



Réduire l'empreinte carbone de la mobilité : quelles politiques en France ?

Synthèse de recherche - Octobre 2020

En 2019, les transports émettaient en France 30% des gaz à effet de serre. Cela sans compter les liaisons internationales, qu'elles soient aériennes ou maritimes. Surtout, loin d'être maîtrisées, ces émissions continuaient à augmenter contrairement à celles des autres secteurs économiques : +11% depuis les années 1990. Avec la mise en place en 2015 d'une Stratégie Nationale Bas Carbone visant à diviser (par 33) les émissions du secteur d'ici 2050, on pouvait croire qu'il s'agissait de prendre acte du problème et de relever le défi avec ambition.

Cinq ans plus tard, peut-on dire qu'il existe une réelle dynamique de « transition mobilitaire » en France ?

Le Forum Vies Mobiles a mené l'enquête et lancé une équipe de recherche pilotée par Jean-Baptiste Frégnay qui, pendant deux ans, a interrogé les principaux acteurs publics des transports et de la mobilité européens, nationaux et locaux, analysé les grands textes législatifs et réglementaires sur la transition et les discours tenus dans la presse. Une quarantaine d'acteurs ont été interrogés et plus de 500 articles analysés.

LES PRINCIPAUX RÉSULTATS :

- **Non, la France n'a toujours pas enclenché sa « transition mobilitaire »**, au sens où il n'existe pas de projet politique cohérent permettant de réaliser les arbitrages nécessaires pour atteindre les objectifs de réduction de l'empreinte carbone liée aux déplacements dans les temps requis. Il est urgent d'agir à l'échelle nationale comme locale.
- Il existe une **compartimentation trop importante** entre les objectifs de la Stratégie Nationale Bas Carbone, qui prévoit de réduire significativement les émissions à l'horizon 2050 et les politiques de déplacement portées notamment par la Loi d'Orientation des Mobilités, qui vise, elle, essentiellement à développer l'offre de transports. Cette compartimentation se retrouve également entre les politiques de transport et celles des autres secteurs qui déterminent pourtant les déplacements (tourisme, travail, aménagement).
- Parmi les leviers possibles pour réduire l'empreinte carbone de la mobilité, **l'innovation technologique**, qui fait la part belle au secteur de l'automobile, **est largement privilégiée**. Cette situation résulte en partie d'un imaginaire qui valorise la croissance sans limite des mobilités et privilégie la technologie pour apporter des réponses aux problèmes climatiques (passage du thermique à l'électrique, etc.). Le levier de l'évitement des déplacements, très efficace, est trop peu mobilisé.
- On constate **un déficit d'expertise et une prise en compte insuffisante des modes de vie des Français et de leurs empreintes carbonées** ainsi que de la diversité des situations territoriales dans les politiques actuelles de décarbonation des déplacements. Les associations, les Organisations Non Gouvernementales ainsi que les aspirations citoyennes sont insuffisamment écoutées pour permettre de mettre en place des politiques efficaces, mais aussi justes.

1. LES CONSTATS DE LA RECHERCHE : LA DYNAMIQUE DE TRANSITION POUR LIMITER L'EMPREINTE CARBONE DES MOBILITÉS N'EST PAS À LA HAUTEUR DES ENGAGEMENTS PRIS PAR L'ÉTAT

- **La limitation de l'empreinte carbone des mobilités : un objectif consensuel dont la mise en œuvre est systématiquement secondaire**

Même si tous les acteurs rencontrés s'accordent sur la nécessité de limiter l'empreinte carbone des mobilités, il y a un décalage entre les ambitions affichées et leur mise en œuvre encore épineuse. L'objectif de limitation de l'empreinte carbone des mobilités est régulièrement éclipsé ou relégué comme objectif secondaire. À l'échelle locale comme à l'échelle nationale (avec la Loi d'Orientation des Mobilités - LOM) ou européenne, les acteurs visent d'abord à développer l'offre de transport pour faciliter les déplacements et accompagner leur augmentation.

