entre logement et emploi : pourquoi continuer à éloigner les logements abordables des bassins d'emploi ?

L'avis évoque les nombreux aspects qui entourent le travail, l'emploi et les mobilités. Notre groupe est particulièrement sensible aux développements relatifs aux inégalités entre les femmes et les hommes : plus sujettes aux contraintes liées à l'articulation des temps de vie et aux emplois avec des temps de travail fractionnés, elles sont également plus contraintes dans leur choix de mobilité.

Néanmoins, comme bien souvent, nous regrettons que cet avis ne permette pas toujours de passer des grands principes aux actes. De plus, plusieurs débats nous ont laissé perplexes comme la difficulté à intégrer les organisations environnementales dans la gouvernance des autorités organisatrices de mobilité ou l'affichage plus net d'une nécessité de réduire drastiquement les flottes d'entreprises.

Malgré ces réserves, le groupe a voté cet avis.

Outre-mer

Des chiliens se révoltent contre l'augmentation du prix du métro, les équatoriens, les gilets jaunes s'insurgent contre les prix du carburant, et nous avons toujours en mémoire les grandes manifestations sociales dans les Outre-mer suite à l'augmentation du prix du carburant.

Ainsi, l'histoire nous enseigne que c'est l'augmentation du prix des transports qui déclenchent des vagues de contestation en sommeil. Comme le rappelle le projet d'avis, les déplacements professionnels, notamment entre domicile et lieu de travail, représentent la part importante des déplacements quotidiens. Emploi et mobilité sont donc deux faces d'une même pièce.

Nous ne pouvons pas demeurer dans cet intenable où la précarité est un obstacle de la transition écologique.

Dans les territoires ultra marins, enclavés dans cet archaïsme économique et social qui a seulement limité les pollutions industrielles, c'est le modèle du tout voiture qui prévaut et sans perspective de changement immédiat.

Les transports publics sont peu nombreux, la pratique de la marche ou du vélo quasi impossible dans l'organisation actuelle du temps de travail et le covoiturage quasi inexistant.

Alors que les grands bassins d'emploi concentrent les activités, l'habitat est quant à lui le plus souvent dispersé. Dans ce contexte du marché du travail, sous très forte tension - plus de 20 % de chômeurs - et en l'absence d'alternative au véhicule individuel, avoir une voiture devient une condition sine qua non pour obtenir un emploi dans les outre-mer.

Le manque de moyens de transport alternatif constitue donc une peine supplémentaire pour de nombreux travailleurs ultramarins. Les déplacements quotidiens représentent une dépense contrainte, qui grève le budget des foyers ultramarins, qui pâtissent déjà d'un contexte de vie chère. En Guadeloupe, en 2011, les dépenses en transport représentaient 23 % du budget des ménages.

Ainsi, bien que les contraintes soient nombreuses, et les investissements coûteux, le groupe de l'Outre-mer se joint aux préconisations de ce projet d'avis ; il est urgent d'apporter des réponses concrètes et immédiates et de renforcer les investissements de l'État et des collectivités dans des infrastructures de transports publics propres et durables qui soient adaptées aux spécificités de nos outre-mer.

Enfin, il est important de rappeler que la mobilité extraterritoriale est l'une des réponses ultra marines face au chômage de masse. Dès lors il est donc nécessaire d'assurer avec les moyens appropriés l'accès à cette forme de continuité territoriale.

Le groupe de l'Outre-mer votera ce projet d'avis qui est d'une grande rigueur rédactionnelle et annonce des préconisations se situant clairement sur une base profondément sociale et humaniste.

Personnalités qualifiées

Marie-Béatrice Levaux : « Je salue sincèrement le choix de la section d'éclairer le Conseil, sur les interactions entre le travail, l'emploi et les mobilités. Nous aurions pu ajouter les territoires, tant la nouvelle appellation « *mobilités* », récente et contemporaine, rend compte des défis que traversent les nouvelles organisations du travail, dans les entreprises, les structures publiques, mais également les modèles émergents de nouvelles activités professionnelles, certains de ces modèles rencontrent les aspirations de plus en plus fortes des nouvelles générations d'actifs, parties prenantes d'une transition écologique et d'une économie bas carbone.

Le rapport qui prépare les recommandations de cet avis est riche en analyses qui mettent bien en évidence les relations causales et d'interdépendance entre les nouveaux modes d'organisation des activités économiques, les choix d'implantation de ces activités créatrices d'emplois et les capacités de mobilités « *douces* » nécessairement hétérogènes sur le territoire métropolitain et les départements et régions d'Outre-mer.

L'appropriation de ces nouveaux défis, par les parties prenantes que sont les collectivités publiques, les mondes du travail, semble conforter les propositions de l'avis et rencontrer un nouveau degré d'acceptabilité par les opinions publiques, sensibles aux enjeux de mobilités propres et à la qualité de vie au travail.

Les conditions de mobilités sont aujourd'hui un facteur de plus en plus discriminant dans l'accès à l'emploi, et présentent des aspects très contrastés au sein des territoires.

L'éloignement grandissant entre le domicile et le lieu de travail génère de nouveaux comportements et de nouveaux stress, en particulier pour les activités fragmentées, tels les personnels d'aide et de soins, les horaires décalés, souvent constatés dans des emplois par ailleurs tenus en majorité par les femmes.

Déclarations des groupes

Nos rapporteurs et les travaux de la section ont parfaitement identifié les contextes de ces nouvelles mobilités professionnelles, l'avis ouvre de nouvelles perspectives, le sujet n'est pas clos, il évoluera encore, tant il traverse maintenant toutes les professions, toutes les activités et tous les territoires.

Je voterai l'avis, mais permettez-moi un regret.

Les recommandations de cet avis font pour l'essentiel appel aux décisions des politiques publiques et à la mobilisation du monde du travail, c'est nécessaire mais est-ce suffisant ?

La question des nouveaux comportements des citoyens, les nouvelles formes d'organisation du travail, les conséquences de la transition numérique ne peuvent écarter de la réflexion globale les futurs enjeux du travail à domicile et du télétravail. Question effleurée dans la préconisation 8.

L'appétence pour ces nouvelles formes d'organisation du travail, au cœur d'un meilleur équilibre entre vie privée et vie professionnelle, la conscience écologique partagée par de plus en plus de concitoyens et la recherche d'une meilleure qualité de vie au travail militent pour un approfondissement des évolutions du télétravail, l'émergence de nouveaux espaces d'accueil des activités professionnelles.

Le télétravail en France est en mutation, c'est un mode qui évolue (29 % de salariés concernés en 2019, contre 25 % en 2017), il répond à des enjeux sociaux et sociétaux, il participe au maintien dans l'emploi de personnes en situation de fragilité, il est partie prenante de la réduction de l'empreinte écologique et de la dynamisation des territoires. Les espaces de *coworking* se multiplient.

Le télétravail est en mutation, il est au cœur des enjeux de qualité de vie et de performance durable largement développés dans cet avis ; de nouvelles pratiques émergent pour réduire les faiblesses constatées par cette nouvelle forme « *de mobilité* » (comité télétravail, référents télétravail, partages interactifs...), la réduction des temps de trajet entre domicile et travail, participent largement à la réduction de l'empreinte carbonée des mobilités professionnelles. J'appelle de mes vœux un avis de suite sur les nouveaux rôles du télétravail, en pleine mutation en France.

Le dernier avis du CESE consacré à ces sujets date de février 1999 : *Le travail à domicile*, porté par Chantal Rey !

Sophie Thiery : « Cet avis relève d'une dimension centrale pour le CESE, plus qu'il n'y paraît au premier abord. En effet, là où nous avons souvent l'habitude de traiter d'un dossier économique, puis d'un dossier social et un dossier environnemental, nous avons ici travaillé sur les 3 dimensions en même temps, nous posant – d'ailleurs - régulièrement la question de notre légitimité dès qu'on sortait de considérations strictement sociales... Eh bien, je crois que c'est dans cette voie qu'il faut persévérer et qu'aucun sujet ne devrait plus être traité sans considérer les dimensions économiques, sociales et environnementales dans le même temps.

C'est aussi à cause de cette conviction que je vais d'abord exprimer un regret : c'est la quasi-absence, dans cet avis, d'un volet sur les transports en commun et leur

tarification alors même que c'est justement un moyen d'action qui joue sur ces 3 tableaux.

Mais je voudrais mettre en évidence 3 préconisations phare pour moi.

La première concerne le plan de mobilité. Obligatoire depuis le 1er janvier 2018 – de 10 % des entreprises concernées sont passées à l'action. Le temps de la mise en œuvre me direz-vous ... Mais en matière écologique avons-nous ce temps ? Et en matière de qualité de vie au travail ? Les arrêts maladies augmentent sans cesse depuis 4 ans, le stress lié aux trajets qui s'allongent, aux transports en commun saturés, en sont un facteur... Avons-nous le temps ? En complément de la Loi LOM qui élargit l'obligation et l'inscrit dans la négociation sur la QVT, la préconisation 8 définit un cadre précis afin de faciliter la négociation et les actions concrètes.

La deuxième préconisation concerne les flottes de véhicules d'entreprise. Chaque année 40 % des ventes de véhicules neufs sont destinées aux véhicules professionnels. C'est là un levier majeur ! Recomposer ces flottes avec des véhicules moins polluants c'est une évidence et nous proposons une incitation fiscale en ce sens, y compris pour les TPE et les travailleurs indépendants. Mais nous demandons aussi une réduction de ces flottes. Soyons clair, personne ne demande la fin des véhicules professionnels quand ils sont nécessaires. Mais des progrès peuvent être faits pour systématiser la logique d'usage (qui se développe dans la société civile), les transports alternatifs quand c'est possible et, limiter les belles grosses cylindrées des dirigeants... L'exemplarité est souvent un excellent vecteur de progrès !

Enfin je voudrais saluer la préconisation n°16 qui s'adresse spécifiquement aux aides à domicile et demande que leurs déplacements entre deux interventions soit enfin reconnus comme du temps de travail et financés dans le tarif des prestations et qu'une aide leur soit octroyée pour le renouvellement de leur véhicule en véhicule propre. Savez-vous que sur les 15 dernières années, les accidents de trajet ont diminué de 13,6 % pour les hommes pendant qu'ils augmentaient de 18,6 % pour les femmes parce qu'elles sont concernées par ces métiers en plein développement qui impliquent un besoin important en mobilité et l'usage d'un véhicule personnel. Notre préconisation est un élément de réponse concret pour l'amélioration de leur situation financière et leur qualité de vie au travail.

En conclusion, j'espère que cet avis apportera sa pierre à la prise de conscience qu'équité sociale et préservation de l'environnement non seulement ne s'opposent pas mais sont les conditions l'une de l'autre.

Je voterai pour ».

Professions libérales

Pour beaucoup, la mobilité est source de difficultés, particulièrement pour les 7 millions de personnes en âge de travailler.

La mobilité comporte au moins 3 enjeux essentiels :

- tout d'abord, l'insertion professionnelle. Une personne sur deux a déjà refusé un emploi ou une formation pour des raisons de mobilité et une personne sur quatre ne dispose d'aucun moyen pour se déplacer ;

Déclarations des groupes

- ensuite, la mobilité est un enjeu pour le développement économique et pour la qualité de vie, car elle permet de désenclaver nos territoires et de les faire vivre. À titre d'exemple, la mobilité est l'un des moyens pour accompagner le déplacement de nombreux jeunes entrepreneurs, dont des professionnels libéraux, attirés par la qualité de vie loin des métropoles ;
- enfin, la mobilité est un enjeu majeur pour la transition écologique au regard de la tendance à l'augmentation des trajets professionnels et donc des transports, lesquels sont responsables en France de près d'un tiers des émissions de gaz à effet de serre. L'allongement croissant de la distance entre lieux de vie et lieux de travail, comme l'a souligné l'avis récent du CESE sur les métropoles, ne fait qu'aggraver la situation.

Si la réduction des mobilités, particulièrement celles qui ne sont pas indispensables, est globalement souhaitable, elle ne l'est pas toujours cependant.

Prenons l'exemple du secteur des services à la personne, particulièrement celui des soins de proximité.

Si nous voulons développer le maintien à domicile, notamment face à « l'épidémie » de maladies chroniques qui frappe notre monde moderne (cf. l'avis du CESE présenté en juillet) et face à l'augmentation exponentielle du nombre de personnes dépendantes, la mobilité des professionnels à domicile exige d'être au contraire développée et certainement pas d'être réduite.

Parmi les préconisations de l'avis qui vont dans le bon sens, le groupe des professions libérales souhaite insister sur deux d'entre elles, ajoutées à notre demande, en faveur d'une mobilité plus adaptée aux TPE et aux indépendants :

- d'une part, des aides à l'équipement en véhicules propres et en bornes électriques ;
- d'autre part, l'incitation à l'achat ou à l'utilisation de véhicules propres par une adaptation du barème kilométrique utilisé pour la déduction forfaitaire des frais de déplacement.

Avec justesse, tout en insistant sur l'urgence à agir, l'avis du CESE, pragmatique, raisonnable et réaliste, prône un développement de la mobilité respectueuse de l'environnement et de la qualité de vie, par une démarche juste et solidaire.

C'est pourquoi, le groupe des professions libérales remercie les rapporteurs et les membres de la section pour leur travail et a voté l'avis.

UNAF

Le 5 novembre dernier, le Sénat a rejeté en nouvelle lecture le projet de loi d'orientation des mobilités. La principale raison de ce rejet a porté sur la non inscription dans la loi, ni dans la loi de finances pour 2020 d'un financement des AOM intercommunales. Le Président de la Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a précisé : « *le texte issu de l'Assemblée nationale ne permettra pas de répondre à l'ambition affichée de mettre fin aux zones blanches de la mobilité en offrant des alternatives à la voiture individuelle dans les territoires ruraux* »

et périurbains. Le financement, vous l'avez dit, est la pomme de discorde ». Avec le présent avis, une sortie de l'impasse est permise en réservant un financement fléché aux AOM via le versement mobilité étendu aux entreprises de 11 salariés et plus. La contribution des entreprises se justifie pleinement en tant qu'acteur du territoire participant à faciliter la mobilité de leurs salariés. C'est aussi l'attractivité des territoires qui s'en trouvera renforcée, des familles attachées à leur lieu de vie et de travail et donc une main d'œuvre fidélisée. Le groupe de l'UNAF soutient en conséquence la préconisation 1 relative au financement pour que les AOM intercommunales comme régionales puissent se saisir pleinement de cette compétence et développer des services de mobilité non seulement en ville mais aussi dans les territoires périurbains et ruraux.

La réflexion sur les déplacements évitables est également intéressante à mener au travers, par exemple, d'un nouvel élan pour développer le télétravail. La préconisation 8 pour limiter les effets négatifs des mobilités pendulaires sur l'environnement et contribuer ainsi à l'amélioration des conditions de vie des salariés intègre bien la question du télétravail dans les plans de mobilité des entreprises, qui doivent être négociés en nombre.

Le groupe de l'UNAF est sensible également au focus pour les salariés du secteur de l'aide à domicile. Le tarif horaire fixé par les départements pour les prestations d'aide à domicile doit tenir compte des frais de déplacements engagés par ces salariés entre deux interventions à domicile.

Enfin, la préconisation 17 se positionne en faveur d'un fléchage de la TICPE vers la mobilité et, pour chaque mode de transport, la prise en compte des coûts externes supportés au final par les contribuables. En effet, si l'augmentation de la TICPE est perçue légitimement comme pesant sur le pouvoir d'achat, une transparence sur son affectation à des projets de mobilité bénéficiant aux familles pourrait en améliorer l'acceptabilité.

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

UNSA

Dans ce premier quart de XXIème siècle, le compte à rebours engagé nous le dit : rien n'est plus impératif que la lutte environnementale et, singulièrement, la bataille contre le réchauffement climatique.

La bonne nouvelle, c'est la conscience croissante qu'en ont les citoyens, et tout particulièrement les jeunes. L'immense difficulté, c'est de réussir, dans des délais très courts, non seulement à recentrer autour de ces objectifs toutes les politiques publiques, mais aussi à les faire accepter et porter par les citoyens. Pour y réussir, il faut établir un lien politique indissoluble entre environnemental et social. C'est ce que nous portons à l'UNSA, et, avec d'autres, dans le pacte pour le pouvoir de vivre.

Alors, lorsqu'on sait que près de 40 % des émissions intérieures de gaz à effet de serre proviennent des transports et que l'essentiel de ces derniers sont liés au travail, on se dit qu'il y a là un sujet stratégique concret sur lequel, à l'évidence, on peut et on doit véritablement se rassembler pour agir.

Déclarations des groupes

Nous n'allons pas détailler ici l'ensemble de l'avis, mais l'UNSA le soutient, notamment pour deux options essentielles.

La première est de mettre l'accent sur les Autorités organisatrices de la mobilité, les AOM, car sur les questions de mobilité, transverses et d'intérêt général, il est impératif qu'un pôle politique soit clairement désigné comme fer de lance de l'action publique. C'est ce qu'a consacré la future LOM, en prévoyant une couverture désormais complète du territoire en AOM, via les EPCI ou la région.

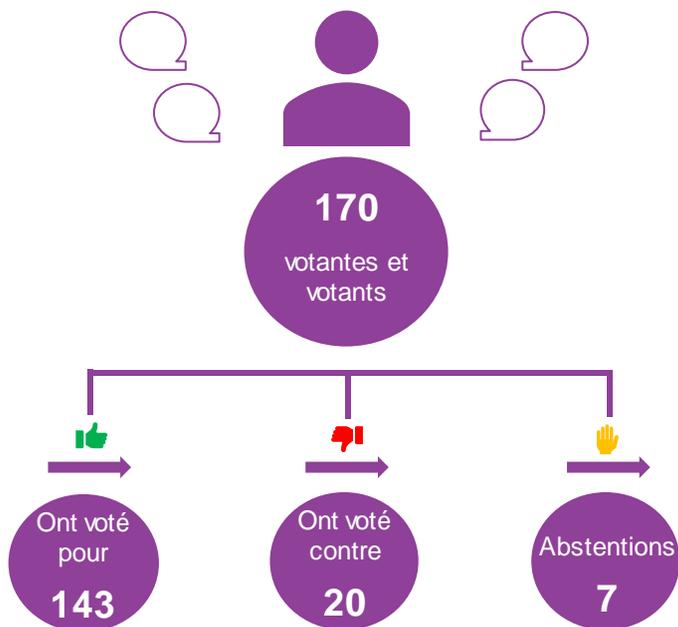
L'avis pointe à juste titre la question de leur financement. Il a raison de proposer un alignement de la contribution des entreprises de 11 salariés et plus. Celles implantées dans un territoire où l'intercommunalité a pris la compétence AOM le font déjà. Elles assument ainsi leurs responsabilités en matière de travail, dont on sait qu'il est l'origine principale des besoins de déplacement. Eh bien, sauf à ce que les notions de RSE ou RSO n'aient aucun sens, il serait incompréhensible que, dans les territoires où, faute d'EPCI, la région jouera désormais le rôle d'AOM, les entreprises du même type ne contribuent pas elles-aussi à l'identique.

Cela ne veut pas dire faire des AOM des « tiroirs-caisses » intouchables. Tout au contraire, elles ne réussiront que si elles associent mieux, les partenaires sociaux, oubliés alors qu'ils sont en situation d'agir sur la mobilité liée au travail, et les parties prenantes environnementales et associatives. L'avis le préconise. Pas intouchables non plus les AOM en matière de contrôle de l'utilisation de leurs finances et de leur efficacité, et l'avis, là encore, le préconise.

La seconde question essentielle pour l'UNSA est celle des plans de mobilité. De bons accords « Mobilité » participent de la réduction de l'émission des gaz à effet de serre mais aussi de la qualité de vie au travail des agents publics et salariés. L'avis le souligne à juste titre en proposant de mieux encadrer leur négociation.

Alors, bien sûr, sur un sujet aussi transversal que la mobilité, cet avis a des limites. Il souffre par exemple de ne pouvoir qu'évoquer des volets aussi fondamentaux que l'aménagement du territoire ou encore la fiscalité. Mais il a le mérite d'ouvrir sur le champ du travail et de l'emploi quelques pistes concrètes. L'UNSA en remercie les rapporteurs ainsi que l'administration de la section qui y a travaillé. Elle a voté l'avis.

Sur l'ensemble du projet d'avis présenté
par Michèle Chay et Laurent Clévenot



L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public lors de la séance plénière du Conseil économique, social et environnemental, le 13 novembre 2019

Pour : 143

<i>Agriculture</i>	Mme Beliard, MM. Cochonneau, Dagès, Mme Dutoit, M. Épron, Mmes Even, Gautier, M. Lainé, Mme Pisani, MM. Roguet, Verger.
<i>Artisanat</i>	Mme Amoros, M. Crouzet, Mme Foucher, MM. Fourny, Le Lann, Mme Marteau, M. Quenet, Mmes Sahuét, Teyssedre.
<i>Associations</i>	MM. Deschamps, Jahshan, Mme Lalu, M. Lasnier, Mmes Martel, Sauvageot, M. Serres.
<i>CFDT</i>	MM. Blanc, Cadart, Mmes Canieux, Château, Duboc, M. Duchemin, Mme Esch, M. Gillier, Mmes Houbairi, Nathan, M. Nau, Mme Pajares y Sanchez, MM. Quarez, Ritzenthaler, Saint-Aubin.
<i>CFE-CGC</i>	M. Artero, Mmes Biarnaix-Roche, Couvert, MM. Delage, Dos Santos, Mme Roche.

<i>CFTC</i>	Mmes Coton, Lecerf, Roger, M. Thouvenel.
<i>CGT</i>	Mmes Bordenave, Chay, MM. Dru, Fourier, Fournel, Garcia, Mmes Garreta, Lamontagne, Lejeune, Manière, MM. Naton, Oussedik, Rabhi, Teskouk.
<i>CGT-FO</i>	Mmes Brugère, Derobert, Desiano, Fauvel, Gillard MM. Homez, Kottelat, Legagnoa, Techer.
<i>Environnement et nature</i>	M. Badré, Mme de Béthencourt, MM. Bonduelle, Bougrain Dubourg, Compain, Mmes Denier-Pasquier, Ducroux, M. Genty, Mme Martinie-Cousty, M. Mayol, Mme Popelin.
<i>Mutualité</i>	M. Junique.
<i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i>	MM. Coly, Dulin, Mme Weber.
<i>Outre-mer</i>	M. Antoinette, Mme Bouchaut-Choisy, M. Guénant-Jeanson, Mme Mouhoussoune, MM. Suve, Vernaudon.
<i>Personnalités qualifiées</i>	Mme Adam, MM. Amsalem, Aschieri, Boccara, Bontems, Bussy, Cabrespines, Cambacérés, Mmes Castaigne, Claveirole, Gibault, Goujon, Grard, M. Guglielmi, Mme Hurtis, MM. Joseph, Jouzel, Keller, Kettane, Mmes Lechatellier, Léoni, Levoux, Mignot-Verscheure, MM. Molinoz, Pasquier, Mmes Sehier, Thiéry, MM. Thieulin, Thomiche, Mme Trostiansky, M. Wargnier.
<i>Professions libérales</i>	MM. Chassang, Lafont, Mme Riquier-Sauvage.
<i>UNAF</i>	Mmes Allaume-Bobe, Blanc, MM. Chrétien, Clévenot, Feretti, Mmes Gariel, Koné, MM. Marmier, Renard, Tranchand.
<i>UNSA</i>	Mme Arav, M. Bérille, Mme Vignau.

Contre : 20

<i>Entreprises</i>	Mmes Boidin Dubrulle, Castéra, M. Cavagné, Mmes Couderc, Dubrac, Duhamel, Duprez, M. Dutruc, Mme Escandon, MM. Gailly, Gardinal, Grivot, Guillaume, Mme Ingelaere, M. Nibourel, Mme Pauzat, MM. Pfister, Pottier, Mmes Prévot-Madère, Tissot-Colle.
--------------------	---

Abstentions : 7

<i>Coopération</i>	Mme Blin, MM. Grison, Landriot, Mugnier, Mmes Roudil, Saint Martin.
<i>Personnalités qualifiées</i>	M. Piliard.

Rapport

Présenté au nom de la Section du travail et de l'emploi

TRAVAIL, EMPLOI ET MOBILITES

Mme Michèle CHAY et M. Laurent CLEVENOT

LES MOBILITES DU TRAVAIL : UN ENJEU DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE

INTRODUCTION

Le changement climatique ainsi que les risques majeurs et immédiats qu'il fait courir aux sociétés humaines, questionne fortement la tendance générale à l'accroissement des mobilités en relation avec le travail et l'emploi. De fortes attentes en matière de qualité de vie au travail appellent aussi une meilleure gestion de ces mobilités. Ce sont en effet les activités professionnelles des femmes et des hommes qui génèrent la plus grande part de déplacements quotidiens. Or une part très majoritaire de ces déplacements s'effectue en voiture individuelle, mode de transport le plus émetteur des gaz à effet de serre (GES).

Le dernier rapport publié par le GIEC en octobre 2018 a mis en évidence l'impact déjà très sévère d'un réchauffement global limité à 1,5° à la fin du siècle. Il souligne également la dérive en cours par rapport à cet objectif, en raison de l'insuffisance des actions mises en œuvre dans chaque pays. Tenant compte de ce constat, le CESE a réaffirmé dans sa résolution du 31 octobre 2018, son engagement pour la transition écologique vers une économie bas carbone juste et solidaire⁷.

La réflexion conduite dans cet avis envisage les voies et moyens que le monde du travail doit mettre en œuvre pour réduire le volume des mobilités nocives à l'environnement et à la qualité de vie au travail. Le CESE a identifié des leviers qui, dans le monde du travail, pourraient permettre de modifier les comportements et les organisations afin d'améliorer la qualité de vie et lutter contre le changement climatique.

L'urgence de ces objectifs implique une transformation des organisations et des pratiques, en particulier celles du travail. Les mobilités quotidiennes intensives sont au cœur du compromis entre les exigences du monde professionnel et le désir d'ancrage, propre à la vie familiale et personnelle⁸. L'objectif d'une mobilité généralisée" qui a caractérisé la modernité du XX^{ème} et de ce début de XXI^{ème} siècles se trouve actuellement remis en cause.

⁷ Résolution du CESE suite à la publication du rapport du GIEC, 31 octobre 2018.

⁸ Stéphanie Vincent-Geslin et Jean-Yves Authier, *Les mobilités quotidiennes comme objet sociologique*, Cahiers de recherche sociologique, n° 59-60, 2015-2016, p. 90.

Les questions de mobilités doivent être reliées à la modification radicale de notre rapport à l'espace et au temps depuis le milieu du XX^{ème} siècle, sous l'effet de moyens de transports plus rapides, du développement des systèmes de communication à distance et d'une interdépendance accrue des marchés associée au mouvement accéléré des capitaux. Dans ce contexte, la mobilité géographique a été présentée comme un élément incontournable d'adaptation aux attentes du marché du travail, malgré ses effets négatifs sur l'environnement, le travail, les inégalités sociales et territoriales. L'émergence récente du terme de mobilité, qui tend à se substituer à celui de transport, accompagne cette évolution⁹.

L'enjeu d'une réduction des émissions de GES et celui d'une amélioration de la qualité de vie liée au travail se rejoignent. Les politiques incitant à la mobilité professionnelle trouvent leur limite dès lors qu'elles ne peuvent concerner de la même manière tous les actifs et toutes les actives et qu'elles contribuent à l'augmentation des GES.

La capacité des personnes, qu'elles soient ou non en emploi, à répondre à l'injonction d'une mobilité généralisée, est une question complexe car le sens et les conséquences de la mobilité varient beaucoup selon la position sociale, la profession et le genre¹⁰. Les distances à parcourir et les durées pour se rendre au travail ne sont pas également soutenables pour toutes les catégories d'actifs et d'actives. De plus, les facteurs sociologiques liés à l'âge, à la qualification, au patrimoine, aux responsabilités de la vie parentale et familiale, au coût du logement, peuvent aussi expliquer la non-mobilité résidentielle¹¹. Les évolutions observées liées à ces facteurs montrent que les mobilités contraintes se sont accrues au cours des dernières décennies.

Toutefois, l'intégration des objectifs de transition écologique et de la qualité de vie au travail dans l'organisation des mobilités professionnelles, suppose que les collectivités publiques et les acteurs et actrices du monde du travail s'approprient ces enjeux, dont les dimensions leur étaient jusque-là inconnues. C'est pourquoi les futures autorités organisatrices de mobilité (AOM) devraient être mises en pleine capacité de développer une offre de services de mobilité propres, adaptés aux besoins des territoires, que ce soit dans les zones denses ou dans les zones rurales. Dans les entreprises et les administrations, la prise de conscience d'un enjeu lié à une meilleure organisation des mobilités professionnelles, dans un objectif de transition écologique, doit encore progresser.

Par cet avis, le CESE entend compléter les préconisations qu'il a récemment formulées¹² en vue de "*faciliter des mobilités choisies et de limiter les mobilités contraintes*", notamment celles imposées aux personnes qui n'ont pas d'autres solutions que d'utiliser quotidiennement leur véhicule en solo, en particulier dans les

⁹ Ibid, pp.79-97.

¹⁰ Audition d'Éric Le Breton devant la section du travail et de l'emploi, 11 juillet 2019.

¹¹ Le sociologue Jean-Noël Retière a développé la notion de « capital d'autochtonie » par opposition au capital de mobilité, in *Capital d'autochtonie* dans Ilaria Casillo (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, 2013.

¹² *Fractures et transitions : réconcilier la France*, avis du CESE, 2019.

Rapport

zones peu denses. Ces propositions entendent tenir compte des urgences écologiques et sociales.

Ce rapport constate que les mesures prises dans le champ des mobilités pour relever le défi de la transition écologique sont encore insuffisantes (I). Une politique volontariste est nécessaire pour agir sur les déplacements liés aux activités professionnelles dont les déterminants présentent certaines rigidités (II). Le CESE observe néanmoins les premiers développements de mobilités respectueuses de l'environnement et de la qualité de vie des actifs et des actives (III).

I - DES MESURES ENCORE INSUFFISANTES POUR RELEVER LE DEFI DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE

A - Un constat scientifique qui confirme l'urgence d'agir

L'urgence climatique impose un changement rapide et en profondeur des conditions de la mobilité. Elle implique des changements sans précédent et remet en cause le modèle du véhicule individuel. Les rapports successifs du GIEC ne cessent d'alerter les gouvernements et l'opinion publique mondiale sur le processus de réchauffement global de la planète provoqué par les activités humaines depuis le début de l'ère industrielle, ainsi que sur ses conséquences.

Le rapport du GIEC du 6 octobre 2018 démontre que la limitation du réchauffement global du climat à 1,5° d'ici à la fin du siècle, doit être un objectif fondamental. Cela impliquerait que *"les émissions anthropiques nettes mondiales de CO2 diminuent d'environ 45 % par rapport au niveau de 2010 d'ici 2030 pour atteindre 0 net vers 2050 (...)"* Il faudrait (pour cela) *"des transitions rapides et profondes dans le domaine de l'énergie, des sols, des villes et des infrastructures (y compris les transports et les bâtiments, et des systèmes industriels (...))"*

"Les estimations des émissions mondiales résultant des ambitions nationales actuelles en matière d'atténuations, telles que présentées dans le cadre de l'accord de Paris conduiraient à des émissions totales de gaz à effet de serre en 2030 de 52 à 58 Giga tonnes CO2, équivalent par an. Des trajectoires conformes à ces ambitions ne limiteraient pas le réchauffement climatique à 1,5°, même si elles s'accompagnaient de hausses très significatives de niveau et d'ambition de la réduction des émissions après 2030. (...)"

"Plus les émissions seront faibles en 2030, moins il sera problématique de limiter le réchauffement à 1,5° après 2030 (...) Tout retard dans les mesures à prendre entraîne des risques d'escalade des coûts, de verrouillage des infrastructures émettrices de CO2, d'immobilisation des actifs (...)"¹³

¹³ Rapport du GIEC, Réchauffement climatique à 1,5°, résumé à l'intention des décideurs, 6 octobre 2018.

Ce retard compromet gravement nos chances d'atteindre l'objectif d'une limitation du réchauffement à 1,5°. Les derniers rapports scientifiques sur les hypothèses de réchauffement montrent que la tendance pourrait même s'accélérer. Si rien n'est fait, le réchauffement pourrait atteindre +7° d'ici à la fin du siècle¹⁴.

Dans cette optique, le secteur des transports occupe une place centrale : il était en 2015 responsable de 30 % des émissions de gaz à effet de serre contre 22 % en 1990. Sur ces 30 %, 1/3 étaient liés au transport des marchandises. Il s'agit du principal secteur d'activité où aucune baisse significative des émissions n'a été enregistrée jusqu'ici¹⁵.

B - Des instruments de planification et des leviers fiscaux qui montrent leurs limites

1. Une planification aux effets encore limités

La France s'est dotée au début des années 2000, d'objectifs et de plans stratégiques pour réduire ses émissions de GES. La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) de 2015 a fixé un objectif de réduction des émissions de 40 % en 2030 par rapport à 1990 et de division par quatre en 2050 toujours par rapport à 1990. Dans le plan climat de juillet 2017, le gouvernement français a supprimé cet objectif de division par 4 des émissions et intégré un objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050¹⁶. Il a, en outre, prévu une baisse de 40 % de la consommation d'énergies fossiles d'ici à 2030.

Toutefois, la première programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) qui a couvert les années 2016-2018 s'est soldée par un dépassement du budget carbone fixé par la première stratégie nationale bas-carbone (SNBC 2015-2018). Les ONG environnementales se montrent très critiques vis-à-vis des actions entreprises et considèrent qu'elles ne sont pas à la hauteur des enjeux. Il en va de même pour les "marchés pour le climat" qui dénoncent l'inaction du gouvernement et des acteurs économiques.

Pour atteindre l'objectif de la neutralité carbone en 2050, une action plus volontaire pour réduire les émissions de gaz à effet de serre a été décidée. Or, la deuxième SNBC arrêtée en 2019, dessine le chemin de la transition écologique dans la plupart des secteurs notamment pour diminuer à court terme la consommation énergétique des moteurs thermiques, l'électrification des usages et le report modal vers les modes de transports "doux"¹⁷. L'Assemblée nationale a par ailleurs voté l'interdiction de la vente de véhicules thermiques à l'horizon 2040.

¹⁴ CNRS, CEA, Météofrance, Changement climatique : les résultats des nouvelles simulations françaises, 17 septembre 2019.

¹⁵ Avis du CESE, *Climat énergie : la France doit se donner les moyens. Avis sur les projets de Stratégie nationale bas-carbone et de Programmation pluriannuelle de l'énergie*. Guillaume Duval et Madeleine Charru, rapporteurs, avril 2019, p. 16.

¹⁶ La neutralité carbone pour 2050 signifie qu'à cette date, la France n'émettra pas plus de gaz à effet de serre que ses forêts et ses sols ne peuvent en absorber.

¹⁷ Étude d'impact du projet de loi relatif à l'énergie et au climat, 13 juin 2019.

2. Acceptabilité sociale du levier fiscal et financement de mobilités compatibles avec la transition écologique

La désincitation (par un "signal prix") à la consommation d'énergies fossiles, reposait essentiellement, jusqu'il y a peu, sur la hausse régulière de la contribution climat-énergie (CCE), incluse dans la taxe sur la consommation des produits pétroliers (TICPE) dont l'assiette reste cantonnée à la mobilité individuelle, excluant les transports maritime et aérien, ainsi que partiellement le transport routier poids lourds. L'acceptabilité sociale de ces mesures de fiscalité écologique s'en est trouvée fortement compromise et l'augmentation programmée de la CCE a finalement été remise en cause.

Or, cette hausse progressive de la contribution climat-énergie constituait le principal levier pour réaliser le basculement rapide des choix de motorisation sur le marché automobile tel qu'envisagé dans la SNBC et la PPE. De surcroît, la CCE, dans sa trajectoire initiale, constituait une importante source de financement pour la transition écologique¹⁸. L'abandon en 2013 de l'"éco-taxe poids lourds", déclinaison française de la directive européenne "Eurovignettes" de 1999, destinée à faire supporter une partie du coût de l'usage des routes par le transport routier tout en favorisant un report modal sur d'autres voies; participe aussi de la complexité de cette équation financière. La Cour des comptes a évalué le coût de ce renoncement sous la pression du mouvement des "bonnets rouges", à plus d'un milliard d'euros¹⁹.

La hausse des prix de l'essence et du gasoil, qui est intervenue à la fin de l'année 2018, a été présentée comme l'un des facteurs de déclenchement du mouvement des "gilets jaunes". Cette hausse est imputable pour les 2/3, à l'augmentation des prix du pétrole et pour 1/3, à l'augmentation des taxes dont la CCE²⁰. Si la France n'est pas le pays d'Europe dans lequel le carburant est le plus cher, le niveau des prix y est néanmoins relativement élevé. Surtout, la part des taxes y est importante et elle a beaucoup augmenté ces dernières années. L'impact de l'évolution des prix du carburant sur le pouvoir d'achat des ménages des quatre premiers déciles de revenu, est désormais clairement identifié. La question est aujourd'hui de savoir comment envoyer un signal économique clair sur la consommation d'énergie fossile et les risques qu'elle fait peser sur le climat, l'environnement et la santé publique, sans pénaliser la partie de la population qui dépend de l'automobile pour se rendre au travail et accéder à l'emploi. Lui offrir une solution de mobilité alternative, notamment

¹⁸ Avis du CESE, *Climat énergie : la France doit se donner les moyens*. Op.cit.

¹⁹ Cour des comptes, *rapport public annuel 2017*, pp. 199-222 : *L'écotaxe poids lourds : un échec stratégique, un abandon coûteux*, février 2017.

²⁰ Audition de Guillaume Duval, co-rapporteur de l'avis du CESE sur *l'avant-projet de loi relatif à la SNBC et à la PPE*, 22 mai 2019. Ces chiffres sont également corroborés par l'étude de l'INSEE, A. Botteau, L. Rioux, "En octobre 2018, les gains des réformes des prélèvements sociaux contrebalancés par le renchérissement du pétrole", Insee Focus, n° 149, mars 2019. La hausse des prix hors taxe des produits pétroliers aurait prélevé 340 millions d'euros sur le revenu global des ménages, celle des taxes, 170 millions d'euros.

en termes de transports collectifs, constitue une priorité. Néanmoins, le prix du carburant est loin d'être le seul motif de mécontentement social. Le modèle d'urbanisation actuel se traduit par un éloignement croissant des lieux de vie des lieux de travail, en particulier pour les catégories ouvrières, employées et intermédiaires. Ce constat vient souligner la nécessité de répondre simultanément aux urgences écologiques et sociales.

L'intensité de l'usage de l'automobile est liée à l'étalement urbain beaucoup plus marquée en France que dans des pays comparables comme l'Espagne ou le Royaume-Uni. Lorsque la hausse du prix des carburants est rapportée aux seuls propriétaires de véhicules, les moins favorisés d'entre eux apparaissent comme les plus affectés²¹.

Dans son avis d'avril 2019, le CESE invitait les pouvoirs publics à utiliser l'instrument fiscal tout en veillant à ne pas accentuer la précarité et la vulnérabilité énergétiques des ménages aux revenus modestes²².

C - Le plan de mobilité : une obligation légale largement ignorée

Introduit par la loi relative à transition énergétique pour la croissance verte de 2015, le plan de mobilité des entreprises a été rendu obligatoire le 1^{er} janvier 2018 pour les entreprises et les administrations regroupant plus de 100 salariés sur un même site inclus dans le périmètre d'un plan de déplacement urbain. Des entreprises voisines peuvent souscrire à cette obligation en établissant un plan de mobilité interentreprises. Dans tous les cas, ces plans de mobilité doivent être transmis à l'autorité organisatrice de la mobilité territorialement compétente.

Le projet de loi d'orientation des mobilités (LOM), voté par l'Assemblée nationale le 17 septembre dernier, prévoit un élargissement du champ de la mesure aux entreprises comportant des établissements de plus de 50 salariés ainsi que l'inscription du thème des mobilités dans le champ des négociations obligatoires au titre de la QVT. À défaut d'accord, le plan de mobilité devrait être décidé par l'employeur ou l'employeuse après consultation des comités sociaux et économiques.

L'objet des plans de mobilité est d'optimiser les déplacements liés à l'activité de l'entreprise, en particulier ceux du personnel, de manière à réduire les émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques ainsi qu'à limiter la congestion des infrastructures et des moyens de transports. L'enjeu est donc important.

"Le plan de mobilité évalue l'offre de transport existante et projetée, analyse les déplacements entre le domicile et le travail et les déplacements professionnels, comprend un programme d'actions adapté à la situation de l'établissement, un plan de financement et un calendrier de réalisation des actions, et précise les modalités de son suivi et de ses mises à jour."

²¹ Audition de Guillaume Duval, *ibid.*

²² Avis du CESE, *Climat énergie : la France doit se donner les moyens*. Op.cit. pp. 50-51.

*"Le programme d'actions peut notamment comporter des mesures relatives à la promotion des moyens et usages de transports alternatifs à la voiture individuelle, à l'utilisation des transports en commun, au covoiturage et à l'auto-partage, à la marche et à l'usage du vélo, à l'organisation du travail, au télétravail et à la flexibilité des horaires, à la logistique et aux livraisons de marchandises."*²³

Dans un contexte de montée en charge du dispositif, une étude réalisée par l'ADEME à la fin de 2018, a montré que seuls 8 % des 17 348 établissements en principe concernés, les avaient mises en œuvre. Le défaut d'accompagnement de la mesure et le caractère peu contraignant de cette obligation légale peuvent expliquer cette lenteur²⁴. Il convient d'ajouter que les autorités régulatrices des transports auprès desquelles les employeurs et employeuses doivent déposer leurs plans sont rarement en mesure d'assurer un suivi efficace de l'obligation et que les 68 conseillers et conseillères en mobilité déployés sur le territoire national dans des communautés d'agglomérations ou des chambres de commerce et d'industrie, ne suffisent pas pour démarcher et, le cas échéant, accompagner toutes les entreprises concernées. Ces conseillers et conseillères en mobilité, plutôt présents dans les agglomérations importantes, proposent gratuitement aux entreprises volontaires, un accompagnement méthodologique et technique et se consacrent en priorité à l'animation de plans interentreprises, en lien étroit avec les démarches mobilité et les plans de déplacements urbains (PDU) des collectivités qui les emploient²⁵. Il semble que beaucoup d'entreprises et administrations soient encore dans l'ignorance de la réglementation les concernant alors que d'autres ne voient dans cette démarche qu'une contrainte imposée, ce qui les conduit parfois à s'en remettre à des bureaux d'études peu scrupuleux qui proposent, à des coûts importants, des plans de mobilité « clés en main » dépourvus de véritable contenu²⁶.