- **La temporalité de l'urgence climatique n'est pas prise en compte**

Sur la période 2015-2018, les émissions de gaz à effet de serre des transports dépassent de près de 10% les objectifs fixés par la SNBC en 2015. Face à cette situation, le plafond des émissions du secteur à court et moyen termes a été relevé de 15% dans la nouvelle version de la SNBC finalisée en 2020, repoussant à plus tard l'essentiel des actions à mener pour atteindre son objectif final, c'est-à-dire, une division par trente-trois des émissions à l'horizon 2050. Autre symptôme, la LOM affiche l'objectif d'atteindre la neutralité carbone en 2050 mais elle n'a pas fait l'objet d'une étude d'impact environnemental. Le rythme et l'ampleur des actions envisagées, excluant par exemple le secteur aérien, ne sont pas à la hauteur des enjeux. Pendant ce temps, les gaz à effet de serre continuent de s'accumuler dans l'atmosphère, engageant notre futur climatique.

- **La hiérarchie des leviers d'action est inversée au profit de l'innovation technologique et des acteurs de l'automobilité**

Avoid, Shift, Improve : La classification des stratégies pour réduire les émissions de CO₂ liées à la mobilité proposée par l'ONU envisage l'évitement des déplacements (*avoid*) comme premier levier d'action ; les déplacements qui n'ont pu être évités peuvent ensuite faire l'objet d'un report modal (*shift*) vers des modes moins ou pas carbonés ; enfin, en dernier ressort, l'amélioration technologique (*improve*) permet de réduire l'empreinte carbone de certains déplacements pour lesquels le report modal est impossible.

Pourtant, comme au niveau international, les politiques de limitation de l'empreinte carbone des transports en France privilégient le levier technologique, dans une logique de croissance verte et de renforcement de l'industrie. Elles donnent alors la priorité aux acteurs et aux régimes de déplacements dominants, en particulier ceux liés à l'automobile. Par exemple, lors des Assises de la Mobilité, organisées pour préfigurer le contenu de la LOM, dans l'atelier « Mobilités plus propres » présidé par un ancien dirigeant du secteur auto, près de la moitié (43%) des participants étaient des acteurs de l'automobile ou du transport routier. Les discussions ont été cadrées pour traiter essentiellement de la voiture électrique, alors que la prise en compte de l'ensemble de son cycle de vie en nuance fortement les avantages environnementaux.

L'évitement des déplacements reste le point aveugle des politiques publiques, alors même que l'analyse des émissions de carbone liées au transport depuis 1960

montre que la courbe des émissions de CO₂ suit de très près celle de l'augmentation des déplacements.

- **Un impensé majeur : les politiques de déplacements ne sont pas articulées aux autres sphères de la vie sociale**

Les politiques de déplacement ne sont pas suffisamment articulées à tous les autres secteurs en lien avec la mobilité : aménagement du territoire, travail,

éducation, loisirs, tourisme, santé, etc. Par exemple, lors de l'élaboration de la LOM en 2019, les outils d'aménagement et de lutte contre l'étalement urbain, portés par la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN) et l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT), ont été peu pris en compte dans le projet, alors qu'ils présentent un fort potentiel en termes de réduction des déplacements carbonés.

2. UNE ABSENCE DE PROJET POLITIQUE À L'ORIGINE DE CE DÉCALAGE ENTRE ENGAGEMENTS ET MISE EN ŒUVRE

Ce constat s'explique par une fabrication de politiques qui manque de cohérence, se traduisant par la fragmentation institutionnelle de leur portage et des objectifs contradictoires.

- **Des politiques compartimentées et un manque d'action transversale**

À l'échelle nationale comme à l'échelle locale, il n'y a pas de politique transversale qui englobe mobilité, environnement, questions sociales et économiques. Au contraire, ces différents enjeux sont traités de manière sectorielle, en silo. Par exemple, au sein du Ministère de la Transition Écologique et Solidaire, les différentes directions poursuivent chacune un objectif prépondérant qui leur est propre, sans mise en cohérence réelle. La Direction Générale de l'Énergie et du Climat (DGEC) porte une partie des objectifs environnementaux et industriels de l'État, liés à la qualité de l'air, à l'énergie et à la décarbonation, notamment à travers la SNBC ; son approche s'appuie essentiellement sur des solutions technologiques. La Direction Générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer (DGITM), qui a été porteuse des Assises Nationales de la Mobilité et de

la LOM, a pour principal objectif de répondre à la demande de déplacement et s'appuie notamment sur le report modal et le développement de l'offre. La Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN) pourrait contribuer à davantage de transversalité en portant la question de l'évitement des mobilités, notamment à travers ses politiques d'aménagement du territoire, mais elle est très peu mobilisée dans les politiques de limitation de l'empreinte carbone des mobilités. À l'échelle locale, cela se manifeste par l'actuelle déconnexion entre le portage des Plans de Déplacements Urbains (PDU)¹ et des Plans Climat Air Énergie Territoriaux (PCAET). Enfin, en pratique, il y a peu d'articulation entre les politiques nationales et locales.