Certaines entreprises, encore peu nombreuses, conscientes de leur responsabilité sociétale comme de leur intérêt économique, s'engagent dans des démarches prenant mieux en compte les conditions de transport et leurs effets sur la qualité de vie, les ambiances de travail et *in fine*, la productivité. Elles se sont impliquées dans l'aménagement des déplacements de leurs salariés avant même que l'élaboration du plan de mobilité ne devienne obligatoire. En outre, dans une démarche de promotion de leur responsabilité sociétale et environnementale, les entreprises et les organisations peuvent mesurer leur empreinte carbone en y

²³ Article L. 1214-8-2 I du code des transports.

²⁴ La seule sanction prévue par la loi est la privation du soutien technique et financier de l'ADEME, dont beaucoup d'employeurs et employeuses ignorent jusqu'à l'existence.

²⁵ La notion de « conseil en mobilité » a été introduite par la loi SRU du 13 décembre 2000. Ce texte prévoit que *"l'autorité compétente pour l'organisation des transports publics dans les périmètres de transports urbains inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants [...] met en place un conseil en mobilité à l'intention des employeurs et des gestionnaires d'activités générant des flux de déplacements importants"*. Cette disposition a été introduite dans le dispositif légal pour favoriser les pratiques durables de mobilité et accompagner les prescriptions des plans de déplacements urbains (PDU).

²⁶ Entretien des rapporteurs avec Andrea Zorrilla, animatrice du réseau co action et des plans de mobilité à la CCI Versailles-Yvelines, 25 juin 2019 ; entretien avec Emilie Dubois, chargée de mission à la direction des transports de la région Ile-de-France et Emilie Lepicard, cheffe de projet plan de mobilité inter employeurs et mobilités de l'agglomération de Cergy-Pontoise, 3 juillet 2019.

intégrant les déplacements des travailleurs et travailleuses et le cas échéant, en valorisant leurs efforts dans leur bilan RSE.

Elles ont aussi pris en considération le fait que des difficultés d'accès au lieu de travail pouvaient nuire à leur attractivité et conduire des personnes à refuser des offres d'emploi. L'élaboration d'un plan de mobilité semble apporter des résultats d'autant plus efficaces qu'elle s'inscrit dans une synergie entre différents acteurs locaux de la mobilité. Les exemples les plus probants sont souvent des plans de déplacement inter-établissements organisés dans une logique de site et en articulation avec les projets des agglomérations et des autorités organisatrices de la mobilité.

Encadré 1 : trois exemples de démarches volontaires d'entreprises

L'association Bourget Pro'Mobilité est à l'origine d'un plan de mobilité interentreprises lancé en 2013 et regroupant aujourd'hui l'aéroport du Bourget, la société Manutan, le musée de l'air et de l'Espace, Dassault Falcon Airlines, le groupe ADP et Airbus Helicopters. L'association est engagée depuis 2015, dans un travail commun avec Ile-de-France Mobilités, pour améliorer le maillage du territoire par les transports en commun. Elle a aussi mis en place depuis 2016, à titre expérimental, une desserte des entreprises par des bus électriques, dispositif dont le bilan fait ressortir tant les effets positifs pour les usagers et usagères et l'environnement que le coût élevé pour les entreprises.

L'établissement de la société L'Oréal, installé depuis 2016 à Saint-Ouen (93), en milieu urbain dense, compte 2 200 salariés sur 60 000 m². Dans le cadre d'un plan de mobilité, il a d'emblée cherché à promouvoir les solutions de déplacement autre que la voiture individuelle. Il a investi dans l'accueil des cyclistes, mettant à leur disposition les installations nécessaires (parking, vestiaires, douches) et créé une indemnité kilométrique vélo cumulable avec le remboursement de l'abonnement aux transports en commun. Cette dimension du plan de mobilité de l'entreprise accompagne le déploiement de pistes cyclables par la collectivité. L'établissement a également mis en place un service d'auto-partage confié à une société prestataire qui a déployé une flotte de 10 véhicules électriques et hybrides.

Le plan de déplacement inter-établissements de la presqu'île du campus Giant à Grenoble réunit, depuis 2014, 16 établissements industriels et de services dont l'université de Grenoble. Confrontés aux difficultés d'accessibilité croissante de la zone qui compte

16 000 personnes qui y vivent et y travaillent, ils se sont fixés l'objectif de réduire la part modale de la voiture individuelle. L'association "PDIE Grenoble Presqu'île/Giant" regroupe 15 plans de déplacements d'entreprise et gère une trentaine de mesures communes visant à développer les modes de déplacement alternatifs à la voiture individuelle, en particulier par la promotion du covoiturage avec un site web commun, la coordination des référentes et référents de chaque établissement, l'organisation de journées mobilité durable en partenariat avec l'ADEME.

II - LES CARACTERISTIQUES DE LA MOBILITE DES TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES

A - L'information statistique sur la mobilité au travail

L'INSEE réalise tous les dix ans une grande enquête statistique sur la mobilité des personnes (enquête nationale transport). Les résultats de la prochaine enquête, dont le recueil des données se termine, ne seront disponibles qu'en 2020. Il existe aussi des enquêtes sur la mobilité quotidienne au niveau local, les enquêtes "ménages déplacements" réalisées dans les grandes agglomérations, à l'origine destinées à alimenter les modèles de trafic utilisés dans les études d'infrastructures de transport. Ces enquêtes localisées sont réalisées à la demande des collectivités concernées et bénéficient de subventions de l'État dès lors qu'elles suivent la méthodologie du Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques. En Ile-de-France, une enquête globale "transport" est régulièrement reconduite, tous les dix ans environ.

En 2008, ces études ont permis de connaître les déplacements dans une soixantaine d'agglomérations de plus de 100 000 habitants et habitantes et une quinzaine de villes moyennes. Enfin, le phénomène de la périurbanisation a nécessité de concevoir des enquêtes "déplacements grands territoires".

Ces enquêtes montrent des contrastes importants selon les périmètres géographiques couverts. Elles ont permis, par exemple, d'observer une décroissance de l'usage de la voiture dans les métropoles lyonnaise, dès 1994, et lilloise, dès 1998, alors que la tendance nationale était celle d'une lente augmentation²⁷.

²⁷ J. Armoogum, J.-L. Madre, M.-O. Gacon, D. François "Les enquêtes nationales et locales sur la mobilité : sources et méthodes", in dossier *La mobilité des Français - Panorama issu de l'enquête nationale transports et déplacements 2008*, Revue du CGDD, décembre 2010.

Les régions à dominante rurale de l'Ouest, le Centre et la Bourgogne connaissent un taux de déplacement contraint (travail, étude, garde des enfants) en voiture important. Dans les métropoles, la domination de l'automobile est en revanche de plus en plus contestée. En Ile-de-France, dans le couloir rhodanien, les Alpes, la région PACA, l'Alsace-Lorraine et les Hauts de France, la part des déplacements en transport collectif est supérieure à la moyenne nationale.

La réalisation de ces études à l'échelle des territoires est néanmoins tributaire de la demande des collectivités locales et des possibilités de financement. Elles n'ont donc pas un caractère permanent. De plus, certains espaces ne sont pas couverts par le périmètre de ces études, en particulier le monde rural.

Le service de l'observation et des statistiques du commissariat général au développement durable a attiré l'attention des pouvoirs publics sur la possibilité de mener des enquêtes mobilité en continu, comme cela se fait dans d'autres pays, en articulant les différentes échelles d'observation, nationale, régionale et locale.

B - Un aménagement du territoire défaillant pour l'organisation des mobilités professionnelles

1. Des trajets de plus en plus longs pour se rendre au travail

L'importance prise par la mobilité locale, définie comme celle dont l'amplitude est inférieure à 80 km, est à rapprocher d'une tendance à l'éloignement entre le domicile et le lieu de travail. Au-delà même de ces trajets domicile-travail *stricto sensu*, une part significative des actifs et actives, sont contraints d'utiliser leur voiture pour passer d'un lieu de travail à un autre, que ce soit dans le cadre de trajets professionnels ou d'activités s'exerçant dans plusieurs lieux au cours de la journée²⁸.

Cette mobilité locale compte pour 98 % des déplacements et 62 % des distances parcourues²⁹. La part du travail dans les mobilités locales est prépondérante. Elle l'est encore plus si on prend en compte la part des actifs et actives qui ont besoin de se déplacer entre plusieurs lieux pour exercer leur métier.

Si les temps de déplacements quotidiens ont peu augmenté depuis la fin des années 1970, les distances parcourues se sont sensiblement allongées. L'amélioration des infrastructures de transports n'a pas provoqué de diminution de la durée des trajets ; elle a facilité l'accès à des ressources foncières périphériques moins onéreuses, alimentant ainsi une tendance à l'étalement urbain et à un allongement des trajets domicile-travail.

²⁸ Audition de C. Gallez le 4 septembre 2019. Audition de S. Landrieue. Les métiers nécessitant des déplacements quotidiens pour passer d'un lieu de travail à un autre représenteraient aujourd'hui 13 % de la population active. En outre, les actifs et actives dits "roulants", selon la même source, représenteraient 26 % des actifs et actives. Il faut néanmoins compter dans cette population, les "roulants" du rail et d'autres moyens de transports publics. Enquête Modes de vie mobiles auprès de 130 000 personnes en France - Forum Vies mobiles/Obsco. Automne 2019.

²⁹ Audition de Bruno Duchemin, rapporteur de l'avis sur l'avant-projet de loi d'orientation des mobilités (CESE, 2018) devant la section du travail et de l'emploi, le 15 mai 2019.

Dans les aires urbaines de plus de 200 000 habitants et habitantes, la moyenne de la durée des trajets domicile/travail est de 35 minutes lors des heures pleines. Pour les habitants et habitantes de la couronne périurbaine parisienne, elle atteint 42 minutes. Il ne s'agit bien sûr que de moyennes et les trajets quotidiens d'une durée supérieure à 1 heure 30 ne sont pas rares en Ile-de-France.

Certaines professions sont particulièrement concernées par les contraintes de l'éloignement du domicile et du lieu de travail, sans cesse aggravées par l'augmentation des prix du foncier dans les grandes agglomérations. Selon une étude de l'APHP, la moitié des personnels soignants, très majoritairement des femmes, habitent à plus de 45 minutes de leur lieu de travail. L'activité en continu et les horaires décalés qui caractérisent ce secteur professionnel, compliquent encore pour ces personnes, le recours aux transports communs, et imposent souvent l'usage de la voiture. Ces difficultés contribuent également à la crise des vocations que traverse l'hôpital public³⁰.

2. Une articulation problématique entre offres et demandes d'emploi selon les territoires

L'appariement de l'offre et de la demande de travail dépend pour une part de la distance entre le lieu de résidence de la demandeuse ou du demandeur d'emploi et le lieu de localisation des activités professionnelles. On désigne par les termes "mobilité pendulaire", les trajets quotidiens domicile-travail et "mobilités résidentielles", les déménagements occasionnés par un changement d'emploi d'une zone d'emploi à une autre. Ces deux types de mobilité peuvent constituer des freins périphériques à l'emploi lorsque la distance à parcourir quotidiennement est trop longue et implique une durée de déplacement et/ou un coût de transport important qui viendront grever le revenu perçu, ou lorsque les risques inhérents à un déménagement pour entrer dans un nouvel emploi, par rapport à une situation personnelle donnée, excèdent les avantages à conserver son logement.

Selon le rapport de l'IGAS et de l'IGF consacré à "la mobilité géographique des travailleurs"³¹, le chiffre des mobilités résidentielles, notamment pour des raisons professionnelles, plaçait la France dans une situation intermédiaire parmi les pays comparables. Pour autant, il invitait à faire pleinement de la mobilité géographique, l'un des axes de la politique d'accès et de maintien dans l'emploi, et recommandait à Pôle emploi *"de renforcer la place de la mobilité géographique dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi en demandant aux conseillers de proposer le périmètre le plus optimal de retour à l'emploi"*.

Ces orientations se sont traduites récemment par une accentuation des obligations faites aux demandeuses et demandeurs d'emploi. La loi du 1^{er} août 2008 relative aux droits et devoirs des demandeurs d'emploi, a défini la notion d'offre raisonnable d'emploi, en faisant de la zone géographique privilégiée, un de ses éléments constitutifs. Elle prévoyait que *"lorsque le demandeur d'emploi est inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi depuis plus de six mois, est considéré comme*

³⁰ "À Paris, le prix du logement freine les vocations". *Le Monde*, 16 mai 2019, p.10.

³¹ IGF, IGAS, "La mobilité géographique des travailleurs", janvier 2016.

Rapport

une offre d'emploi entraînant à l'aller comme au retour, un temps de trajet en transport en commun, entre le domicile et le lieu de travail, d'une durée maximale d'une heure ou une distance à parcourir d'au plus trente kilomètres."

L'abrogation récente de cette dernière disposition par la loi du 5 septembre 2018 sur la liberté de choisir son avenir professionnel donne une plus grande latitude aux conseillers et conseillères de Pôle emploi pour étendre plus rapidement la zone géographique dans laquelle une offre raisonnable d'emploi pourrait leur être proposée. En outre, en supprimant toute référence à une durée et une distance des trajets domicile-travail, elle laisse une plus grande marge d'appréciation à ces conseillers et conseillères pour définir la zone dans laquelle une offre d'emploi peut être considérée comme raisonnable. Enfin, cette loi prévoit que des actions soient mises en œuvre en matière d'aide à la mobilité, dans le cadre du plan personnalisé d'accès à l'emploi. Le conseiller ou la conseillère de Pôle emploi sera ainsi conduit à apprécier le caractère raisonnable de l'offre d'emploi en fonction des temps et des distances à parcourir comme au regard des actions mises en œuvre en termes d'aide à la mobilité.

La mesure du chômage lié à une inadéquation géographique entre les offres et les demandes d'emploi est délicate. Si une évaluation récente concluait que la part du chômage attribuable à ce défaut d'appariement géographique était comprise entre 1 et 2,5 points de pourcentage dans la France des années 2010, elle ne mesurerait ce phénomène que toutes choses égales par ailleurs³². Or, il ne saurait être fait abstraction de difficultés d'appariement d'une autre nature, qui concernent l'offre et la demande de qualifications.

L'offre de qualifications disponibles sur un territoire désindustrialisé, où le taux de chômage est élevé, doit en effet être rapprochée des compétences demandées dans les zones d'activités où s'opèrent les recrutements. Par exemple, les qualifications ouvrières disponibles dans une zone désindustrialisée ne correspondent pas à celles recherchées pour occuper les emplois de service d'une métropole voisine.

L'appariement de l'offre et de la demande de travail résulte également des mécanismes de gestion des marchés internes de l'emploi des entreprises. C'est d'ailleurs sous cet angle que le terme de mobilité est le plus fréquemment employé dans le Code du travail. Dans le cas des entreprises multi-établissements, le changement de localisation des postes de travail peut être une option utilisée par les employeurs et employeuses pour réorganiser le fonctionnement de l'entreprise. Or, force est de constater que les dispositions prises pour faciliter l'agilité des organisations ne tiennent pas compte des enjeux de préservation de l'environnement, les objectifs économiques et le cas échéant, de préservation de l'emploi demeurant prioritaires.

³² Cf. rapport IGF, IGAS, *Ibid.*

Le pouvoir d'imposer une mobilité géographique aux salariés est aujourd'hui renforcé en cas d'accord collectif (cf. encadré ci-dessous). Mais les faibles garanties données aux salariés, ainsi qu'un régime social plus défavorable pour les mesures d'accompagnement des mobilités dans ce type d'accord³³, rendent encore préférable aux yeux des avocats ou avocates spécialistes du sujet, le recours au plan de sauvegarde de l'emploi.

Enfin, il apparaît que les mobilités géographiques des salariés, dans le code du travail comme dans la jurisprudence, ne laissent guère de place à des considérations liées à la préservation de l'environnement et de moins en moins aussi, à la qualité de vie au travail, dès lors que la négociation sur les garanties limitant les efforts demandés aux salariés pour conserver leur emploi n'est plus qu'une possibilité laissée au choix de l'employeur ou de l'employeuse.

Encadré 2 : la mobilité géographique dans le Code du travail et la jurisprudence

La jurisprudence a précisé les limites des droits et obligations des deux parties au contrat de travail en matière de fixation du lieu de travail, notamment sur la question des clauses de mobilité qui peuvent être imposées dans certaines limites au salarié.

Mais le terme "mobilité" a fait son entrée dans le code du travail sous le chapitre des relations collectives de travail. En 2013, l'ANI relatif à la sécurisation de l'emploi avait prévu préalablement à la loi éponyme, les conditions encadrant la conclusion d'un accord de mobilité interne.

Les évolutions législatives et jurisprudentielles peuvent se résumer à une tendance au renforcement du pouvoir de décision des employeurs et employeuses sur l'affectation géographique des salariés.

Pendant longtemps, le lieu de travail a été considéré comme un élément substantiel du contrat de travail, sauf quand étaient acceptées des clauses de mobilité ou pour les fonctions par essence mobile. La Cour de cassation a modifié sa jurisprudence en 1998 en consacrant la notion de "zone géographique" : il relève du pouvoir de décision de l'employeur d'affecter le salarié où il le souhaite à l'intérieur de cette aire, au-delà, la modification du lieu de travail nécessite l'accord du salarié. Mais, pour une certaine doctrine, la définition de la zone géographique demeure source d'insécurité juridique. De plus, elle ne fait aucune part à la distance au lieu de résidence, en ne prenant pour point de référence que le lieu de travail initial duquel peut être déplacé le salarié.

³³ Audition de Me de Sevin devant la section du travail et de l'emploi du CESE, le 5 juin 2019 et entretien des rapporteurs avec Me Krivine, le 11 juillet 2019.

Dans le droit de la négociation collective, les accords de mobilité géographique ont été conçus comme des instruments de gestion du marché interne de l'emploi des entreprises. L'ANI de 2013 a consacré cet instrument, qui a fait son entrée dans le code du travail.

La loi du même nom prévoyait que les accords de mobilité interne comportent des garanties sur :

"1° Les limites imposées à cette mobilité au-delà de la zone géographique d'emploi du salarié (...) dans le respect de la vie personnelle et familiale du salarié (...);

"2° Les mesures visant à concilier la vie professionnelle et la vie personnelle et familiale (...);

"3° Les mesures d'accompagnement à la mobilité, en particulier (...) les aides à la mobilité géographique, qui comprennent notamment la participation de l'employeur à la compensation d'une éventuelle perte de pouvoir d'achat et aux frais de transport. "

L'ordonnance relative au renforcement de la négociation collective du 22 septembre 2017 a intégré les accords de mobilité sous le titre d'accords de performance collective. Elle a élargi les conditions de recours à de tels accords non seulement aux cas de préservation ou de développement de l'emploi, mais également aux "nécessités liées au fonctionnement de l'entreprise". Elle ne prévoit plus d'obligation de négociation des garanties précitées mais une simple possibilité de le faire.

Les bilans annuels de la négociation collective font état d'un succès limité pour ces accords. Ils engagent fortement les organisations signataires. En effet, la loi prévoit qu'ils s'imposent aux stipulations plus protectrices du contrat de travail. Le refus du salarié de se voir appliquer les stipulations de ces accords ouvre la voie à son licenciement, sans le bénéfice des dispositions prévues en cas de licenciement pour motif économique.

Le droit des demandeurs et demandeuses d'emploi, le droit des relations individuelles comme collectives de travail a, dans son ensemble, plutôt évolué vers un renforcement des exigences de mobilité géographiques envers les salariés. Or, ce phénomène est à mettre en relation avec la distance grandissante qui sépare les bassins de vie des zones d'activité. Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) constate en effet deux mouvements divergents : une concentration des emplois dans un petit nombre de zones d'emploi, en particulier dans les grandes métropoles, et un desserrement des lieux de résidence des actifs et des actives. C'est nettement le cas pour les habitants et habitantes de la grande périphérie de la région parisienne, autour des métropoles bordelaises et toulousaines ; dans les Hauts de France et en Alsace-Lorraine. Le décalage croissant entre les lieux de localisation des activités et les bassins de vie se double aussi d'une moindre correspondance

entre les besoins locaux de main-d'œuvre et les qualifications des actifs et actives résidents sur certains territoires. Cette pression à la mobilité, traditionnellement forte pour les cadres, tend à s'accroître pour les autres catégories de travailleurs et travailleuses. Ces constats conduisent à s'interroger sur le rapprochement des pôles d'activité et des zones d'habitation.

C - Lieux d'activité et lieux de résidence

1. La localisation des activités économiques, un enjeu pour tous les territoires

Les données récentes sur les zones d'emploi ont mis en évidence qu'il existait un effet local sur la dynamique de l'emploi. Dans les zones urbaines, cet effet n'est pas toujours favorable en cas de concentration des activités économiques au cœur des métropoles³⁴. En outre, la concentration des activités économiques dans les zones urbaines est une tendance connue, plutôt défavorable à la dynamique de l'emploi dans le monde rural. Mais si la création d'entreprises est polarisée dans les métropoles, les chiffres montrent une pérennité plus forte de ces structures dans les espaces peu denses, qui bénéficient d'un marché de l'emploi plus stable³⁵. Ces observations tendent à rappeler l'importance de la création d'activités à proximité des lieux de résidence, dans le monde urbain comme dans le monde rural.

Certaines métropoles comme Nantes, Lyon et Rennes connaissent une dynamique favorable de leur zone d'emploi centrale et des zones d'emploi contiguës. Mais ce n'est pas le cas d'autres villes-métropoles telles que Bordeaux, Montpellier, Lille ou Toulouse, où la dynamique de l'emploi dans la zone centre ne profite pas à celle de la périphérie.

De plus, les effets attendus de la métropolisation en termes de dynamique d'emploi ne semblent profiter ni au centre des villes de taille moyenne, ni à leur périphérie. Dans nombre de ces territoires, la tendance est plutôt à une diminution de la population. En effet, les villes touchées par la désindustrialisation, dans le Nord, l'Est et le Centre de la France connaissent une diminution du nombre des habitants et habitantes vivant dans leur aire urbaine, due à des soldes migratoires négatifs³⁶.

Le modèle de la métropolisation fait aujourd'hui débat, en particulier lorsqu'il est appliqué à des villes moyennes. L'accent mis sur les dynamiques métropolitaines, qui trouve une traduction institutionnelle dans la promotion d'EPCI spécifiques, ne doit pas faire oublier les enjeux d'un développement d'activités dans tous les bassins de vie.

En effet, l'idée qu'une localisation des activités puisse être optimisée dans un cadre métropolitain, notamment grâce à l'augmentation de la mobilité attendue de la main-d'œuvre, outre qu'elle est incompatible avec les objectifs du développement

³⁴ Audition au CESE de Nadine Levratto, 10 septembre 2019.

³⁵ Rapport de l'observatoire des territoires 2016, Emplois et territoires, CGET.

³⁶ CGET, Observatoire des territoires, rapport 2018, Les mobilités résidentielles en France, Tendances et impacts territoriaux.

durable, s'avère fautive sur certains territoires. En premier lieu, les conditions de mobilité ne sont pas les mêmes pour toutes les catégories sociales et n'impliquent pas la même prise de risque : le marché de l'emploi des cadres est plus étendu géographiquement que celui des ouvriers/ouvrières et des employés/employées. En second lieu, les qualifications recherchées et la qualité des offres d'emploi du centre des métropoles ne conduisent pas systématiquement à attirer les habitants et habitantes de zones périphériques, que leurs qualifications et leurs capacités financières orientent de préférence vers d'autres activités. Il y a donc une forme d'impasse à ignorer les capacités de chaque territoire à développer les activités correspondant aux compétences existant dans son ressort géographique.

2. Le risque d'une compétition et d'un défaut de coopération entre les territoires

Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) relève que le modèle d'un marketing territorial visant à attirer les entreprises et les salariés les plus qualifiés conduit à une forme de compétition économique qui peut s'avérer être un jeu à somme nulle, voire sans gagnant. Par exemple, une compétition entre deux communes situées à quelques centaines, voire quelques dizaines de kilomètres, pour conserver ou attirer une usine, si elle se conclut en faveur d'une solution de déplacement, n'aura pas que des résultats favorables pour la commune victorieuse. Les conséquences en termes de mobilités, pendulaires ou résidentielles, ne seront pas forcément favorables tant à la qualité de vie des salariés, qu'au bilan carbone des activités humaines générées par l'entreprise.

Le CGET plaide pour une politique non de compétition mais de coopération entre les territoires, qui nécessiterait une gouvernance attentive aux équilibres à maintenir dans la répartition de la localisation des activités. L'option retenue par les autorités compétentes en termes d'aménagement du territoire aura des conséquences très différentes sur la politique des mobilités. En effet, une métropolisation peu attentive aux équilibres territoriaux sur la répartition des activités, conduira à encourager les politiques de mobilité pour tous les publics, ceci afin d'accompagner le mouvement de concentration géographique des emplois. Les pouvoirs publics misent dans ce cas sur un cercle vertueux pour les territoires bénéficiant d'une accessibilité optimale à l'emploi depuis l'ensemble des communes de l'aire urbaine et pour les entreprises qui peuvent compter sur un marché de l'emploi plus vaste.

Toutefois, ces attentes peuvent être déçues car la division des territoires en pôles complémentaires comporte un risque pour les zones périurbaines, où l'on observe un faible niveau d'activités économiques et des effets de ségrégation socio-spatiale importants. C'est pourquoi le CGET relève que *"s'il importe de donner à chacun les moyens de cette mobilité, un aménagement équilibré des territoires doit avant tout conduire à mettre en capacité les territoires périphériques de créer – ou le cas échéant de maintenir – de l'emploi localement. C'est un enjeu d'égalité territoriale, mais aussi un impératif environnemental (limiter la multiplication et l'allongement des navettes quotidiennes vers les centres urbains), social (permettre aux habitants des territoires périphériques, et notamment les plus défavorisés d'accéder aux emplois), et pour le fonctionnement de l'ensemble du système territorial."*

Ces difficultés ont été perçues dans les territoires ruraux pour lesquels un risque de désertification est identifié, en particulier pour certaines activités utiles au maintien d'équilibres territoriaux (santé, offre de transports publics, préservation des écosystèmes). À la suite du comité interministériel aux ruralités de mars 2015, des contrats de réciprocité villes-campagnes ont été lancés à titre d'expérimentation, dans le but de favoriser des partenariats d'égal à égal entre villes, métropoles et territoires ruraux environnants. Ils peuvent notamment favoriser l'approvisionnement de la restauration collective par les territoires ruraux dans une logique de circuits courts. Ils peuvent aussi contribuer à la consolidation d'activités au sein de groupements d'intérêt économique et environnementaux ouvrant droit à des majorations d'aide.

En dépit du constat de nombreux déséquilibres entre territoires urbains, périurbains et ruraux, un hiatus apparaît entre les objectifs d'une politique d'égalité des territoires et l'accent mis sur les politiques de flexibilité qui caractérisent aujourd'hui les organisations productives pour lesquelles la demande de mobilité adressée aux salariés est de plus en plus forte. Ne pas prendre en compte les ressources d'un territoire en termes de potentiel de création d'emplois pour les collectivités comme pour les personnes conduit à des aberrations en termes de mobilités exigées. Par exemple, la situation fréquente de bi-activité des ménages, conduit à apprécier les choix de mobilité résidentielle des familles à l'aune de la possibilité pour les deux conjoints, de retrouver un emploi là où ils déménageront ensemble, à moins d'avoir à gérer une situation de décohabitation particulièrement coûteuse pour les ménages aux revenus les plus modestes³⁷.

3. Une offre de logement trop éloignée des lieux de travail

L'étalement urbain est un facteur important de l'allongement des déplacements domicile-travail. La périurbanisation a tendance à s'accroître avec le renchérissement généralisé du coût du logement en accession à la propriété ou pour le parc locatif et social³⁸. En effet, les écarts de coût du foncier entre le centre des grands pôles urbains et leur périphérie, incitent les actifs et actives à rechercher des logements moins chers et plus grands plus loin des zones d'activité. Cet étalement prend aussi la forme d'une interdépendance croissante entre les zones d'activités urbaines et des zones plus rurales ou désindustrialisées, où les actifs et actives doivent avoir recours à la voiture pour se rendre à leur travail³⁹.

Pour les salariés qualifiés travaillant dans les métropoles, la mobilité est de plus en plus intégrée comme une nécessité pour la carrière professionnelle. Dans certains ménages, cela peut provoquer des tensions entre la carrière professionnelle et la vie familiale qui tend à favoriser la stabilité résidentielle. Dans ce contexte, privilégier,

³⁷ Les obstacles à la bi-activité sont fréquents sur certains territoires ouvriers où les activités industrielles ne sont pas à forte intensité de main d'œuvre féminine. Cf. par exemple O. Baguelin, "L'accès féminin à l'emploi en territoire ouvrier : une inadéquation géographique?", *Économie et prévision*, 2018/2. L'enjeu de la bi-activité des ménages est aussi souvent facteur d'accroissement des mobilités pendulaires, l'accès à deux emplois dans le couple impliquant un choix de résidence à distance d'au moins un des deux lieux de travail.

³⁸ J.C. Driant, *Les choix résidentiels des ménages face à la crise du logement*, in S. Fol, Y. Mignot, C. Vignal (dir.), *Mobilités résidentielles – territoires et politiques publics*, Septentrion Presse universitaire, 2014.

³⁹ Voir par exemple le cas de la Lorraine. P. Debard, O. Serre, *Les déplacements domicile-travail en transports en commun rendus difficiles par la périurbanisation*, Insee Analyses Lorraine, n° 2, juillet 2014.

Rapport

pour la famille, un lieu de résidence réservant l'accès à toutes les commodités, dans une zone périurbaine, implique d'assumer des trajets domicile-travail plus longs.

Les catégories ouvrières victimes de la désindustrialisation comme les demandeurs et demandeuses d'emploi font également face à des injonctions accrues à la mobilité, même si les mesures relatives aux offres raisonnables d'emploi prévoient un accompagnement des personnes inscrites à Pôle emploi pour les aider à trouver des solutions de mobilité.

En termes de catégorie d'âge, les jeunes en recherche d'emploi se montrent plus mobiles que leurs aînés pour retrouver un emploi. Pour autant, cette tendance reste faible au regard des enjeux de mobilité d'aujourd'hui. Ils sont 22,7 % à déclarer que *"pour retrouver un emploi, je suis prêt à déménager"*. Là encore, le niveau de diplôme influe sur la réponse. 47 % des 15-29 ans diplômés (études supérieures) sont prêts à travailler loin contre 38 % pour les jeunes de niveau bac et 15 % pour les infra bac⁴⁰.

La politique de l'emploi tend à encourager la mobilité des personnes de manière systématique afin d'assurer un meilleur appariement des offres et des demandes d'emploi. Mais faut-il considérer l'allongement de la distance du lieu de domicile au travail comme une fatalité? La rationalité d'une mobilité sans limite pour les personnes ne va pas de soi. Des travaux sociologiques ont montré que l'injonction à la mobilité sous-évaluait, pour les catégories les plus vulnérables, l'importance d'un ancrage territorial qui permet de bénéficier des ressources des réseaux locaux de solidarité, tandis qu'une mobilité résidentielle supposerait pour se reloger un effort financier et une prise de risque trop importants⁴¹.

Pour les collectivités territoriales compétentes en matière de transport, la périurbanisation constitue un défi : l'organisation d'un réseau de transports publics en commun efficace et limitant le recours à la voiture individuelle, demande des ressources financières dont certains territoires ne disposent pas. En outre, l'arbitrage en faveur de la voiture demeure fortement contraint par des déterminants tels que le coût du logement ou les obligations extraprofessionnelles qui orientent le choix du lieu de résidence.

Encadré 3 : L'expérience du chrono-aménagement dans la métropole grenobloise

La prise en compte de la dimension temporelle des activités quotidiennes dans les politiques d'aménagement urbain a été au cœur de la démarche de la métropole grenobloise dans ses réflexions sur le chrono-aménagement de son territoire.

Cette démarche visait à contenir les effets de l'étalement urbain, notamment par une mesure de limitation de la vitesse à 70 km/h, sur la portion d'autoroute urbaine

⁴⁰ Enquête Parlons travail, CFDT, auditions conduites dans le cadre de l'avis sur "Les jeunes et l'avenir du travail".

⁴¹ Entretien des rapporteurs avec Mme C. Vignal. Cf. "L'ancrage local, une ressource pour les classes populaires des territoires désindustrialisés?" in C. Vignal, Y. Miot, S. Fol, Mobilités résidentielles, territoires et politiques publiques, Septentrion presses universitaires, 2014.

gratuite. La fixation de cette limitation de vitesse renvoyait à deux constats. La possibilité de rouler plus vite ne réduisait pas la durée des trajets mais constituait un facteur d'accroissement des déplacements et des nuisances qui en résultent. L'autorisation de rouler à 90 km/h sur les points d'accès à Grenoble, juste avant que la vitesse autorisée ne chute à 50 km/h, provoquait des ralentissements et des embouteillages. La plus grande fluidité du trafic obtenue par une réduction de la vitesse sur ce tronçon autoroutier s'est finalement traduite dans une amélioration de la qualité de service de l'autoroute pour les automobilistes comme pour les usagères et usagers des lignes de bus rapide. Les externalités négatives pour l'environnement (bruit, santé publique, pollutions diverses) s'en sont trouvées également réduites.

Pour les concepteurs et conceptrices de cette politique, la modulation de la vitesse de circulation est aussi un paramètre structurant du schéma de cohérence territoriale et des autres documents d'urbanisme.

D - La tarification des transports publics

1. Un système financé pour une part importante par le versement transport

Le financement des transports publics (fonctionnement et investissement) provient de quatre sources.

Le versement transport (VT), renommé dans le projet de loi d'orientation des mobilités "versement destiné au financement des services de mobilité", représente aujourd'hui 47 % de ce financement au niveau national (42 % des recettes en Ile-de-France). Ce versement, prélevé sur la masse salariale, est versé par tous les établissements de plus de 11 salariés publics et privés, là où existe une AOM intercommunale qui a institué le versement transport (40 % du VT sont acquittés par des établissements publics et 60 % par les entreprises)⁴². Collecté par les URSSAF, il est reversé aux autorités organisatrices de mobilité, les intercommunalités ou leurs émanations, chargées d'organiser les déplacements de proximité.

⁴² Entretien avec Guy Le Bras, Directeur général du groupement des autorités responsables de transport (GART), 12 septembre 2019. "Le financement des transports publics : un fragile équilibre", entretien avec Charles-Eric Lemaignan, vice-président du GART in labanquepostale.fr/collectivités/actualité : financement-transport-publics 15 février 2019.

Les collectivités locales contribuent, sur leurs ressources propres, à hauteur de 33 % du budget de ces transports publics (18 % en Ile-de-France). L'État pour 3 %. Les usagers et usagères paient les 17 % restants (27 % en Ile-de-France en tenant compte du remboursement transport). Hors investissement, la billetterie représente 30 % du fonctionnement des transports publics.

En Ile-de-France, la participation de l'État aux grands projets d'infrastructures de transport urbain (projet du Grand-Paris express, extension du train RER E "Éole", création de nouvelles lignes de tramways) est, en proportion, plus importante⁴³.

2. Une tarification qui prend en compte les intérêts des usagers et usagères

En dépit de l'importance des aménagements nouveaux réalisés ces dix dernières années (tramways, bus rapides en site propre), la part du financement à la charge des usagers et usagères tend à baisser d'une part, en raison de la réforme de l'intercommunalité qui a permis une mutualisation plus large des équipements et d'autre part, parce que la plupart des collectivités publiques ont opté pour une augmentation très modérée de leurs tarifs pour des raisons sociales et environnementales. Globalement, le prix du billet est relativement plus faible en France compte tenu du revenu moyen, que dans la moyenne des pays européens⁴⁴.

De plus, de nombreuses collectivités publiques pratiquent des tarifications différenciées pouvant aller jusqu'à la gratuité, selon les publics concernés, ou décident de passer à la gratuité à l'occasion de pics de pollution. La région des Hauts de France a, par exemple, créé une prime de mobilité assurant la gratuité des transports sous condition de revenus et de temps de transports en commun.

3. La question de la gratuité

Certains spécialistes des transports ont évoqué une "marche irréversible vers la gratuité" constatant que cette dernière qui était l'apanage de quelques petites villes dans le dernier quart du XX^{ème} siècle⁴⁵, gagnait désormais des villes de plus de 100 000 habitants et habitantes comme Aubagne, Niort et Dunkerque. La gratuité présente en effet l'avantage de la simplicité : elle constitue le seul système qui permet de bénéficier de l'offre de transport sans aucune démarche.

⁴³ Audition de Laurent Probst, directeur général d'Ile-de-France mobilités, devant la section du travail et de l'emploi du CESE, le 19 juin 2019.

⁴⁴ O. Razemon, "En France, les prix des transports urbains demeurent inférieurs à la moyenne européenne", *Le Monde*, 30 juin 2014. L'Union des transports publics donne dans une enquête de 2012 les prix du ticket à l'unité : 4 euros à Stockholm, 3,2 à Copenhague, 2,75 à Amsterdam, 2,5 euros à Munich et 5,7 euros à Londres.

⁴⁵ Yves Crozet, « Les territoires et le financement de la mobilité ». *Revue d'économie financière*, n° 132, 2018/4, pp. 215-231.

Ces villes font à ce stade figure d'exception du fait des caractéristiques de leur tissu économique et de l'importance du versement transport qu'elles reçoivent par rapport à leurs besoins. Il s'agit souvent de villes dans lesquelles les recettes ne constituaient qu'une faible part des dépenses d'exploitation et où le réseau demeurait encore peu développé⁴⁶.

Dans les agglomérations où les investissements à réaliser pour répondre à une demande croissante de transports publics adaptés et efficaces sont très importants, le passage à la gratuité nécessiterait d'envisager le remplacement des recettes de billetterie – une fois déduits les coûts afférents à la vente et au contrôle – par d'autres ressources (subventions publiques ou versement transport)⁴⁷. Le CESE tient aussi à rappeler que l'usage de la route, financée par les collectivités, est quant à lui, gratuit.

E - Un accès encore trop limité aux solutions de mobilité propre pour les personnes

1. Des modes de déplacements massivement dominés par l'usage individuel de la voiture

Telle qu'elle se présente aujourd'hui, cette mobilité locale est marquée par des choix d'aménagement qui ont privilégié la route. Elle apparaît, à plus d'un titre, excessivement onéreuse pour les personnes et la collectivité.

1.1. Une prépondérance de la route associée à une augmentation tendancielle des émissions de GES dans les transports

En 2016, le mode routier représentait 90 % des voyageurs et voyageuses, 85 % du fret transporté et près de 94 % des consommations énergétiques du secteur des transports. 60 % de ces consommations énergétiques liées à la route relevaient du transport de personnes⁴⁸.

Les véhicules motorisés autres que les motocyclettes constituaient en 2015 le moyen de transport le plus utilisé pour se rendre au travail, avec une part de 70,6 % de l'ensemble des déplacements domicile-travail.

⁴⁶ Mission d'information du Sénat sur la gratuité des transports publics, "La gratuité : à quel prix?", 25 septembre 2019.

⁴⁷ Audition de M. Probst, Ile de France Mobilités, Ibid.

⁴⁸ Amélioration de l'efficacité énergétique et baisse des consommations d'énergie fossile. Projet de programmation pluriannuelle de l'énergie 2019-2023/2024-2028. Ministère de la transition écologique et solidaire.

Tableau 1 : moyens de transports utilisés pour se rendre au travail (en %)

Année	2006	2015
Pas de déplacement	4,40	4,50
Marche à pied	7,90	6,30
Deux roues	4,00	3,80
Transport en commun	13,50	14,80
Voitures, camions, etc	70,20	70,60
Total	100,00	100,00

Source : Insee, cité dans B. Duchemin, Avis sur l'avant-projet de loi d'orientation des mobilités, CESE, 2018.

Loin de baisser, les émissions de gaz à effet de serre ont au contraire encore augmenté en 2017 et 2018.

En outre, les deux roues motorisées, très répandues dans les grandes agglomérations, sont également responsables de pollutions sévères. Selon une étude récente de ICCT⁴⁹, scooters et motos circulant dans Paris émettraient onze fois plus de monoxyde de carbone et six fois plus de monoxyde d'azote qu'une voiture essence.

Le recours les deux roues, motorisées ou bicyclette, reste une pratique largement masculine (2,6 % contre 7,8 % pour les hommes). Les femmes utilisent davantage les transports collectifs urbains (13,8 % pour les femmes contre seulement 9,9 % pour les hommes).

Cependant, les pratiques de mobilité entre les femmes et les hommes se sont beaucoup rapprochées et tendent vers une "indifférenciation croissante des modes de transport selon le genre"⁵⁰. Alors que l'usage de la voiture était traditionnellement plutôt réservé aux hommes, le taux de femmes détenant le permis de conduire a sensiblement augmenté (76 % contre 64 % en 1994). Les femmes sont désormais presque aussi nombreuses que les hommes à aller travailler en voiture (71,7 % contre 72,8 %).

1.2. L'automobile : une contrainte financière pour de nombreux ménages

Sur le plan financier, de nombreux ménages doivent assumer l'entretien et le fonctionnement d'un et souvent même, de deux véhicules. La dépendance à l'automobile est très forte en milieu rural et dans la périphérie des grandes agglomérations. Dans les communes rurales, seulement 17 % des personnes déclarent avoir le choix de leur mode de transport contre 67 % dans les villes centre

⁴⁹ International Council on Clean transportation.

⁵⁰ Enquête transport de l'Insee, 2008.

de métropole, cette proportion s'élève même à 83 % pour Paris intra-muros⁵¹. Les espaces ruraux sont aussi ceux qui comptent la plus forte proportion d'automobilistes quotidiens, 64 % contre 31 % dans les villes centre de métropole et 5 % pour Paris intra-muros. Dans des territoires très peu denses comme dans le sud de l'Aveyron, la moyenne des déplacements domicile-travail dépasse les 30 km par jour et pour certains ménages, le budget consacré à la mobilité peut atteindre 40 % du revenu⁵².