- **Les modes d'action publique en crise**

Par le biais d'appels à projet, l'État met en concurrence les collectivités pour leur accorder les fonds nécessaires à la mise en œuvre d'expérimentations sur leur territoire – par exemple, l'aménagement d'un réseau cyclable ou la mise en place de solutions de covoiturage. Ce système s'avère contre-productif pour les acteurs

¹ Devenant « Plans de Mobilité » dans le cadre de la LOM

des collectivités locales en accaparant leur énergie par des procédures de candidatures chronophages. De plus, le caractère ponctuel de ces expérimentations sur les territoires et la limitation du budget qui leur est consacré empêchent bien souvent ces initiatives de se pérenniser à l'échelle du territoire concerné ou de se diffuser à d'autres territoires.

Par ailleurs, on constate un déficit d'exigences dans la mise en œuvre des outils de décarbonation de la mobilité. Les politiques de mobilité s'appuient sur des outils comme les Plans de Déplacement Urbains (PDU), pour les collectivités, ou encore les Plans de Mobilité Employeur (PDME), pour les entreprises. Ces outils visent à instaurer des règles qui doivent être respectées par ces dernières. Cependant, en pratique, il n'y a souvent pas de contrôle quant à la mise en place de ces mesures, ni de suivi dans le temps de leurs résultats. Par exemple, élaborer un PDME est obligatoire pour toutes les entreprises regroupant plus de 100 personnes sur le même site ; dans la pratique, ce document n'est encore que rarement rédigé par l'entreprise². Il y a pourtant un enjeu considérable à accroître le rôle des entreprises dans la « transition mobilitaire ». En effet, 40% des déplacements des personnes sont liés au travail et 50% des émissions des entreprises sont liées aux déplacements de leurs salariés³.

- **Les modes de vie et les enjeux de justice sociale insuffisamment pris en compte dans les politiques de transport**

Alors que la création d'un « Ministère de la Transition Écologique et Solidaire » en 2017 affichait l'ambition de construire une transition juste, les enjeux de justice sociale et territoriale ne sont pas assez intégrés aux

politiques de mobilité. Le remaniement de juillet 2020 a d'ailleurs été l'occasion de supprimer ce dernier qualificatif pour revenir à la formule « Ministère de la Transition Écologique ».

Les acteurs publics ont une mauvaise connaissance de la diversité des pratiques de mobilité et des modes de vie des personnes dans les différents territoires ; par conséquent, les politiques n'en tiennent pas suffisamment compte. Par exemple, lors des Assises de la Mobilité, les discussions sur le covoiturage se sont focalisées sur les plateformes (Blablacar, IDVROOM, etc.), ignorant les nombreuses pratiques de covoiturage informel – entre amis, collègues, etc. Autre exemple, le cas des politiques de logement social cherchant à favoriser la mixité sociale dans les hauts de La Réunion qui sont habités par les fractions les plus aisées de la population : ces politiques ont pour effet imprévu de pénaliser les habitants les plus précaires, non motorisés, qui auront des difficultés à se rendre dans le centre en raison d'une mauvaise connexion en transports en commun.

Cette mauvaise prise en compte des pratiques sociales porte atteinte à la construction de politiques de mobilité justes. L'empreinte carbone des individus est très différente en fonction du revenu, ce qui n'avait pas été suffisamment pris en compte dans le projet de taxation carbone (augmentation de la contribution climat-énergie), qui a été un moteur-clé de la mobilisation des gilets jaunes.

Du point de vue territorial, les acteurs ont souvent une vision duale qui oppose centres et périphéries, territoires denses et peu denses, négligeant la diversité des territoires et des pratiques qui s'y déploient. Les métropoles sont ainsi opposées à tout le

² Selon l'état des lieux des Plans de Mobilité Employeur réalisé par l'ADEME en février 2019, 8% seulement des établissements assujettis à l'obligation d'un PDME seraient en conformité réglementaire. ([État des lieux des plans mobilité](#), Ademe, 2019)

³ [Réduire les déplacements des collaborateurs](#), Declic Mobilités

reste du territoire national, que certains acteurs ont tendance à considérer comme un ensemble homogène caractérisé par une forte dépendance à la voiture. Le développement de « bouquets de solutions » par type de territoire porte le risque de reconduire une logique d'offre plutôt que de demande, là où leurs spécificités nécessiteraient une vision plus fine et une bonne connaissance des pratiques mobiles et immobilières de leurs habitants.