Pour les personnes disposant d'une automobile, les pratiques de mobilité quotidienne ne diffèrent que très peu en fonction du niveau de revenu : la distance et les durées de parcours sont à peu de chose près les mêmes pour toutes les catégories. Des personnes aux revenus modestes sont susceptibles de consacrer une part beaucoup plus importante de leur budget carburant que celle qu'y consacrent les plus aisées. Selon une étude de 2009, *"la dépense transports (carburants, huiles, lubrifiants...) était de 540 euros par an pour les 10 % les plus pauvres et de 987 euros pour les 10 % les plus riches soit un écart proche de 2 alors qu'il était de 3,4 pour le niveau de vie entre les déciles extrêmes"*.

Une enquête de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), révèle la complexité du rapport de la population française à l'automobile : 18 % disent l'utiliser le moins souvent possible ; 45 % l'utilisent régulièrement et ne souhaitent pas changer leur usage ; 31 % l'utilisent et aimeraient changer de mode de transport.

Les fortes disparités de l'offre de transports publics selon les territoires, constituent aussi un élément essentiel de ce dossier. Les catégories les plus aisées vivant dans des centres villes bien dotés en transports collectifs, peuvent ne pas recourir à la voiture pour se déplacer vers leur travail et, à ce titre limiter leurs émissions de CO2. Mais, eu égard à leurs modes de vie et d'activité, ces mêmes catégories effectuent le plus grand nombre de déplacements à longue distance, en particulier en avion. Au total, les mobilités locales observées en semaine représentent 54 % des émissions totales annuelles, ce qui en fait le principal gisement de réduction des émissions de CO2. Mais la mobilité à longue distance est à l'origine de la plus forte augmentation des émissions de CO2, passant de 26,6 % à 29,2 % du total des émissions entre 1994 et 2008⁵³.

1.3. Les transformations de l'emploi ont encore accentué la dépendance à l'automobile.

La métropolisation favorise la concentration géographique de l'emploi tandis que l'évolution du prix des logements tend à cantonner ou à déplacer la partie économiquement la plus fragile de la population dans les espaces enclavés ou excentrés, mal desservis par les transports en commun. Des études locales ont montré que les ménages très pauvres et pauvres sont presque deux fois moins nombreux que les autres à disposer d'un véhicule. Dans ces circonstances, les

⁵¹ Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), audition devant la section du travail et de l'emploi, juin 2019.

⁵² Arnaud Boudou, directeur général adjoint du parc naturel des Grands Causses, entretien publié dans CFDT Magazine n° 455, juillet/août 2009.

⁵³ Z. Longuar, J.-P. Nicolas, D. Verny, *"Chaque Français émet en moyenne deux tonnes de CO2 par an pour effectuer ses déplacements"*, La Revue du CGDD, décembre 2010.

Rapport

difficultés de mobilité sont un frein puissant à l'accès à l'emploi. Le permis de conduire et la possibilité de disposer d'un véhicule peuvent souvent conditionner l'exercice d'une activité professionnelle. Les emplois proposés aux personnes peu qualifiées souvent fractionnés, à temps partiel et répartis sur plusieurs sites, accroissent encore cette dépendance à l'automobile. Sans aide ni accompagnement adaptés, l'obtention du permis, l'achat et l'entretien d'une voiture, sont des objectifs hors d'atteinte pour des actifs et actives qui ne disposent que de faibles revenus et d'un soutien familial limité ou inexistant.

Selon l'ADEME, 20 % de la population en âge de travailler souffrent de ne pas avoir un accès facile à la mobilité et 1/3 des jeunes sans diplôme aurait refusé un emploi en raison de difficulté de transport. Le fonds d'action sociale de la branche du travail temporaire (FASTT), fréquemment saisi des difficultés de travailleurs et travailleuses intérimaires à se rendre sur le lieu de leur mission, a développé un système de location de véhicules à prix réduit. Il s'investit également, avec des partenaires associatifs, dans la création de plateformes de mobilité locale⁵⁴.

Les situations de pluralité de lieux de travail tendent à augmenter, en particulier en Ile-de-France. La part des actifs et actives franciliens allant travailler tous les jours dans un même lieu de travail, a baissé, passant de 84 à 80 % entre 1994 et 2008. Parmi ceux et celles qui ont au moins deux lieux d'emploi fixes⁵⁵, les fonctions de soins à des personnes et les fonctions de gardiennage sont surreprésentées. Si l'on considère les lieux d'emploi variables (et non plus fixes), les artisanes et artisans-commerçantes et commerçants ainsi que les chefs et cheffes d'entreprise sont celles et ceux qui "bougent le plus" (32 %), suivis par les ouvrières et ouvriers (22 %). Les cadres et professions intermédiaires ont plus rarement plusieurs lieux de travail (9 %) et encore moins les employés (5 %).

Cette tendance à partager son activité entre plusieurs lieux se répercute sur l'usage des transports. Un actif ou une active, amené à fréquenter plusieurs lieux d'emploi dans une même journée, augmentera le nombre de ses déplacements et verra ses temps de transport quotidiens s'allonger. Plus l'organisation spatiale est dispersée, plus l'actif ou l'active a tendance à utiliser sa voiture et à abandonner les transports collectifs afin de gagner en souplesse d'organisation et raccourcir ses temps de transports. Si les lieux d'emploi changent d'un jour à l'autre mais que l'actif ou l'active ne garde qu'un seul lieu d'emploi par jour, l'effet sur les transports sera plus modéré. Néanmoins, l'organisation quotidienne sera plus complexe et elle ou il aura également tendance à se tourner vers l'automobile⁵⁶.

Certains secteurs très féminisés et dotés d'une forte dynamique de création d'emplois, impliquent d'importants besoins en mobilité et l'usage fréquent d'un véhicule personnel. C'est le cas des emplois d'aide à domicile, dont les titulaires sont majoritairement à temps partiel et pour beaucoup, en situation de cumul d'emplois⁵⁷.

⁵⁴ Entretien des rapporteurs avec Daniel Lascols, directeur général du FASTT, juillet 2019.

⁵⁵ Un lieu d'emploi fixe est un lieu d'emploi qui ne change pas et est situé en dehors du domicile.

⁵⁶ *Nouveaux modes de travail et enjeux de mobilité*. Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France (IAU), novembre 2016, pp.26-27.

⁵⁷ Enquête Familles et employeurs, Ariane Pailhé et Anne Solaz, INED et INSEE, en partenariat avec la DARES, La Poste et d'autres partenaires publics sur la période 2003-2004.

1.4. Usage de l'automobile, accidents de travail et de trajet

La route est prédominante dans les circonstances des accidents de trajet et plus encore lorsque ceux-ci sont mortels.

Les accidents de trajet représentent en 2018 un peu plus de 12 % de l'ensemble des sinistres (travail, trajet, maladie professionnelle) avec arrêt et/ou incapacité de travail dénombrés par la CNAM. Ils comptent pour 10 % des incapacités permanentes mais pour 25 % des décès. La grande majorité de ces décès survenus entre le domicile et le lieu de travail (220 sur 283) sont imputables à des accidents de la route.

La "perte de contrôle de moyen de transport" est à l'origine de 57 % des accidents de trajet ayant donné lieu à un arrêt de travail de plus de 4 jours et de 84 % des décès dus à un accident de trajet. Les moyens de transport impliqués sont par ordre d'importance les voitures, les deux roues motorisés et les bicyclettes et patinettes⁵⁸.

Après une forte diminution en 2014 (-7,1 %), les accidents de trajet ont connu une hausse d'abord modérée en 2015 et 2016 (respectivement +1,3 % et +1,2 %) qui s'est accentuée en 2017 (+4,8 %) et en 2018 (+6,9 %). Alors que la sinistralité (nombre d'accidents pour 1 000 salariés) s'était stabilisée autour de 4,5 à 4,8, hors épisodes hivernaux exceptionnels, elle renoue désormais avec des niveaux supérieurs à 5 pour mille.

L'évolution du nombre et de la gravité des accidents de trajet est cependant d'interprétation difficile. La CNAM évoque trois variables : sur longue période, la tendance pour les accidents de trajets épouse nettement celle du risque routier global et est influencée par les actions générales de prévention routière. De manière plus conjoncturelle, les cycles économiques et les conditions climatiques entrent en ligne de compte. On ne peut manquer de mentionner l'intensification des mobilités comme une autre variable explicative possible, qui reste encore à documenter.

Au sein de la branche AT/MP de la CNAM, les accidents de trajet sont intégralement mutualisés. Les entreprises sont donc faiblement responsabilisées par rapport à ce risque. Il existe cependant un dispositif de "ristourne" sur les taux de cotisations pour celles qui s'investissent dans la prévention de ces accidents, par exemple en s'impliquant dans l'organisation de transports collectifs pour limiter le risque routier de leurs salariés. Ces "ristournes" représentaient, en 2018, 9 millions d'euros, un montant marginal dans le budget du AT-MP de l'assurance maladie.

Le risque routier concerne aussi les accidents du travail *stricto sensu* dont sont victimes des salariés en mission. En 2018, 96 décès ont été consécutifs à des accidents du travail routiers (soit 17 % des décès au travail), 20 de plus qu'en 2017.

⁵⁸ Il convient de noter que près de 30 % des déclarations ne permettent pas d'identifier le véhicule concerné.

Le risque routier, qu'il s'agisse des accidents de trajet ou des accidents du travail, a fait l'objet d'un suivi particulier dans le cadre du dernier plan santé au travail (PST3) et la branche AT/MP s'est engagée, dans sa convention d'objectif et de gestion 2018-2022, à approfondir la connaissance et le suivi de ce risque ainsi qu'à enclencher des expérimentations en matière de prévention, ciblées sur certains secteurs d'activité⁵⁹.

Les femmes sont de plus en plus concernées par les accidents lors de déplacements liés au travail. Dans une analyse sur les accidents de trajet se basant sur les chiffres de la CNAM, l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) a montré que le nombre d'accidents de trajet des hommes a baissé de 13,3 % entre 2001 et 2016, tandis que celui des femmes a augmenté de 18,6 %. En 2016, les déclarations d'accidents de trajets concernaient davantage les femmes dans les secteurs professionnels féminisés, à savoir les activités commerciales et de service (action sociale, santé, aide à domicile, banques, assurances, administrations).

2. Une couverture inégale du territoire en services publics de transports

Les solutions alternatives à la voiture individuelle reposent sur l'organisation de services de transports en commun. Or, l'organisation d'une offre de transports collectifs est très inégale selon les territoires. En particulier, les territoires peu denses, notamment ruraux, ont des difficultés à financer des lignes de bus ou de train qui ne seront empruntées que par un petit nombre d'usagers et usagères. À l'inverse, les zones très denses et en forte croissance sont celles où la part intermodale des transports collectifs est la plus importante. Sur ces territoires urbains et périurbains, l'augmentation de la population et des besoins de mobilité impose même d'accroître les capacités de transports publics pour éviter toute saturation.

Dans un contexte où les investissements sur les lignes à grande vitesse reliant les grandes métropoles ont été priorisés, la question des moyens consacrés à une offre ferroviaire plus équilibrée dans les autres territoires se pose avec plus d'acuité en raison des impératifs de transition écologique.

Cependant, la régionalisation de l'offre ferroviaire a suivi une logique de rentabilité économique plus que d'aménagement du territoire. Le rapport de 2015 du Comité d'orientation des infrastructures sur les trains d'équilibre du territoire (TET) et le rapport de Jean-Cyril Spinetta sur l'avenir ferroviaire de février 2018 constataient la faible rentabilité d'un certain nombre de lignes intercity pour les premières et de plus petites lignes de trains express régionaux pour les secondes. C'est sous cette contrainte financière que les contrats de plan État-Régions et les SRADDET devaient déterminer l'offre ferroviaire sur les territoires. À la suite de ces rapports, plusieurs maires se sont inquiétés de la fermeture de ligne TER. Par ailleurs, le remplacement éventuel de l'offre de TER par des lignes de car ne correspond pas aux exigences de réduction de émissions de CO₂.

⁵⁹ Entretien des rapporteurs avec Pascal Jaquetin, Directeur adjoint Risques professionnels, CNAM-TS, 11 septembre 2019. Rapport de gestion de l'Assurance maladie Risques Professionnels 2018.

En même temps, la dégradation de la qualité du service en raison de problèmes de sous-investissements a conduit, selon les mêmes rapports, à un avantage compétitif en faveur du transport routier. Les indicateurs (taux d'annulation et taux de retard) publiés dans les rapports d'activité de l'autorité de la qualité de service dans les transports confirment une hétérogénéité grandissante des services régionaux de transports (TER). Si les causes dites "externes au trafic" prédominent dans l'explication des perturbations, les problèmes de gestion du trafic, d'infrastructures et de matériel roulant ne sont pas négligeables. Dans certaines régions, les exigences liées aux travaux d'entretien ou aux problèmes d'infrastructures limitent considérablement les performances.

Outre la qualité du service, les comparaisons internationales de la desserte en transports collectifs dans les zones rurales ne sont pas favorables à la France. Si la plus faible densité de population dans les zones rurales françaises peut expliquer cela, une étude récente a montré qu'à densité égale, le nombre de dessertes en zone rurale était plus important notamment en Allemagne.

La couverture en services public de transports est sensiblement plus importante dans les métropoles, où le report modal en faveur des transports en commun se confirme. Il n'en reste pas moins que les besoins en investissement demeurent élevés pour tenir le rythme de la croissance des besoins d'une population dont la demande de mobilité ne cesse d'augmenter. Pour le directeur général d'Ile-de-France mobilité, *"pour absorber la croissance économique, nous devons augmenter l'offre des transports en commun, d'abord parce que les routes sont saturées. Il ne faut pas saturer les routes plus qu'elles ne le sont déjà. C'est un objectif clairement affiché dans le plan de déplacement urbain de la région Île-de-France"*.

La réduction de l'usage de la voiture individuelle de 2 % est un objectif affiché du plan de déplacement urbain d'Ile-de-France pour 2010 - 2020, mais sur la période précédente la voiture avait continué de progresser de +1,5 %. Sur la période 2010-2016, le transport en voiture individuelle a continué de croître, l'augmentation de l'offre de transports en commun restant insuffisante pour réaliser l'objectif fixé. L'augmentation de la fréquentation des transports en commun semble suivre la croissance économique depuis 2017, mais également les mesures avantageuses de tarification qui induisent un déport des personnes en mobilité active vers les transports en commun.

La grande hétérogénéité de la couverture du territoire en transports publics est illustrée par des situations très opposées y compris sur le plan financier. Les grandes métropoles peuvent bénéficier d'un versement transport important, qui leur permet de planifier des investissements pour tenter de suivre la demande. Pour le directeur d'Ile-de-France mobilité, tout retard dans les financements d'infrastructures conduit dans la métropole capitale, à un déport vers la voiture individuelle, tant les transports publics sont saturés et les besoins en mobilité de la région élevés. Les projets du grand Paris, du RER E et de la Ligne 11 sont à mesurer à l'aune de ce défi⁶⁰. Symétriquement, certaines communes en dessous du seuil de 10 000 habitants et

⁶⁰ Audition au CESE de M. Probst, directeur général d'Ile-de-France Mobilités, 19 juin 2019.

habitantes n'ont pas rejoint d'EPCI collecteur du versement transport et certaines sont dépourvues d'offre de transports publics.

F - Des leviers insuffisamment exploités dans le monde du travail

Parmi les sujets que les plans de mobilité doivent aborder, le télétravail et la régulation des heures d'arrivée et de départ sur les lieux de travail sont de nature à répondre à certains besoins. Cependant, des études récentes montrent que la flexibilisation des emplois du temps individuels et le télétravail ne constituent pas toujours des solutions adaptées aux problèmes de congestion.

1. Choisir son lieu de travail pour limiter ses mobilités : une piste encore peu exploitée

Une enquête de l'ADEME (2018) estime que des progrès pourraient être réalisés en termes d'évitement des mobilités pour se rendre au travail. En France, 21 % des actifs et actives déclaraient être en mesure de choisir leurs lieux de travail, contre 30 % en Espagne, 40 % en Allemagne et 32 % au Royaume-Uni. Ces choix comportent également une dimension temporelle : ils peuvent être fortement influencés par les contraintes d'emploi du temps liées à la vie privée familiale.

Les possibilités d'éviter d'avoir à se rendre sur son lieu de travail pour exercer son activité professionnelle tiennent à la mise en œuvre de solutions de travail à distance, telles que le travail à domicile ou le travail dans des tiers-lieux, sous réserve que les entreprises et les salariés souhaitent y recourir⁶¹. La pratique du télétravail est loin d'être plébiscitée, même chez les jeunes. 39,7 % des jeunes âgés de 15 à 24 ans ont déclaré, à l'occasion de l'enquête "Parlons travail" réalisée en 2017 par la CFDT, ne pas avoir envie de télétravailler. Dans la même tranche d'âge, 7 % pratiquaient le télétravail et s'en trouvaient bien, 2,6 % le pratiquaient mais le désapprouvaient; 37 % avaient envie de télétravailler mais en étaient empêchés en raison de la nature de leur tâche ou d'un refus de l'employeur ou employeuse.

Ce qui est présenté comme une évidence pour réduire les congestions et les pollutions urbaines, ne l'est pas au niveau individuel, soit en raison des hésitations des entreprises, soit en raison des préférences ou des habitudes des salariés. De plus, le développement du télétravail ne concerne pas tous les types d'activité et suppose que certaines conditions techniques soient remplies, comme une bonne couverture numérique du territoire, ou qu'une offre suffisante de tiers lieux équipés émerge. En outre, pour les télétravailleurs ou télétravailleuses, il convient de veiller à l'application des règles du droit à la déconnexion.

⁶¹ A. Aguilera, V. Lethiais, A. Rallet, "Le télétravail : sortir de l'impasse", <https://www.metropolitiques.eu/Le-teletravail-sortir-de-l-impasse.html>.

Même si le développement du télétravail a été l'objectif affiché de dispositions législatives récentes en France, il se heurte à des obstacles organisationnels et culturels nombreux. Selon les estimations disponibles, une fourchette comprise entre 6,8 et 14 % de travailleurs et travailleuses choisissant ce mode de manière occasionnelle ou régulière⁶² peut être avancée, contre 20 à 30 % dans les pays scandinaves. La mesure du télétravail est néanmoins délicate car ce dernier peut faire l'objet d'arrangements informels non-déclarés et non comptabilisés.

Dans une enquête auprès de PME bretonnes, le télétravail apparaît encore plus occasionnel : il concerne seulement 18 % de ces entreprises, dont 12 % de façon régulière, et pour 41 % d'entre elles, seul un salarié est concerné. Les régions où l'activité est à prédominance industrielle connaissent un taux encore plus faible. Les travailleurs et travailleuses d'Ile-de-France sont surreprésentés parmi les télétravailleurs et télétravailleuses, phénomène à mettre en relation avec les problèmes de transports et de congestion dans la métropole capitale.

La possibilité de choisir son mode de travail "à domicile" ou en "tiers-lieu" en fonction d'un contexte donné constitue une autre façon d'éviter ou de réduire les mobilités. S'inscrivant dans la perspective d'une désynchronisation des temps de travail, elle suppose néanmoins une capacité des collectifs de travail à s'adapter aux demandes des salariés. En fonction de considérations d'équité et de sécurisation juridique, la négociation des accords d'entreprise oscille entre la fixation de règles strictes et des solutions laissant plus de place à l'appréciation du management. Le développement de nouvelles organisations de travail suppose néanmoins de vaincre certaines préventions comme, par exemple, lorsque le management souhaite éviter le recours au télétravail les jours voisins des week-ends.

La volonté de rapprochement avec d'autres modèles européens faisant une plus large place au télétravail ne peut faire l'économie d'une adaptation de la culture managériale, des relations professionnelles et des organisations de travail. Au regard du respect de l'égalité entre les hommes et les femmes dans le champ professionnel, le télétravail peut aussi comporter des risques dont il faut assurer la prévention. Si les études d'opinion montrent une appétence supérieure des femmes pour le télétravail, ce dernier peut être perçu au sein d'organisations où la culture du présentisme est forte, comme un avantage social accordé aux femmes et un manque d'engagement professionnel. Il peut aussi accentuer le cumul par les femmes des tâches professionnelles et domestiques⁶³.

2. Un lien entre congestions de trafic, saturation des transports en commun et organisation des temps de travail

La saturation des transports en commun et les embouteillages en heures de pointe atteint des niveaux particulièrement élevés dans certaines régions métropolitaines. La fatigue provoquée par les temps et les conditions de transport est

⁶² Enquête nationale transport, 2008. Avis du CESER Nord Pas-de-Calais, *Pour un développement maîtrisé du travail agile, comme levier d'une politique régionale de dé-mobilité*, mai 2015. Les chiffres peuvent varier selon que l'on prenne en compte exclusivement le travail à domicile ou le travail à distance.

⁶³ Terry Hartig et al., "The telework tradeoff: Stress mitigation vs. constrained restoration", *Applied Psychology: An International Review*, vol. LVI, 2007, cité in Sciences Humaines, octobre 2007.

Rapport

une plainte récurrente. Bien que la moyenne des temps de trajet soit assez stable, l'éloignement domicile-travail est source d'aléas en cas de dysfonctionnement des transports en commun ou de perturbation du trafic routier (retards, inconfort, embouteillages). 40 % des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête de l'ADEME estiment que les déplacements quotidiens constituent une "expérience difficile", génératrice de perte de temps et/ou d'inconfort.

Selon la dernière enquête nationale transport, les distances moyennes parcourues pour un trajet domicile-travail en voiture dans la banlieue parisienne étaient de 28,9 km pour un temps de 82 minutes, contre 32,8 km pour une durée moyenne de 48,6 minutes pour l'ensemble du territoire national. Ces différences s'expliquent par une congestion importante du trafic dans la métropole parisienne, le phénomène s'observant dans les autres grandes agglomérations. Une étude américaine a chiffré à 3,7 % du PIB des États-Unis le coût du trafic (en termes de perte de temps, de carburant gaspillé, de majoration des frais d'utilisation des véhicules), sans prendre en compte le coût des externalités négatives d'ordre environnemental⁶⁴.

La saturation du trafic en heures de pointe au moment des trajets domicile-travail s'observe aussi dans les transports en commun. Le mal-être quotidien qui en résulte, pèse sur la qualité de vie en général. Les malaises voyageurs ou voyageuses, les retards sont facteurs d'un report modal vers la voiture individuelle, cause de nuisances pour l'environnement et d'externalités défavorables au bon fonctionnement de l'économie. Ceci est d'autant plus préoccupant que la demande de transports en commun dans une région comme l'Ile-de-France progresse plus vite que l'offre d'infrastructures⁶⁵.

Dans certaines zones d'activités très denses comme le quartier de la Défense à Paris, ces nuisances sont perçues comme limitant l'attractivité de la zone pour les entreprises qui envisageraient de s'y installer, le quartier jouant comme un repoussoir pour d'éventuels candidats et candidates au recrutement en raison des inconvénients liés aux transports, notamment la saturation du RER A. L'établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche a conduit une réflexion sur la densification de l'offre de logement à proximité de cette zone d'activité. En outre, certaines collectivités territoriales qui identifient la régulation du trafic comme un enjeu en termes de qualité de vie pour les riverains et riveraines ainsi que le bon fonctionnement des activités économiques développent aujourd'hui, dans le cadre de bureaux des temps une ingénierie visant à optimiser les horaires de transport et de travail.

Si l'organisation des temps de travail et de vie tend à s'individualiser suivant un phénomène de désynchronisation, cela ne se traduit pas mécaniquement par une diminution de la saturation du trafic en heures de pointe. Une enquête récente a montré qu'alors que la part d'actifs et d'actives franciliens disposant d'une marge de manœuvre dans leurs horaires de travail était en augmentation, la saturation des

⁶⁴ A. Ockwell, "La congestion routière : quelle est la donne ?",

[http://observateurocde.org/news/archivestory.php/aid/355/La congestion routière : Quelle est la donne.html](http://observateurocde.org/news/archivestory.php/aid/355/La%20congestion%20routiere%20-%20Quelle%20est%20la%20donne.html)

⁶⁵ Audition de M. Probst, directeur général d'Ile-de-France mobilité, 19 juin 2019.

transports en commun persistait entre 9h et 9h 30 le matin au moment le plus critique, les horaires d'arrivée ne s'étalant qu'assez peu dans le temps.

Selon une observation réalisée auprès de salariés du secteur tertiaire travaillant sur la Plaine Saint-Denis, l'explication de ce paradoxe réside dans les choix individuels des salariés quant à leurs horaires, alors même que la flexibilisation du temps de travail s'est accrue⁶⁶. Parmi les personnes interrogées, en apparence libres de choisir leurs horaires, 70 % restent en réalité contraintes de composer avec différentes exigences sociales à certains moments de la journée : les horaires de réunion, de dépôt des enfants à l'école, le regard collectif sur les horaires d'arrivée, le fait d'avoir à faire des courses, les horaires du conjoint ou de la conjointe sont autant de déterminants du choix qui finissent par justifier l'arrivée massive des salariés aux heures de pointe.

Ces constats plaident pour une certaine régulation des heures de travail, qui remette en cause certaines normes sociales pour inviter les entreprises comme les salariés à s'organiser autrement. Des expériences collectives intéressantes ont été conduites. Au Japon, où le phénomène des heures de pointe conduit à une très forte saturation des transports en commun, la gouverneure de Tokyo a lancé une campagne en faveur du lissage des horaires d'arrivée au bureau. Dans le même esprit, la SNCF s'est rapprochée de certaines entreprises pour réfléchir localement, sur la zone d'activité de La Plaine Saint-Denis, à des horaires d'arrivée au travail moins concentrés.

III - PREMIERS DEVELOPPEMENTS DE MOBILITES RESPECTUEUSES DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA QUALITE DE VIE DES ACTIFS ET ACTIVES

La prise de conscience des enjeux climatiques comme les difficultés quotidiennes du trafic routier (coût, embouteillage) conduisent progressivement à un consensus politique pour réduire l'usage de la voiture individuelle à moteur thermique.

Toutefois, cet objectif demande des efforts coordonnés pour agir sur tous les moyens de mobilité, en optimisant les solutions d'inter et de multimodalité : ce doit être le rôle des autorités organisatrices de mobilité prévues par le projet de loi d'orientation des mobilités (1). Ce n'est qu'à cette condition que les mobilités actives pourront se substituer au recours exclusif à la voiture individuelle (2). Cette dernière doit cependant faire l'objet d'amélioration à la fois dans sa conception technique et dans ses usages (3).

⁶⁶ E. Munch, "Pour une écologie temporelle des heures de pointe : enquête sur les choix d'horaires de travail en Ile-de-France", Espace, populations, sociétés, janvier 2019.

A - Les autorités organisatrices de mobilités : un rôle décisif entravé par les incertitudes de leur financement et la complexité de leur gouvernance

1. Des compétences renforcées mais non financées, un schéma de gouvernance complexe

Le projet de loi d'orientation des mobilités a acté une évolution importante dans la conception de l'organisation d'une offre de services diversifiés de mobilités. Il a permis d'étendre le champ des anciennes "autorités organisatrices de transports" à l'ensemble des services de mobilités en élargissant les compétences de ces instances désormais nommées "autorités organisatrices des mobilités". Partant davantage du point de vue des usagers et usagères que de celui des concepteurs et conceptrices d'infrastructures de transport, il invite ces nouvelles autorités à se projeter sur l'ensemble des choix et des parcours que les personnes choisissent dans leur quotidien. Cela implique une réflexion poussée sur l'intermodalité et la plurimodalité des mobilités des personnes.

Dans ce but, le projet de loi d'orientation des mobilités décline désormais les compétences des AOM suivant cinq attributions dont l'articulation devrait en principe leur permettre d'organiser de l'inter et de la multimodalité : l'organisation des services réguliers de transport public de personnes, des services à la demande de transports publics de personnes, des services de transports scolaires, des services relatifs aux mobilités actives et des services relatifs aux usages partagés des véhicules terrestres à moteur⁶⁷. À ces compétences en principe obligatoires, les AOM peuvent ajouter des compétences optionnelles en matières de conseil et d'accompagnement individualisé à la mobilité destiné aux personnes vulnérables, aux employeurs et employeuses ainsi qu'aux gestionnaires d'activités générant des flux de déplacements importants.

Toutefois, une question demeure quant au financement du développement de l'ensemble de ces compétences : en effet, le projet de loi d'orientation des mobilités cantonne le versement destiné au financement des services de mobilité à la seule compétence d'organisation des services réguliers de transport public de personnes des AOM intercommunales (cf. annexe 4)⁶⁸.

Pour les usagères et les usagers, un élargissement du champ géographique et du choix des possibles sur leurs modes de transport est souhaitable. La conception d'une politique des transports trajets-domicile comme résultant de l'offre d'infrastructure évolue vers une dimension plus servicielle. Elle a également le mérite de rapprocher les décideurs et décideuses publics des véritables besoins des usagers et usagères.

⁶⁷ Cf. 7^e de l'article 1^{er} du projet de loi d'orientation des mobilités.

⁶⁸ Cf. 3^e de l'article 2 du projet de loi d'orientation des mobilités.

Le calcul économique présidant à des investissements publics, parfois lourds dans une infrastructure, a pu conduire au développement d'une périurbanisation imparfaitement maîtrisée, particulièrement autour des métropoles dont le tissu économique génère des financements importants. À l'inverse, à la marge de ces territoires ou en zone rurale, le défaut d'investissement dans l'organisation d'une offre de transport adaptée a conduit à entretenir un recours grandissant à la voiture individuelle. Or, les études sur les zones d'emploi dans les grandes métropoles montrent que la croissance de l'activité dans leur centre n'a pas toujours l'effet d'entraînement attendu au profit de leur périphérie⁶⁹, ce qui pose la question de la capacité des communes de ces zones d'emploi à collecter des ressources suffisantes pour organiser des transports publics, cette inaptitude aggravant potentiellement les effets de ségrégation territoriale.

Recentrer l'organisation des services de mobilité autour de l'ensemble des usagers et usagères constitue un objectif ambitieux. En effet, en dépit de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) qui avait instauré les autorités organisatrices des transports, le projet loi d'orientation des mobilités part du constat que sur 80 % du territoire représentant 30 % de la population aucune collectivité n'organisait effectivement les mobilités des personnes et des biens. Or, ces mêmes territoires, ruraux ou en périphérie des grandes agglomérations, ont connu récemment une transformation et une dynamique démographique importantes.

Pour remédier à ces difficultés, le projet de loi d'orientation des mobilités a prévu qu'en l'absence d'AOM constituée au niveau intercommunal, l'ensemble des compétences d'organisation des mobilités sur le territoire des communes devient régional, la région demeurant l'autorité organisatrice de la mobilité régionale. Toutefois, l'instauration par la loi MAPTAM de grandes intercommunalités, sous la forme de métropoles, a accru la capacité d'intervention des grandes agglomérations en matière de mobilités, tandis que la fusion de certaines régions à la suite de la loi NOTRe les a conduit à exercer leur compétences sur des territoires importants, sans toujours bénéficier des moyens de leur politique.

Le projet de loi d'orientation des mobilités tente de répondre à une situation dans laquelle l'organisation des mobilités demeure insuffisante, mais il laisse cependant la répartition de l'exercice des compétences entre le niveau régional et le niveau intercommunal à l'initiative des communes et de leurs EPCI qui décideront de retenir ou pas cette compétence en fonction de leurs intérêts et des ressources de leur territoire. Cette nouvelle gouvernance des mobilités ne paraît pas résoudre un enchevêtrement de compétences particulièrement complexe. Elle met l'accent sur les autorités organisatrices de transports dépendant d'un EPCI, en particulier au niveau des métropoles. Par exemple, dans certaines zones, il arrive que le poids des communes les plus importantes soit prépondérant dans les choix opérés par les EPCI au point de sous-estimer les besoins de mobilités des habitants et habitantes des communes plus petites.

Le retour que les acteurs économiques attendent du versement transport n'est pas toujours identifié. Ceci n'est pas surprenant dans la mesure où les intérêts des

⁶⁹ Audition de Nadine Levratto, 10 septembre 2019.

usagers et usagères, des employeurs comme des salariés sont sous-représentés dans les conseils d'administration de ces structures. En outre, la réalité de la compétence de la Région en qualité d'AOM dépendra de sa capacité à financer une offre de services, alors même que le versement mobilité n'est prévu pour le moment que pour les AOM constitués dans le cadre d'un EPCI (cf. annexe 4 Gouvernance).

2. Des inégalités territoriales cumulées avec des inégalités sociales

Les personnes vivant au centre des métropoles les plus riches bénéficient d'une offre de transports publics plus importante que celles qui vivent à leur périphérie. Elles ont des revenus plus élevés, tandis que le budget qu'elles consacrent à la voiture est en proportion plus faible. Dans ces conditions, les collectivités publiques s'efforcent de développer une offre de mobilités intermodales et plurimodales équitable et adaptée aux besoins des populations des territoires les moins bien desservis. En effet, pour une partie du public, si la voiture individuelle demeure le seul moyen de transport disponible, faute de transports publics de proximité, une offre de services de mobilités variés peut conduire à en restreindre l'usage.

Cela implique néanmoins que les ressources affectées à l'organisation d'une offre de services de mobilité adaptés, couvrent équitablement les besoins de tous et toutes. Celles issues du versement transport sont par définition affectées, tandis que celles qui entrent dans le budget de l'État ne le sont pas. Faute d'un financement suffisant des budgets régionaux, l'État qui a acté le transfert de la compétence d'organisation des mobilités à l'échelon régional pour les territoires non couverts par une collectivité en charge de cette compétence, demeure pour le moment le seul garant d'une péréquation financière de nature à rééquilibrer les inégalités territoriales, en orientant des financements issus de son propre budget à destination des régions qui en auraient le plus besoin. Or, la fiscalité écologique prélevée par le moyen de taxes indirectes, qui alimente le budget de l'État, contribue à un renchérissement des carburants fossiles, plus lourdement supporté par des catégories modestes de la population, en lien avec des déplacements quotidiens et contraints.

En outre, les différences structurelles du bilan carbone selon le niveau de revenu posent de manière évidente la question des correctifs à apporter à des mesures de fiscalité écologique qui frapperaient indistinctement toutes les catégories de la population active. Il y a en effet de fortes probabilités pour que les populations plus aisées des centres de métropole, qui utilisent moins la voiture pour leur travail que les populations plus modestes vivant en périphérie, empruntent davantage les moyens de transport à longues distances pour leurs loisirs ou dans le cadre de déplacements professionnels (transport aérien).

B - Les mobilités douces

Pour limiter les émissions de CO₂, les "mobilités actives" (marche, vélo), paraissent être des solutions d'avenir. Même si leur mise en œuvre restera nécessairement hétérogène selon les territoires, elles n'en demeurent pas moins insuffisamment exploitées aujourd'hui. En particulier, les infrastructures nécessaires

à une bonne intermodalité avec les transports publics ou à la sécurisation des voies cyclables ne sont pas comparables aux meilleurs standards européens.

Aux Pays-Bas et au Danemark, le développement de l'usage du vélo pour effectuer des trajets quotidiens s'est appuyé sur la constitution d'un réseau de pistes cyclables garantissant la sécurité des usagers et usagères ainsi que la continuité entre les différents espaces urbains. À Copenhague, 40 % des déplacements se font à vélo. Les sas vélo aux carrefours, les doubles sens cyclables, les passerelles au-dessus des voies rapides, les "vélo-routes" qui doublent les voies routières sont autant de solutions techniques mises en place à grande échelle⁷⁰.

Comparativement, en France, l'action de l'État pour le développement du vélo n'en est qu'à ses débuts. La coordination interministérielle pour le développement de l'usage du vélo, la mission nationale des vélo routes et voies vertes, ainsi que le plan d'action pour les mobilités actives (mars 2014) ont prévu une série de mesures qui s'inscrivent dans une stratégie nationale pour le développement des modes actifs engageant l'État sur la durée, laquelle a été reprise dans la "stratégie de développement de la mobilité propre". Toutefois nombre des réalisations prévues dépendent des capacités de financement que les collectivités territoriales peuvent consacrer à la réalisation d'infrastructures.

La demande d'usage du vélo peut être stimulée par des dispositifs financiers, comme en atteste le succès de l'expérimentation relative à l'indemnité km vélo (IKV) dont l'évaluation a montré l'effet sur l'augmentation de la part modale du vélo pour les trajets domicile-travail dans les entreprises parties prenantes de l'expérimentation, qui ont participé en proposant à leurs salariés, une IKV de 25 centimes net par km parcouru⁷¹. Or, en 2017, seules 100 entreprises l'avaient mise en œuvre. Elle reste facultative et en pratique, non cumulable avec la prise en charge des abonnements de transports en commun ou du covoiturage, qui pourrait l'être dans le cadre d'un "forfait mobilité durable". Cependant, le succès de la généralisation d'un tel dispositif dépend largement de la mise à disposition d'infrastructures adéquates sur tous les territoires.

Selon une étude de l'observatoire des mobilités émergentes (2018), l'usage du vélo est aujourd'hui plus fréquent dans les grandes villes. Cependant, celles qui ont investi de longue date dans un réseau dédié au vélo sont très nettement en pointe, comme Strasbourg où ce mode de transport est utilisé par 16 % à 18 % des actifs et actives occupés. À Paris, la pratique cyclable est passée en une dizaine d'années, de moins de 1 % à 6 % des déplacements quotidiens. Grenoble, Bordeaux, grâce à des aménagements importants, ont connu un renouveau de cette pratique avec environ 15 % des trajets domicile-travail effectués à vélo. Mais, en dehors du cœur des grandes villes, aucune reprise significative de l'usage du vélo n'est encore intervenue en dépit du succès commercial des vélos à assistance électrique qui

⁷⁰ Léonor Lumineau, Raphael Fournier, « *Les leçons de Copenhague* ». 200 le vélo de route autrement, n° 14, automne 2017.

⁷¹ ADEME, Évaluation de la mise en œuvre expérimentale de l'indemnité kilométrique pour les vélos, janvier 2015.

<https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/evaluation-mise-en-oeuvre-experimentale-indemnite-kilometrique-velo-synthese.pdf>

permettent de doubler les distances moyennes habituellement couvertes pour des trajets quotidiens.

À l'échelle nationale, la part du cycle qui représente moins de 2 % des trajets domicile-travail a finalement très peu progressé. Ce retard est particulièrement accusé dans les villes moyennes (de 50 000 à 250 000 habitants et habitantes) qui ont en général peu investi dans le vélo. Pourtant, la création d'un réseau cyclable intéressant est aujourd'hui relativement peu coûteuse, de l'ordre de 8 € du Km par habitant contre 200 € pour une infrastructure de transport collectif⁷².

L'inflexion des politiques locales apparaît donc déterminante en matière de report modal des déplacements de faible amplitude sur le vélo. La généralisation d'une politique d'aménagement des infrastructures en faveur du vélo serait encore plus efficace si elle était doublée de la promotion systématique de la pratique cycliste au sein des entreprises et des administrations via leur plan de mobilité.

Outre le vélo traditionnel, de nouvelles formes de glisse urbaine comme les trottinettes électriques, tendent aussi à se développer. Ces déplacements sont néanmoins pratiqués par un public connecté et plus particulièrement dans les grandes villes où les solutions intermodales sont nombreuses. Les acteurs et actrices de la glisse urbaine sont cependant critiqués pour leur modèle économique, leur bilan écologique et les déchets générés par les appareils abandonnés ou vandalisés.

Enfin, les mobilités fluviales et maritimes n'ont pu être suffisamment documentées dans le présent avis. Elles offrent cependant des possibilités pour le transport de personnes aujourd'hui peu exploitées dans les agglomérations qui sont traversées par des voies d'eau navigables. Le développement de mobilités maritimes dans l'Outre-mer mériterait également d'être considéré comme alternative aux déplacements routiers au sein de ces territoires. L'article 5 du projet de loi d'orientation des mobilités prévoit que les plans de mobilité des collectivités puissent intégrer un schéma de desserte fluviale ou ferroviaire, y compris pour les passagers et passagères.

C - Les objectifs de diminution de la pollution causée par l'automobile : réduction des émissions et inflexion des usages

Des solutions techniques pour réduire les émissions nocives sont développées dans l'industrie automobile. Toutefois, elles apparaissent structurellement insuffisantes pour répondre à court terme, aux défis climatiques et sanitaires qui doivent être relevés à court terme.

⁷² Entretien des rapporteurs avec Nicolas Mercat, responsable du département mobilités du bureau d'études INDDIGO, le 9 septembre 2019.

1. Des orientations techniques nouvelles pour les constructeurs automobiles sous la contraintes de normes plus exigeantes

La politique visant à limiter les rejets de CO₂, conduite à l'échelle de l'Union européenne depuis 1995, a échoué principalement en raison de l'absence de volonté de certains constructeurs et du désaccord entre les États membres. Les premiers sont parvenus à imposer un mode de calcul des normes d'émission avantageux pour les véhicules lourds et coûteux. Les seconds ont été incapables de s'entendre sur une fiscalité automobile favorable à l'objectif de transition écologique au sein de l'UE.

Les décisions normatives et industrielles jusqu'à présent mises en œuvre se sont donc révélées inefficaces pour traiter les pollutions générées par l'automobile, même si certains États ont pris isolément l'initiative de mettre en place une fiscalité indexée sur les émissions de CO₂.

Cependant, pour souscrire à des normes européennes et nationales récentes beaucoup plus exigeantes, qui commenceront à s'appliquer en 2021, des constructeurs automobiles comme PSA et Renault, ont fait le choix d'orienter rapidement une grande partie de leur outil de production vers des véhicules partiellement (hybride rechargeable) ou totalement électriques⁷³.

Le groupe PSA a récemment initié avec Saft, un projet de fabrication de batteries en Europe sur la base d'une technologie de dernière génération (lithium ion solide). Récemment relayé et soutenu par les gouvernements français et allemands sous le nom d'"Airbus de la batterie", ce projet industriel qui exige un important effort de recherche, est cependant encore loin d'être réalisé et dans l'immédiat, PSA compte sur l'amélioration du mix énergétique de ses ventes pour respecter les objectifs fixés par les pouvoirs publics.