- **Les acteurs à même de porter la question des pratiques et des modes de vie ne sont pas assez impliqués dans les politiques**

Les acteurs qui portent ces enjeux, notamment la société civile et les collectifs locaux comme les associations d'habitants, sont encore trop peu impliqués dans la fabrication des politiques. C'est également le cas des ONG et des *think tanks*, quoi que la recherche montre que le rôle de certains peut être ambigu en raison de la dépendance de leur financement aux entreprises ou à l'État. Alors que les citoyens pourraient avoir un rôle-clé pour porter leurs intérêts auprès des élus, en tant qu'experts de leurs propres modes de vie, les formes de concertation existantes sont encore limitées.

- **Des représentations figées**

Finalement, la construction de politiques de limitation de l'empreinte carbone des mobilités reste imprégnée de représentations dominantes, liées notamment à la place de la voiture, sous-estimant les impacts liés, tandis que d'autres mobilités alternatives et moins émettrices de CO₂ sont négligées.

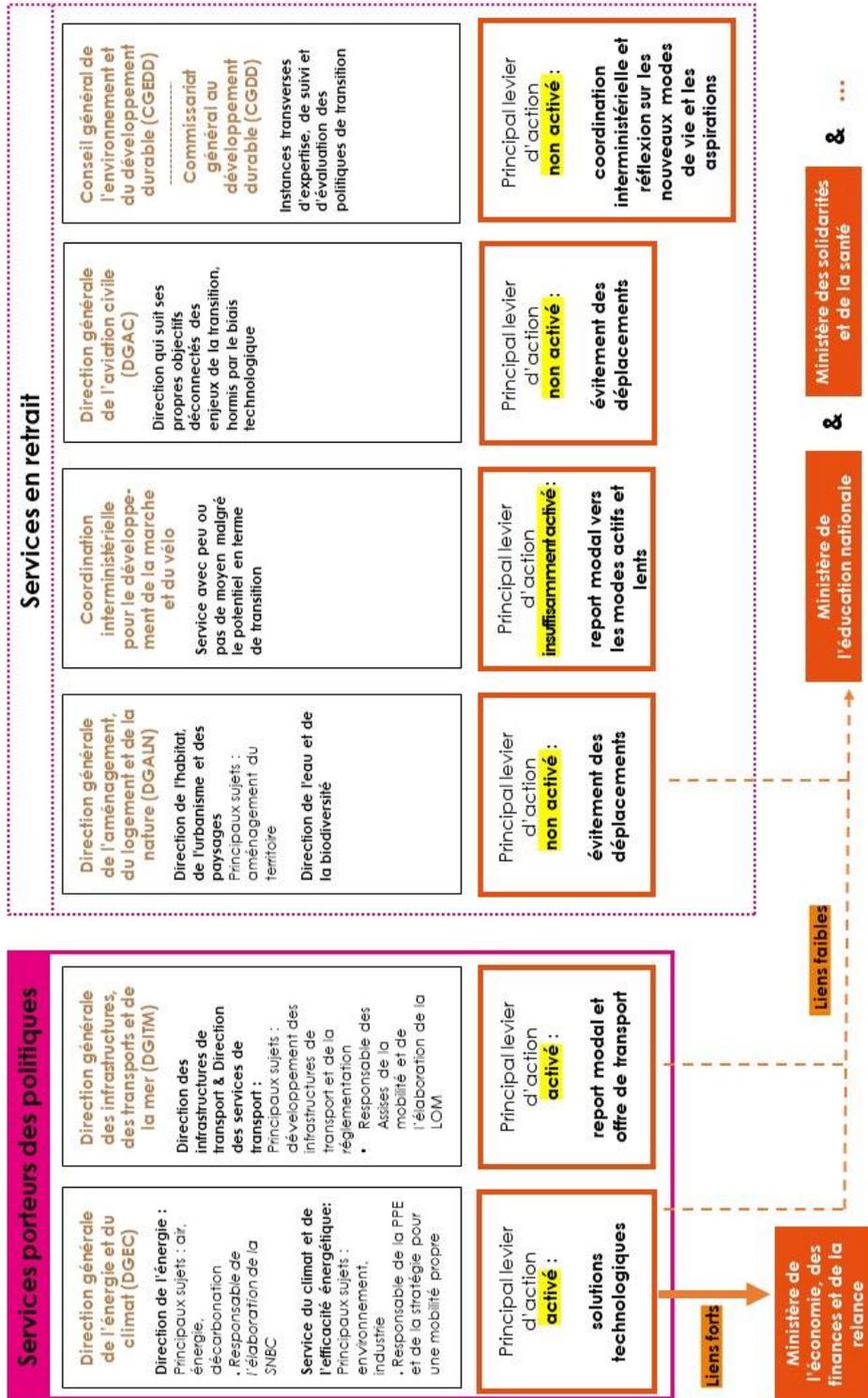
Les outils fiscaux contribuent à cette représentation biaisée. Assise sur l'automobilité propulsée par le pétrole, la TICPE (Taxe Intérieure de Consommation sur