Une électrification rapide du parc automobile est toutefois conditionnée par le déploiement rapide d'infrastructures de recharge chez les particuliers et particulières, les employeurs et employeuses ainsi que dans l'espace public. On devrait aussi s'interroger sur la disponibilité des ressources (cobalt, lithium...) afin de réaliser une telle mutation dans les délais impartis.

Enfin, cette offre technologique ne suffira pas pour réaliser la transition écologique à la hauteur de l'enjeu climatique dans le champ des transports par la route. Elle risque de se heurter à moyen terme, aux disponibilités et à l'épuisement des ressources pour la réalisation des batteries. Par ailleurs, il faut d'une part prendre en compte le cycle de vie des véhicules et des batteries électriques et, de l'autre, les conditions de la production électrique. Alors que l'UE affiche des orientations en faveur d'un mix énergétique décarboné, un certain nombre de pays européens restent fortement dépendants des énergies fossiles.

⁷³ À l'échelle de l'UE : plafond d'émission de 95 gr/km en 2021, baisse de 37 % des émissions de CO₂ des véhicules particuliers et 31 % de celle des véhicules utilitaires d'ici à 2030 au niveau national : multiplication prochaine des zones à faibles émissions (ZFE), interdiction des véhicules thermiques d'ici 2040 envisagées par le projet de loi d'orientation des mobilités.

Les options commerciales prises par les constructeurs peuvent aussi limiter l'intérêt environnemental du passage au moteur électrique ou hybride. En raison du succès commercial des SUV, le poids moyen des véhicules mis en circulation s'est sensiblement accru depuis une dizaine d'années. Or, la consommation énergétique nécessaire au déplacement d'un véhicule est fonction de son poids et la fabrication de batteries de très forte capacité contribue aussi à la dégradation de l'environnement et à l'épuisement de la ressource. Les dispositifs de pénalisations des émissions de CO₂, aujourd'hui en vigueur en Europe, ont été conçus en neutralisant cette composante du poids, ce qui permet à des automobiles parmi les plus lourdes, de bénéficier des dispositions les plus favorables. France Stratégie, dans une note récente, a logiquement proposé d'indexer le bonus-malus des véhicules neufs non seulement sur leurs émissions de CO₂ mais également sur leur poids⁷⁴.

2. Des initiatives dans le champ de l'économie du partage encore insuffisantes pour réduire l'autosolisme

Compte tenu des limites des solutions technologiques, une action sur les usages de mobilité reste donc absolument nécessaire. Pour encourager ces nouveaux usages, la conception d'une offre de services de mobilité organisant l'inter et la multi-modalité, passe par un investissement dans des infrastructures aisément identifiables et accessibles aux usagers et usagères. Ce devrait être le rôle des futures autorités organisatrices de mobilité.

Il convient cependant de rappeler que l'évitement des déplacements inutiles constitue une voie jusqu'à présent insuffisamment empruntée pour limiter l'usage des véhicules carbonés⁷⁵. Les efforts pour développer le télétravail pourraient y contribuer, sous réserve de veiller à ce que cette pratique n'incite pas à éloigner encore un peu plus le domicile du lieu de travail (cf. II-C.). Surtout, l'aménagement du territoire n'a pas pris en compte les effets délétères de l'accroissement des mobilités. L'articulation des décisions d'urbanisme et d'implantation tant des entreprises que des logements avec la mission des AOM, n'est pas actuellement assurée⁷⁶.

Le covoiturage et l'auto-partage font aujourd'hui l'objet d'initiatives assez nombreuses prises tant par des collectivités locales qui s'efforcent d'organiser les pratiques pour et avec leurs administrés que par des entreprises de l'économie sociale qui sont à l'origine d'une offre nouvelle pour des déplacements de faible amplitude sur des espaces mal desservis par les transports collectifs. Mais le développement de mobilités quotidiennes partagées sur des territoires peu denses

⁷⁴ Nicolas Meilhan, "Comment faire enfin baisser les émissions de CO₂ des voitures?" France Stratégie. *La note d'Analyse* n° 78, juin 2019.

⁷⁵ Audition de Sylvie Landrieu, directrice du Forum Vies mobiles, devant la section du travail et de l'emploi, 4 septembre 2019.

⁷⁶ Audition de Laurent Probst, directeur général d'Ile-de-France mobilités, devant la section du travail et de l'emploi, 19 juin 2019.

est confronté à l'insuffisance d'offres de covoiturage et de véhicules disponibles, difficulté encore aggravée par des conditions d'accès au réseau numérique souvent déficientes en milieu rural. L'implication des collectivités locales, en particulier lorsqu'elles ont le statut d'autorité organisatrice, est déterminante pour aider à surmonter ces obstacles. L'entreprise Mobicoop, dont l'objet est de proposer des solutions de covoiturage et d'autopartage sur tout le territoire national, a adopté le statut de société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) pour permettre aux collectivités d'intégrer la plateforme et de contribuer à son développement pour des mobilités quotidiennes et pendulaires. Les entreprises peuvent désormais être associées à ce type de démarche à travers l'élaboration et la mise en œuvre de leur plan de mobilité⁷⁷.

15 % des Français et Françaises déclarent avoir eu recours au covoiturage pour des trajets quotidiens au cours des douze derniers mois. Mais les autres formes d'auto-partage sont encore peu utilisées et leur progression semble plafonner.

Globalement, le recours aux mobilités émergentes reste faible et le choix des moyens de transport relativement rigide. L'ADEME observe que 50 % des automobilistes quotidiens aimeraient pouvoir recourir à une autre solution, parmi lesquels une part significative déclare ne pas savoir comment faire. Il faut aussi tenir compte d'une importante inégalité d'offre s'agissant des nouvelles mobilités. 78 % des habitantes et habitants de communes rurales déclarent ne disposer que de leur véhicule pour se déplacer, contre 36 % dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants et habitantes⁷⁸.

Un récent rapport d'information du Sénat a souligné le risque d'une diversification insuffisante de l'offre de solutions de mobilité nouvelles pour tous les territoires, qui pourrait déboucher sur un *"scénario noir dans lequel les territoires ruraux, peu couverts en transports collectifs, auront du mal à passer le cap de la décarbonation à l'horizon 2040"*⁷⁹.

Encadré 4 : l'exemple des pôles d'échange multimodaux (PEM) de la région Occitanie

Grâce au lancement d'états généraux du rail et de l'intermodalité, la région occitane a pu faire un recensement précis des besoins en services de mobilité des usagers et usagères sur un territoire où les zones d'emplois peuvent être particulièrement vastes et s'étendre sur des aires géographiques peu denses. Ces états généraux se sont tenus jusque dans des sous-préfectures où la desserte ferroviaire n'était plus assurée.

⁷⁷ Audition de Bastien Sibille, président de la coopérative Mobicoop, site de covoiturage libre, devant la section du travail et de l'emploi, 3 juillet 2019.

⁷⁸ Audition ADEME.

⁷⁹ Rapport d'information de Mme F. Cartron, MM. A. Fouché, O. Jacquin ; D. Rambaud et Mme. M. Vulien, fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective, n° 117 (2018-2019), novembre 2019.

S'appuyant sur cette large consultation qui associait l'ensemble des parties prenantes, la région a préfiguré l'exercice de ses compétences en qualité d'autorité organisatrice des transports. Elle a conçu un service public régional des transports qui intègre l'offre de transports publics, mais qui la dépasse pour concevoir les besoins en mobilité jusqu'aux "15 à 20 derniers km" du trajet domicile-travail.

Un plan de développement de pôle d'échanges multimodaux a été lancé par la région couvrant 13 départements, 4 400 communes et 270 gares. Certains de ces pôles ont été installés sur les gares, d'autres dans des communes qui en étaient dépourvu.

Les PEM ont plusieurs fonctions : assurer une possibilité de communication entre plusieurs moyens de locomotion, offrir des places de parking, organiser des points de rencontre de covoiturages, offrir des solutions d'auto-partage, assurer la recharge des vélos et de voitures électriques grâce à des ombrières photovoltaïques, abriter les voyageurs et voyageuses ainsi que des services visant à développer du lien social.

La région finance 20 % du projet en zone urbaine, 40 % pour les communes de zone rurales, dont elle prend en charge 100 % des études de faisabilité.

Annexes

Annexes

N°1 COMPOSITION DE LA SECTION DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI A LA DATE DU VOTE

<input type="checkbox"/>	Président
✓	Alain CORDESSE
<input type="checkbox"/>	Vice-présidents
✓	Michèle CHAY, Dominique GILLIER

<input type="checkbox"/>	Groupe de l'agriculture
✓	André BERNARD, Marianne DUTOIT
<input type="checkbox"/>	Groupe de l'artisanat
✓	Albert QUENET
<input type="checkbox"/>	Groupe des associations
✓	Yann LASNIER
<input type="checkbox"/>	Groupe de la CFDT
✓	Nathalie CANIEUX, Véronique CHÂTEAU, Dominique GILLIER
<input type="checkbox"/>	Groupe de la CFE-CGC
✓	Régis DOS SANTOS
<input type="checkbox"/>	Groupe de la CFTC
✓	Bernard VIVIER
<input type="checkbox"/>	Groupe de la CGT
	Michèle CHAY, Jean-François NATON, Maurad RABHI, Djamal
✓	TESKOUK
<input type="checkbox"/>	Groupe de la CGT-FO
✓	Cristelle GILLARD, Jacques TECHER
<input type="checkbox"/>	Groupe de la coopération
✓	Séverine SAINT MARTIN
<input type="checkbox"/>	Groupe des entreprises
✓	Dominique CASTERA, Alain CORDESSE, Jean-Michel POTTIER
<input type="checkbox"/>	Groupe environnement et nature
✓	Florent COMPAIN
<input type="checkbox"/>	Groupe des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse
✓	Emelyn WEBER
<input type="checkbox"/>	Groupe de l'Outre-mer
✓	Jean-Etienne ANTOINETTE
<input type="checkbox"/>	Groupe des personnalités qualifiées
✓	Jacky BONTEMS, Marie-Béatrice LEVAUX, Jean-François PILLIARD, Sophie THIERY

<input type="checkbox"/>	Groupe des professions libérales
✓	Michel CHASSANG
<input type="checkbox"/>	Représentante de l'Union syndicale solidaires
✓	Hélène ADAM
<input type="checkbox"/>	Groupe de l'UNAF
✓	Laurent CLEVENOT
<input type="checkbox"/>	Groupe de l'UNSA
✓	Luc BERILLE
<input type="checkbox"/>	Personnalités associées
	Farouk ALOUANI, Noël DAUCE, Ibrahima DIAWADOH, Françoise
✓	GENG, Nicolas GOUGAIN, Danièle JOURDAIN MENNINGER

N°2 LISTE DES PERSONNALITES AUDITIONNEES

- ✓ **M. Jérémie Almosni**
Chef du service Transport et mobilités, ADEME
- ✓ **M. Morad Ben Mezian**
Adjoint au chef de département de la DGEFP
- ✓ **M. Sylvain Boucherand**
Président co-fondateur de BL Évolution
- ✓ **M. Bruno Duchemin**
Conseiller du CESE (groupe de la CFDT) en qualité de rapporteur de l'avis sur l'avant-projet de loi d'orientation sur les mobilités (novembre 2018)
- ✓ **M. Laurent Duclos**
Chef de projet "ingénierie de parcours et stratégie d'accompagnement"
- ✓ **M. Guillaume Duval**
Conseiller du CESE, rapporteur de l'avis "Climat énergie, la France doit se donner les moyens" (avril 2019)
- ✓ **Mme Sophie Duval-Huwart**
Directrice du développement des capacités des territoires, CGET
- ✓ **M. Laurent Fabre**
Directeur des relations publiques du groupe PSA
- ✓ **M. Gilbert Favreau**
Président du Conseil départemental des Deux-Sèvres, vice-président de la commission Mobilité de l'Association des départements de France (ADF)
- ✓ **M. Philippe Fournié**
Vice-président de la Région Centre Val-de-Loire, en charge des transports
- ✓ **Mme Caroline Gallez**
Directrice de recherche à l'IFSTTAR, laboratoire Ville, mobilité, transport
- ✓ **M. Olivier Jacquin**
Sénateur de Meurthe-et-Moselle, membre de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat
- ✓ **Mme Sylvie Landrieu**
Co-directrice du Forum Vies mobiles
- ✓ **Mme Françoise Lareur**
Présidente de la Fondation MACIF

-
- ✓ **M. Eric Le Breton**
Maître de conférences à l'Université de Rennes II
 - ✓ **Mme Nadine Levratto**
Directrice de recherches au CNRS, Laboratoire Economix
 - ✓ **M. Tristan Lormeau**
Directeur des ressources humaines France du Groupe Renault
 - ✓ **M. Charles-Adrien Louis**
Directeur général co-fondateur de BL Évolution
 - ✓ **M. Laurent Probst**
Directeur général d'Ile-de-France Mobilités
 - ✓ **M. Nicolas de Sevin**
Avocat associé au cabinet CMS Francis Lefebvre, président du réseau Avosial
 - ✓ **M. Bastien Sibille**
*Président de Mobycoop
chef du projet Commute*
 - ✓ **M. Jean-Marc Zulézi**
Député des Bouches-du-Rhône, membre de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale

Annexes

N°3 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- ✓ **M. Mathieu Alapetite**
Directeur communication, partenariats et affaires publiques, Wimoov
- ✓ **M. Jacques Chanut**
Conseiller du CESE, ancien président du Groupe Action Logement, président de la Fédération française du Bâtiment
- ✓ **M. Christophe Doucet**
Directeur Planification et Eco-mobilités chez Tisséo Collectivités
- ✓ **Mme Emilie Dubois**
Chargée de mission à la direction des transports de la Région Ile-de-France, en charge de l'animation du réseau des conseillers mobilité, Pro'mobilité
- ✓ **Mme Annabelle Ferry**
Experte politiques de mobilité et transports, Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)
- ✓ **M. Alexis Frémeaux**
Président de l'association "Mieux se déplacer à bicyclette"
- ✓ **M. Yannick Ghoris**
Co-rapporteur (CFDT) de l'avis du CESER des Hauts-de-France "Pour un développement maîtrisé du travail agile, comme levier d'une politique régionale de démobilité"
- ✓ **M. Jean-Luc Gibelin**
Vice-président transport et mobilités de la région Occitanie
- ✓ **M. Pascal Jacquetin**
Directeur adjoint à la direction de la prévention des risques professionnels de la CNAM
- ✓ **M. Gabriel Jourdan**
Chargé d'études mobilités/territoires à l'Agence d'urbanisme de la Région grenobloise
- ✓ **Me Judith Krivine**
Avocate associée au cabinet Dellien et associés
- ✓ **M. Patrick Langinier**
Secrétaire général de l'Association Foncière Logement, Groupe Action Logement
- ✓ **M. Daniel Lascols**
Directeur général de FASTT
- ✓ **M. Jean-Yves Lautridou**
Administrateur du Groupe Action Logement, représentant de la CFDT

-
- ✓ **M. Guy Le Bras**
Directeur général du groupement des autorités responsables des transports (GART)
 - ✓ **Mme Emilie Lepicard**
Cheffe de projet plans de Mobilité Inter-Employeurs et mobilité à la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise
 - ✓ **M. Nicolas Mercat**
Chef de projet au cabinet Inddigo
 - ✓ **M. Christophe Najdovski**
Maire-adjoint de Paris, transports et espace public, président de la fédération cycliste européenne
 - ✓ **M. Helder de Oliveira**
Directeur de l'ORDIF
 - ✓ **M. Benoît Parent**
Directeur général de l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise
 - ✓ **M. François Piot**
Président Arval mobility observatory
 - ✓ **Mme Claire Rabès**
Directrice des affaires publiques et des relations extérieures de l'Union Sport et Cycle
 - ✓ **M. Dominique Riou**
Ingénieur, chargé d'études, département transport mobilité, Institut Paris Région
 - ✓ **M. Christophe Thomas**
Directeur adjoint Pôle territorial Ouest de Toulouse Métropole
 - ✓ **Mme Pilar Vigil-Bessoles**
Chargée de mission Europe à la mairie de Toulouse et à Toulouse Métropole, cheffe du projet Commute
 - ✓ **Mme Cécile Vignal**
Maître de conférences en sociologie à l'Université de Lille II
 - ✓ **Mme Andrea Zorrilla**
Animatrice des plans de mobilité au département de développement des entreprises à la CCI des Yvelines

N°4 GOUVERNANCE DES TRANSPORTS PUBLICS ET DES "NOUVELLES" MOBILITES

Depuis la loi NOTRe, les transports publics sont une compétence partagée entre régions et intercommunalités. Les régions ont toute la compétence en ce qui concerne le ferroviaire (train). La gestion du transport interurbain et du transport scolaire, qui était de la compétence des départements, leur incombe aussi désormais. Il revient encore aux régions d'élaborer le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) qui comporte un volet important sur les mobilités. S'agissant des transports publics, le rôle des intercommunalités est néanmoins premier. Ces dernières peuvent se doter d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre : les autorités organisatrices de transport (AOT), que le projet de loi d'orientation des mobilités prévoit de rebaptiser autorités organisatrices de mobilités (AOM).

La gouvernance des mobilités se traduit par une importante inégalité de couverture du territoire. Les espaces à prédominance urbaine se sont dotés d'un établissement public de coopération intercommunale, où siègent les élus et élues communautaires qui décident du taux de versement transport et de l'organisation des services publics de transports assurés sur leur territoire. Une grande diversité de situations peut être constatée selon le type d'EPCI mis en place, métropole, communauté de communes ou d'agglomération.

En termes d'organisation, l'Île-de-France qui constitue une agglomération à l'échelle d'une Région, est un cas à part. IDF mobilités, institution créée par la loi est chargée de définir l'offre de transport et de négocier avec les opérateurs pour le compte de toutes les collectivités. Elle est dotée d'un conseil d'administration qui réunit des représentants des différents niveaux de collectivités territoriales (région, ville de Paris, départements, établissements publics de coopération intercommunale). Un représentant des CCI y siège également. Le projet de loi d'orientation des mobilités prévoit d'y ajouter une représentation des usagers.

Dans les plus grosses métropoles, la vitalité du tissu économique fournit des ressources financières dynamiques aux AOM. Dans les communautés de communes de taille plus modeste, la capacité de financement de réseaux de transports en commun dépend de l'existence ou non d'un tissu des entreprises de 11 salariés et plus, qui s'acquittent du versement transport. Au-delà, le territoire n'est pour l'heure couvert par aucune autorité organisatrice.

Le projet de loi d'orientation des mobilités prévoit de faire des Régions les autorités organisatrices de la mobilité par défaut pour les parties les moins denses du territoire où les intercommunalités ne sont pas en capacité d'assumer cette fonction.

Les enjeux auxquels sont confrontés les différentes AOM dépendent fortement des caractéristiques de leur ressort territorial. Par exemple, dans les métropoles, la réponse à la saturation des réseaux de transports consisterait à développer des solutions de "transfert modal" avec les nouvelles formes de mobilités (vélo, "glisse urbaine" mais également auto-partage et covoiturage) en renonçant à l'extension des réseaux vers les périphéries moins densément peuplées. L'évolution de la compétence des autorités organisatrices vers l'ensemble des mobilités les

conduisent désormais à organiser et à financer les nouvelles formes de mobilité (vélo, covoiturage, autopartage...) en parallèle et en complémentarité avec les réseaux de transports publics. À l'inverse, la question des moyens à mettre en œuvre dans les territoires moins denses pour le développement de l'inter ou de la plurimodalité, en absence de solutions de transports publics, n'est pas résolue. C'est sur ces territoires que l'intermodalité rail-route pourra se développer, à condition de mettre en place un financement adéquat à destination des régions.

N°5 SITUATION DES MOBILITES DANS LES OUTRE-MER

Contribution de la Délégation à l'Outre-mer

Les mouvements sociaux qui ont eu lieu à la Réunion fin 2018 ont révélé les conséquences sociales désastreuses de l'augmentation du prix des carburants en Outre-mer. Au-delà de cette crise, c'est la place de la voiture individuelle et le manque d'alternatives pour la mobilité quotidienne des actifs ultramarins qui sont à repenser, car selon l'INSEE ils sont 75 à 90 % à utiliser leur véhicule personnel pour se rendre quotidiennement sur leur lieu de travail.

DES CONDITIONS DE MOBILITE DOMICILE-TRAVAIL PARTICULIEREMENT DIFFICILES EN OUTRE-MER

• Des infrastructures de transport insuffisantes et saturées

Les Outre-mer doivent faire face à un étalement urbain croissant, alors que les territoires insulaires sont très contraints, une augmentation du nombre d'actifs qui travaillent dans une commune éloignée de leur lieu de résidence, l'absence de réseau ferroviaire et un réseau routier souvent vétuste et engorgé. La concentration des emplois dans les quartiers centraux des villes fait que le réseau routier est très fréquenté en début et en fin de journée provoquant des ralentissements très importants.

Le transport routier est privilégié depuis la fin des années 1950, créant une dépendance à un mode de déplacement aujourd'hui complètement saturé. Le réseau routier est de faible densité en Outre-mer, puisqu'on y compte seulement 4 km de route pour 1 000 habitants et habitantes à la Réunion par exemple, contre 16,3 km dans l'hexagone. Toute nouvelle infrastructure provoque un afflux de véhicules, comme cela a été le cas avec la route des Tamarins à la Réunion. Le trafic routier a été multiplié par 3 à la Guadeloupe entre 1992 et 2007, passant de 45 000 à 140 000 véhicules par jour. Il n'y a qu'une seule route entre Basse-Terre et Pointe-à-Pitre avec des embouteillages quotidiens qui peuvent être continus sur la journée.

Le réseau secondaire souffre d'un déficit d'investissement et d'entretien d'où la présence de crevasses et de nids de poules qui rendent une grande partie des routes du sud de Mayotte dangereuses pour les usagers et coûteuses pour l'entretien des véhicules. Il n'y a qu'une seule route nationale qui dessert le nord-ouest de l'île. Toutes les administrations sont centralisées à Kawéni et les entreprises à Longoni près du port, ce qui crée des embouteillages très importants. Les points noirs du trafic à la Réunion se trouvent à l'arrivée du chef-lieu, Saint-Denis, notamment sur la route du littoral. Construite dans les années 1970, la route se trouve réduite ou fermée entre 20 et 40 jours par an en raison d'éboulements du côté de la falaise ou de cyclones du côté de la mer⁸⁰. Le chantier très bruyant de la Nouvelle Route du Littoral risque d'impacter la faune et la flore, car la zone est fréquentée par des grands dauphins et des baleines à bosse. Une mesure de compensation du chantier consiste à restaurer des plages de ponte pour les tortues marines afin de recréer des habitats favorables.

⁸⁰ Novethic, "À La Réunion, le modèle du tout voiture difficile à ébranler", 4 février 2019.

En Guyane, seules deux routes nationales desservent uniquement les communes du littoral avec des infrastructures peu nombreuses et insuffisamment entretenues. La voirie locale est souvent en mauvais état et n'est pas adaptée à des usages multiples (piétons, vélos, deux-roues motorisés, transports en commun...). Tout le transport routier de marchandises se fait par la route en Outre-mer, alors qu'il pourrait facilement emprunter les voies maritimes.

L'État a prévu d'engager deux milliards d'euros dans le cadre des Contrats de convergence et de transformation, pour la période 2019-2022 afin de rattraper le retard en matière d'infrastructures de transports.

- **Un manque d'offre de transports publics**

Les réseaux de transport public sont très peu développés en dehors des villes. Malgré l'extension récente des réseaux urbains, les transports en commun ne répondent pas suffisamment aux besoins des personnes qui travaillent loin de leur domicile (amplitude, régularité, ponctualité, fréquence). Ceux-ci ne desservent pas certaines zones comme les hauteurs de Tahiti en Polynésie française. De ce fait, la part des transports en commun dans les déplacements domicile-travail reste très faible : 5 % à la Réunion, pour 14,6 % dans l'hexagone. Le taxi est le seul moyen de transport en commun interurbain à Mayotte. 66 % de la population y fait appel au moins une fois par semaine. La communauté d'agglomération mettra en service en 2023, 4 lignes de bus, une première dans le département. À la Réunion, le développement des transports en commun était une demande majeure lors des Assises des Outre-mer, comme de la part des gilets jaunes qui souhaitent une vision élargie des difficultés de déplacement à l'échelle du territoire⁸¹.

La constitution d'un véritable réseau de transports publics offrant une alternative à la voiture est donc un enjeu majeur pour l'État comme pour les collectivités territoriales. Le développement des projets de transport collectifs en site propre peine pourtant à se mettre en place : le tramway sur pneus de l'agglomération de Fort-de-France en Martinique a connu des retards de démarrage pour un coût final élevé de 380 millions d'euros. La région Réunion a annoncé la construction d'une future ligne de tramway interurbaine de 150 km reliant Saint-Benoît à Saint-Pierre en passant par le nord et l'ouest pour une mise en service en 2024. Des voies réservées aux transports en commun devraient être aménagées sur les grands axes afin d'éviter qu'ils ne circulent sur la voie commune et ne soient bloqués par les embouteillages. C'est encore rarement le cas localement.

- **Des mobilités durables encore peu développées**

L'écomobilité ne parvient pas à fournir une alternative à la voiture individuelle. Les plans de covoiturage sont très peu développés et insuffisamment soutenus par les pouvoirs publics, sauf à la Réunion où le Conseil régional a fait un effort

⁸¹ Novethic, "À La Réunion, le modèle du tout voiture difficile à ébranler", 4 février 2019.

d'accompagnement des utilisateurs⁸², et il faudrait des plans vélo locaux avec des pistes cyclables aménagées dans les aires urbaines. À la Réunion, la part de l'automobile continue à augmenter, passant de 72 % à 78 % entre 1999 et 2011, alors que la marche à pied diminue et ne concerne qu'un travailleur sur dix, les transports en commun : 5,1 %, et les deux roues : 3,8 %. Le transport maritime y est peu utilisé pour le transport de voyageurs (et de marchandises) en raison des conditions de la mer. L'originalité de Mayotte tient dans ce que près d'une personne sur dix utilise la barge pour aller travailler, entre Petite Terre et Grande Terre⁸³. La région Guadeloupe a investi dans des bus de mer pour réduire le trafic automobile, tandis que la Martinique a mis en place une liaison interurbaine maritime entre les Trois-Ilets et Fort-de-France. L'impact sur la congestion routière reste pourtant modeste, le report modal vers le maritime étant faible. La Nouvelle-Calédonie est également en phase d'expérimentation d'une navette maritime entre la commune du Mont-Dore et Nouméa.

Le développement de la voiture électrique en Outre-mer devra faire face aux enjeux de pollution induite par la production d'électricité, majoritairement produite à partir d'énergies fossiles, et au coût de production de l'énergie qui est cinq à dix fois plus élevé que dans l'hexagone.

Préconisation 1 : le CESE appelle les pouvoirs publics à investir dans des transports publics multimodaux, propres et durables en Outre-mer. Chaque communauté d'agglomération ou communauté de communes doit se doter d'un Schéma directeur des transports collectifs et de mobilités durables (pistes cyclables, covoiturage, transport maritime...).

LE MANQUE DE SOLUTIONS ALTERNATIVES À LA VOITURE INDIVIDUELLE ENTRAÎNE UN COUT TRES ELEVE DES MOBILITES POUR LES ACTIFS

• Une dépendance accrue à la voiture pour se rendre sur le lieu de travail

La première difficulté pour les actifs est de se rendre sur leur lieu de travail, compte tenu des difficultés de transport. Les temps de trajet sont souvent doublés Outre-mer. D'après l'INSEE⁸⁴, à la Réunion, les trois quarts des travailleurs utilisent leur voiture quotidiennement pour se rendre à leur travail, comme en Guyane pour 72,3 % des actifs. A la Martinique, 90 % des actifs utilisent ce mode de déplacement et seuls 8 % les transports en commun⁸⁵. En Guadeloupe, la voiture est également le mode de déplacement privilégié pour 91 % des actifs⁸⁶. Il est à noter qu'aucune donnée statistique n'est disponible concernant les déplacements domicile/travail pour les Collectivités d'Outre-mer.

⁸² Il faut noter la mise en place récente de parking relais et d'aires de co-voiturage lors de la mise en service de la Route des Tamarins en 2009.

⁸³ Jamel Mekkaoui, "Déplacements domicile-travail - 4 Mahorais sur 10 travaillent hors de leur commune", *INSEE Flash*, n° 17, août 2015. Près de 2 100 habitants de Petite-Terre se rendent sur Grande-Terre pour travailler pendant que 400 habitants de Grande-Terre font le trajet inverse.

⁸⁴ Véronique Daudin, Stéphanie Lieutier, Alain Besnard, « Déplacements domicile-travail La Réunion - La périurbanisation défie le transport durable », *INSEE Analyse*, n° 4, 2014. Données de 2011.

⁸⁵ Lanwenn Le Corre, "Déplacements domicile-travail - Une intensification des déplacements domicile travail en Martinique", *INSEE Flash*, n° 4, juin 2016.

⁸⁶ Audrey Naulin, "Des déplacements domicile-travail en hausse en Guadeloupe", *INSEE Flash*, n° 44, juin 2016.

En Outre-mer comme ailleurs, être en emploi induit la possession d'un véhicule, une condition souvent nécessaire pour rejoindre son lieu de travail. Ainsi, le taux d'équipement automobile atteint 88 % pour les ménages de la Réunion au sein desquels au moins une personne travaille, alors qu'il est de 40 points inférieur lorsque personne n'occupe d'emploi. Mayotte reste une exception avec seulement 27 % de ménages qui disposent d'au moins une voiture.

Les salariés doivent d'abord se rendre à l'école avant d'aller au travail. Le plus souvent, il n'y a pas de restauration collective dans les entreprises et les administrations, les salariés doivent donc se déplacer pour déjeuner. Tous ces déplacements multiplient les embouteillages. La perte de temps dans les transports est considérable et tout ce temps est perdu pour la productivité, avec un coût important pour les entreprises et les salariés. Il faut réfléchir au travail en horaires décalés et au télétravail. La taxe transport versée par les entreprises ne bénéficie pas directement aux salariés en l'absence de transports en commun notoirement insuffisants.

- **Le coût élevé de la mobilité**

La consommation de carburant représente une dépense contrainte qui pèse très lourdement sur le pouvoir d'achat des ménages et s'ajoute à un coût de la vie déjà très élevé. Les dépenses de transport représentent environ un quart du budget des ménages. En Guadeloupe en 2011, elles représentent 23 % de leur budget. À la Réunion, les ménages consacraient 18,4 % de leur consommation annuelle aux frais de transports, soit davantage que dans l'hexagone (17,2 %), pour une dépense moyenne de 343 euros par ménage. C'est aussi l'un des postes de consommation dont les prix ont le plus augmenté du fait de l'inflation des produits pétroliers. Le coût d'entretien des véhicules est aussi à prendre en compte car les pièces de rechange et les accessoires y sont plus onéreux.

La loi autorise la réglementation des prix du carburant en Outre-mer, car la situation de monopole fait entrave au libre de jeu de la concurrence. La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) ne s'applique pas dans les départements d'Outre-mer où lui est substituée une taxe spéciale de consommation dont le taux et les exonérations sont fixés par le Conseil régional qui en est le bénéficiaire. Les taxes représentent jusqu'à 40 % du coût final du gazole et 50 % de l'essence.

Préconisation 2 : le CESE préconise que les pouvoirs publics mettent en place localement, dans chaque territoire, un "chèque mobilité" permettant un accès facilité aux transports publics pour les personnes qui rencontrent des difficultés financières. Ce chèque pourra couvrir transitoirement une partie des dépenses d'énergie afin de préserver le pouvoir d'achat des consommateurs déjà lourdement grevé, dans l'attente de la mise en œuvre des plans de mobilité durable.

- **Des impacts environnementaux importants**

Le recours massif à la voiture individuelle pour les trajets domicile/travail provoque une pollution de l'air et des nuisances sonores importantes. Les émissions de CO₂ par habitant sont généralement élevées et tiennent en premier lieu aux transports

Annexes

(68 % de la consommation d'énergie finale)⁸⁷. En moyenne, chaque actif en emploi parcourt 17,5 km par jour en Guadeloupe, émettant ainsi 1,21 tonne de CO2 annuellement, ce qui la place en tête des régions émettrices de CO2 par personne s'agissant des déplacements domicile/travail (contre 0,68 tonne en Ile-de-France), alors qu'un déplacement en bus générerait 3,5 fois moins de CO2.

L'état du parc automobile, puissant et vieillissant, ne contribue pas aux objectifs de diminution des émissions de CO2. La diminution de la dépendance à la voiture doit donc être un levier d'action prioritaire de la réduction des émissions de CO2 en Outre-mer.

⁸⁷ « Les déplacements en Guadeloupe : prédominance de l'automobile et émissions de CO2 accrues », *INSEE Dossiers Guadeloupe*, n° 6 août 2015, page 3. Données de 2012.

N°6 BIBLIOGRAPHIE

ADEME, "Évaluation de la mise en œuvre expérimentale de l'indemnité kilométrique pour les vélos", janvier 2015.

J. Armoogum, J.-L. Madre, M.-O. Gacon, D. François, "Les enquêtes nationales et locales sur la mobilité : sources et méthodes", in dossier La mobilité des Français – Panorama issu de l'enquête nationale transports et déplacements 2008, Revue du CGDD, décembre 2010.

Anne Aguilera, Virginie Lethiais, Alain Rallet, "Le télétravail : sortir de l'impasse", <https://www.metropolitiques.eu/Le-teletravail-sortir-de-l-impasse.html>.

Michel Badré et Dominique Gillier, "Fractures et transitions : réconcilier la France", avis du CESE n° 2019-06, mars 2019.

Olivier Baguelin, "L'accès féminin à l'emploi en territoire ouvrier : une inadéquation géographique?", Économie et prévision, 2018/2.

François Béguin, "À Paris, le prix du logement freine les vocations", article, Le Monde, 16 mai 2019.

CESE, Résolution suite à la publication du rapport du GIEC et bilan de mi-mandature, octobre 2018.

CFDT, Enquête "Parlons travail", 2017.

CNRS, CEA, Météofrance, "Changement climatique : les résultats des nouvelles simulations françaises", 17 septembre 2019.

Cour des comptes, rapport public annuel 2017, "L'écotaxe poids lourds : un échec stratégique, un abandon coûteux", février 2017.

Yves Crozet, "Les territoires et le financement de la mobilité", Revue d'économie financière, n° 132, avril 2018.

Laurent Davezies et Pierre Veltz, "Territoires : nouvelles mobilités, nouvelles inégalités", article, Le Monde, mai 2006.

Philippe Debard, Olivier Serre, "Les déplacements domicile-travail en transports en commun rendus difficiles par la périurbanisation", Insee Analyses Lorraine, n° 2, juillet 2014.

Jean-Claude Driant, "Les choix résidentiels des ménages face à la crise du logement", in S. Fol, Y. Mignot, C. Vignal (dir.), Mobilités résidentielles – territoires et politiques publics, Septentrion Presse universitaire, 2014.

Bruno Duchemin, "Avant-projet de loi d'orientation des mobilités", avis du CESE n° 2018-29, novembre 2018.

Guillaume Duval et Madeleine Charru, "Climat énergie : la France doit se donner les moyens", Avis sur les projets de Stratégie nationale bas-carbone et de Programmation pluriannuelle de l'énergie, avis du CESE n° 2019-10, avril 2019.

GIEC, "Réchauffement climatique à 1,5°", résumé à l'intention des décideurs", rapport, 6 octobre 2018.

Annexes

Yannick Ghoris, "Pour un développement maîtrisé du travail agile, comme levier d'une politique régionale de dé-mobilité", avis du CESER Nord Pas-de-Calais, mai 2015.

IGAS et IGF, "La mobilité géographique des travailleurs", rapport de mission d'évaluation de politique publique, janvier 2016.

Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France (IAU), "Nouveaux modes de travail et enjeux de mobilité", novembre 2016.

Éric Le Breton, "Mobilité la fin d'un rêve ?", éditions Apogée, 2019.

Léonor Lumineau, Raphael Fournier, "Les leçons de Copenhague. 200 le vélo de route autrement", n° 14, automne 2017.

Nicolas Meilhan, "Comment faire enfin baisser les émissions de CO2 des voitures?" France Stratégie, La note d'Analyse n° 78, juin 2019.

Ministère de la transition écologique et solidaire, "Amélioration de l'efficacité énergétique et baisse des consommations d'énergie fossile", Projet de programmation pluriannuelle de l'énergie 2019-2023/2024-2028.

Anthony Ockwell, "La congestion routière : quelle est la donne ?", [http://observateurocde.org/news/archivestory.php/aid/355/La congestion routière : Quelle est la donne.html](http://observateurocde.org/news/archivestory.php/aid/355/La%20congestion%20routiere%20:Quelle%20est%20la%20donne.html)

Observatoire des territoires, "Emplois et territoires", rapport CGET, 2016.

Observatoire des territoires, "Les mobilités résidentielles en France. Tendances et impacts territoriaux", rapport CGET, 2018.

Ariane Pailhé et Anne Solaz, "Enquête Familles et employeurs", INED et INSEE, en partenariat avec la DARES, La Poste et d'autres partenaires publics sur la période 2003-2004.

Corinne Praznocsy, "Les bénéfiques et les risques de la pratique du vélo - Évaluation en Ile-de-France", article, Observatoire régional de santé Ile-de-France, septembre 2012.

Olivier Razemon, "En France, les prix des transports urbains demeurent inférieurs à la moyenne européenne", Le Monde, 30 juin 2014.

Sénat, "La gratuité : à quel prix?", Mission d'information du Sénat sur la gratuité des transports publics, 25 septembre 2019.

Stéphanie Vincent-Geslin et Jean-Yves Authier, "Les mobilités quotidiennes comme objet sociologique", Cahiers de recherche sociologique, n° 59-60, 2015-2016.

Z. Longuar, J.P.Nicolas, D. Verny, "Chaque Français émet en moyenne deux tonnes de CO2 par an pour effectuer ses déplacements", La Revue du CGDD, décembre 2010.

N°7 TABLE DES SIGLES

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ANACT	Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail
ANI	Accord national interprofessionnel
AOM	Autorité organisatrice de mobilité
AT/MP	Accident du travail et maladie professionnelle
CCE	Contribution climat énergie
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CESER	Conseil économique, social et environnemental régional
CSE	Comité social et économique
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CNAM	Caisse nationale d'assurance maladie
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
FASTT	Fonds d'action sociale de la branche du travail temporaire
GES	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances
IKV	Indemnité km vélo
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LOM	Loi d'orientation des mobilités
LTECV	Loi relative à la transition énergétique et pour la croissance verte
MAPTAM	Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
ONG	Organisation non gouvernementale
PDM	Plan de mobilité
PDMIE	Plan de mobilité interentreprise
PDU	Plan de déplacement urbain
PEM	Pôle d'échange multimodaux
PPE	Programmation pluriannuelle de l'énergie
QVT	Qualité de vie au travail
RSE	Responsabilité sociale des entreprises
SCIC	Statut de société coopérative d'intérêt collectif
SNBC	Stratégie nationale bas carbone
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRDEII	Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation
TER	Transport express régional
TET	Train d'équilibre du territoire
TICPE	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
UE	Union européenne
URSSAF	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
VT	Versement transport
ZFE	Zone à faibles émissions

Dernières publications de la section du travail et de l'emploi

 <p>LES AVIS DU CESE</p> <p>Ministère de l'Économie, des Entreprises et des Territoires Ministère du Travail, des Relations Industrielles et de l'Équité Commission économique, sociale et environnementale</p> <p>L'emploi des seniors Alain Cordesse</p> <p>CESE 14 AVRIL 2019</p>	 <p>LES AVIS DU CESE</p> <p>Ministère de l'Économie, des Entreprises et des Territoires Ministère du Travail, des Relations Industrielles et de l'Équité Commission économique, sociale et environnementale</p> <p>Les groupements d'employeurs Patrick Lenancker</p> <p>CESE 17 NOVEMBRE 2018</p>	 <p>LES AVIS DU CESE</p> <p>Ministère de l'Économie, des Entreprises et des Territoires Ministère du Travail, des Relations Industrielles et de l'Équité Commission économique, sociale et environnementale</p> <p>Les jeunes et l'avenir du travail Dominique Castéra et Nicolas Gougain</p> <p>CESE 09 MARS 2019</p>
--	--	---

Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental

 <p>LES AVIS DU CESE</p> <p>Ministère de l'Économie, des Entreprises et des Territoires Ministère du Travail, des Relations Industrielles et de l'Équité Commission économique, sociale et environnementale</p> <p>Les métropoles : apports et limites pour les territoires Yann Lasnier et Dominique Riquier-Sauvage</p> <p>CESE 24 OCTOBRE 2019</p>	 <p>Droits sexuels et reproductifs en Europe : entre menaces et progrès</p> <p>Véronique Séhier novembre 2019</p> <p>LES ÉTUDES DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL</p> <p>Ministère de l'Économie, des Entreprises et des Territoires Ministère du Travail, des Relations Industrielles et de l'Équité Commission économique, sociale et environnementale</p>	 <p>Résolutions Conseil économique, social et environnemental</p> <p>La valeur de la matière première secondaire : l'exemple de la consigne novembre 2019</p> <p>Ministère de l'Économie, des Entreprises et des Territoires Ministère du Travail, des Relations Industrielles et de l'Équité Commission économique, sociale et environnementale</p>
--	---	--

Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

www.lecese.fr

Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15^e,
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental.
N° 411190026-001119 - Dépôt légal : novembre 2019

Crédit photo : Getty Images - édition CESE



Des préoccupations croissantes s'expriment dans la société française autour du sujet des mobilités. De par leurs difficultés d'organisation, les mobilités occupent une place centrale et controversée dans la vie quotidienne des personnes qui travaillent. Les déplacements domicile-travail se font encore pour une part prépondérante en voiture individuelle, mode de transport très émetteur en gaz à effet de serre. Aujourd'hui, les mobilités se situent au carrefour d'enjeux fondamentaux tels que l'accès à l'emploi, la lutte contre le changement climatique, la qualité de vie au travail, l'aménagement du territoire.

Cet avis intervient dans un contexte où tous les leviers pour agir de manière volontaire en faveur de la transition écologique doivent être utilisés afin d'atteindre l'objectif d'un réchauffement climatique limité conformément aux recommandations du GIEC.

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL
9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr

N° 41119-0027
ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-152238-1



Direction de l'information
légale et administrative
Les éditions des **Journal**s officiels
www.ladocumentationfrancaise.fr