les Produits Énergétiques) reste aux yeux du Ministère des Finances une rentrée d'argent dont il ne veut pas tarir la source. Cette dynamique se retrouve également à des échelles plus locales ; à La Réunion par exemple, les ressources de la collectivité régionale sont fondées en bonne part sur l'importation de voitures et la taxation de l'essence.

Autre exemple, alors que le nombre d'emplois liés au secteur du vélo est équivalent à celui du secteur des taxis et des VTC et que le chiffre d'affaires de ventes de vélos avoisine celui du matériel roulant ferroviaire (trains, métros et trams), l'importance du vélo reste très largement sous-estimée dans les représentations des acteurs. Quant à la marche, elle est la grande oubliée des politiques de mobilité. La politique nationale de la marche est confiée à un coordinateur interministériel Marche et Vélo, seul en charge de ces questions au sein du Ministère de la Transition Écologique. Celui-ci est régulièrement qualifié de Monsieur ou Madame Vélo, ce qui montre le manque de prise au sérieux de son rôle et l'insignifiance de la marche dans les représentations des acteurs.

Plus largement, la construction de politiques de limitation de l'empreinte carbone des mobilités invite à revoir les systèmes de valeurs et les imaginaires dominants : quel est notre rapport à la voiture (type de véhicule, possession, location, partage, ...) ? quel usage de la route dans un contexte de décarbonation (usages prioritaires, partage de la voirie avec d'autres modes, ...) ? qu'est-ce qu'une fiscalité juste ? quelle valeur donne-t-on à la mobilité et à l'immobilité ? comment penser un territoire agréable à vivre et favorable à la limitation de l'empreinte carbone de la mobilité ?

La gestion des enjeux de décarbonation de la mobilité au sein du Ministère de la Transition



Source : Forum Vies Mobiles

3. RECOMMANDATIONS : QUATRE LEVIERS POUR RÉDUIRE SANS ATTENDRE L'EMPREINTE CARBONE DE LA MOBILITÉ EN FRANCE

Les déplacements des Français ne peuvent être décarbonés d'ici à 2050 que si l'on accepte de repenser en profondeur la place de la mobilité dans les modes de vies et les territoires. Pour mettre en œuvre ce projet politique primordial, quatre leviers, jusqu'ici ignorés ou écartés, pourraient être actionnés.

1. Changer d'approche : s'assurer de l'équité de la politique de décarbonation des déplacements

- Réunir un parlement où les citoyens définiraient la place qu'ils souhaitent accorder à la mobilité dans leurs modes de vie de façon à débattre de toutes ses implications (aménagement du territoire, santé, famille, travail, vie sociale).
- Tenir compte de la diversité des modes de vie, des métiers et des territoires au regard de la mobilité en s'appuyant sur les travaux des ONG et des associations pour bâtir des politiques de déplacement adaptées.
- Évaluer systématiquement l'impact social et environnemental des mesures préconisées, en amont et en aval de leur mise en œuvre. Par exemple, évaluer l'efficacité et l'équité du recours au signal prix.

2. Changer de priorité : privilégier l'évitement des déplacements carbonés à l'amélioration de leur performance énergétique

- Au plan national, admettre que la politique d'amélioration de la performance énergétique du carburant et des véhicules (avion, voiture, ...) ne suffit pas pour diviser par 33 le volume des émissions de carbone des déplacements d'ici 2050. Pire, elle repousse dans le futur l'essentiel des actions à mener.
- Toujours lui préférer l'évitement des déplacements carbonés, y compris aériens (vie en proximité, télétravail, marche, vélo, transports collectifs, train de nuit), ou à défaut, le déploiement des transports partagés (covoiturage, autopartage, ...).
- Dans les territoires, missionner les Autorités Organisatrices des Mobilités pour mettre en place des appels d'offre multimodaux (marche, vélo, transports collectifs, covoiturage) afin de limiter l'empreinte carbone des déplacements.
- Localement, pérenniser les aménagements mis en place à la sortie du confinement (réseau de larges voiries au profit du vélo, ...) et favoriser l'apprentissage des façons alternatives de se déplacer (vélo, marche, ...).

3. Changer de politique industrielle : renoncer à la voiture individuelle lourde type SUV

- Développer une politique industrielle transparente accompagnant économiquement et socialement les nécessaires transformations des secteurs aéronautique et automobile tout en étant plus indépendante des entreprises du secteur, surreprésentées dans les instances actuelles de concertation.
- Développer une filière de production de véhicules légers, en particulier pour les personnes dépendantes d'un véhicule motorisé, de cycles (vélos électriques, vélos cargos, ...), de transports collectifs à hydrogène.
- Déconstruire l'imaginaire de la voiture (liberté, vitesse, puissance, ...) au profit d'imaginaires alternatifs plus modernes de la mobilité (bien-être, santé, convivialité, sensorialité). Par exemple, en interdisant la publicité pour les véhicules les plus polluants.

4. Changer de méthode : se doter de nouveaux outils d'action publique

- Pour assurer la cohérence de la nouvelle politique, créer une direction interministérielle à la mobilité coordonnant l'action des ministères concernés (santé, transports, aménagement du territoire, ...).
- Dégager les collectivités locales d'une mise en concurrence pour obtenir des financements de l'État, leur attribuer un budget pérenne pour mener des politiques de transition locales et déployer les expérimentations dont les résultats sont probants.
- Mettre en place des indicateurs favorables aux déplacements sans émission de carbone : compte carbone pour les individus et les entreprises, coût réel de la voiture individuelle, bénéfices pour la santé de la marche et du vélo, ...

La recherche :

La recherche « Décarboner les mobilités : quelles politiques en France ? » a été menée par une équipe du laboratoire MRTE (Mobilités, Réseaux, Territoires, Environnement) de CY Cergy Paris Université coordonnée par Jean-Baptiste Frégnon. Il s'agissait d'identifier l'existence ou non d'une transition des mobilités en faveur de pratiques à moindre impact carbone, en analysant comment les politiques publiques et les acteurs associés se saisissent de cet objectif.

La méthodologie du projet a reposé sur 31 entretiens menés avec 40 acteurs à

l'échelle nationale, voire européenne et à l'échelle locale, par l'étude de quatre cas : l'Île-de-France, la région urbaine de Grenoble, le Parc Naturel Régional des Grands Causses dans l'Aveyron et l'île de La Réunion. Elle s'est aussi appuyée sur l'analyse de multiples textes juridiques et documents de littérature grise liés aux politiques publiques interrogées et aux acteurs qui y sont associés. Un corpus médiatique a également été constitué à partir de 549 articles de presse.

**Retrouvez tous les détails de la recherche
ainsi que tous nos résultats
sur notre site :**

forumviesmobiles.org

Contacts :

Tom Dubois

Responsable communication,
relations publiques et porte-
parole

tom.dubois@sncf.fr

Anne Fuzier

Chargée de projet

anne.fuzier@sncf.fr

Le Forum Vies Mobiles est le think tank de la mobilité soutenu par SNCF.

Au cœur des modes de vie contemporains, la mobilité soulève des problèmes environnementaux et ne correspond pas pleinement aux aspirations des individus. L'ambition du Forum Vies Mobiles est d'imaginer des mobilités désirées et plus durables. Dans cette perspective, il finance et encadre des recherches nationales et internationales, mène des enquêtes et diffuse des connaissances pour que chacun puisse comprendre les choix collectifs auxquels nous sommes confrontés et agir en conséquence.