Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série L

2025/1021

26.5.2025

# RECOMMANDATION (UE) 2025/1021 DE LA COMMISSION

## du 22 mai 2025

## concernant la précarité en matière de transport: garantir une mobilité abordable, accessible et équitable

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 292,

considérant ce qui suit:

(1) Le principe 20 du socle européen des droits sociaux ([1]) établit que toute personne a le droit d'accéder aux services essentiels, y compris les transports, et que les personnes dans le besoin doivent bénéficier d'un soutien leur permettant d'accéder à ces services. Les transports permettent également d'accéder à d'autres activités qui favorisent une participation active à la société et au marché du travail, tels que l'emploi, les soins de santé et l'éducation. Dans ce contexte, la précarité en matière de transport est de plus en plus préoccupante, en particulier pour les groupes vulnérables, car elle compromet l'accès à ces services et contribue ainsi à l'exclusion sociale.

(2) La boussole pour la compétitivité ([2]) souligne que des infrastructures de transport adéquates sont une condition préalable à la compétitivité de l'Union européenne (UE), en soutenant notamment la logistique, la production à temps et la mobilité des personnes, des biens et des services. Les recherches montrent également que les transports jouent un rôle essentiel dans la promotion du développement économique, du bien-être et de l'équité sociale en soutenant l'accès à des emplois de qualité, notamment les personnes exposées au risque de pauvreté et d'exclusion sociale et certains groupes vulnérables de la société ([3]). Ils peuvent contribuer à renforcer l'équité et la solidarité intergénérationnelles.

(3) Le Fonds social pour le climat a été créé pour s'attaquer aux éventuels effets distributifs négatifs de l'extension de la couverture des marchés du carbone de l'UE aux bâtiments et au transport routier et les atténuer au moyen d'un nouveau système d'échange de quotas d'émission (SEQE2) conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil ([4]). Le Fonds social pour le climat devrait mobiliser 86,7 milliards d'euros entre 2026 et 2032 afin de soutenir les ménages vulnérables, les usagers des transports et les microentreprises particulièrement touchées par la précarité en matière d'énergie et de transport. Pour accéder à ce financement, les États membres doivent présenter leurs plans sociaux et climatiques nationaux au plus tard le 30 juin 2025 et atteindre les jalons et cibles pertinents de manière satisfaisante. La présente recommandation vise à soutenir les États membres dans leurs travaux.

(4) Les États membres peuvent utiliser le Fonds social pour le climat pour soutenir des mesures structurelles et des investissements visant à améliorer l'efficacité énergétique et à décarboner les bâtiments, et pour favoriser des solutions de mobilité propre, à condition que ces initiatives ciblent principalement les ménages vulnérables, les microentreprises ou les usagers des transports. Parmi les mesures et investissements éligibles liés aux transports figurent l'incitation à utiliser des transports publics abordables et accessibles, le soutien aux entités privées et publiques, y compris les coopératives, dans le développement et la fourniture d'une mobilité durable à la demande, de services de mobilité partagée et d'une offre de mobilité active, la facilitation de l'accès aux véhicules à émission nulle et aux vélos, le développement d'infrastructures de recharge et de ravitaillement ainsi que le soutien au développement d'un marché des véhicules d'occasion à émissions nulles.

(5) L'article 2, paragraphe 2, du règlement instituant le Fonds social pour le climat ([5]) a introduit, aux fins du règlement, la première et unique définition de la précarité en matière de transport à l'échelle de l'Union. Cette notion renvoie à «l'incapacité ou la difficulté pour les individus et les ménages de faire face aux coûts des transports privés ou publics, ou leur manque d'accès ou leur accès limité aux transports nécessaires pour accéder aux services et activités socio-économiques essentiels, compte tenu du contexte national et spatial».

([1]) https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/european-pillar-social-rights-20-principles_en (en anglais).
([2]) https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness_fr.
([3]) «Economic Perspectives on Transport and Equality» (OCDE, 2011); Study on the social dimension of the future EU transport system regarding users and passengers (UE, 2022) (en anglais).
([4]) Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil (JO L 275 du 25.10.2003, p. 32, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2003/87/oj).
([5]) Règlement (UE) 2023/955 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 instituant un Fonds social pour le climat et modifiant le règlement (UE) 2021/1060 (JO L 130 du 16.5.2023, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/955/oj).

(6) Sur la base de la définition de la précarité en matière de transport qui figure dans le règlement instituant le Fonds social pour le climat, les trois dimensions suivantes peuvent être dégagées:

a) caractère abordable: capacité des individus et des ménages à faire face aux coûts des transports privés ou publics;

b) disponibilité des transports: existence de services de transport et fréquence de ceux-ci;

c) accessibilité: capacité des individus et des ménages à accéder à des services et activités socio-économiques essentiels dans un délai raisonnable.

Une quatrième dimension, à savoir l'«adéquation du système de transport», est utile pour décrire la facilité d'utilisation du système, même si elle n'est pas incluse dans la définition officielle. L'«adéquation» comprend divers éléments supplémentaires tels que la fiabilité, l'adéquation pour les personnes qui l'utilisent pour des tâches de travail et/ou de soins (telles que les déplacements à destination et en provenance des lieux de travail et le transport d'enfants), la sûreté et la sécurité du système de transport et sa disponibilité en dehors des principales plages horaires, la question de savoir s'il est exempt d'obstacles et si les informations sur les possibilités de déplacement sont largement disponibles ([6]).

(7) La précarité en matière de transport trouve ses causes dans les faibles revenus et dans d'autres obstacles systémiques, tels que le manque d'accès à des logements abordables à proximité du lieu de travail, des installations éducatives et des services essentiels, l'isolement géographique, l'absence ou la disponibilité limitée de transports publics ou privés ou des caractéristiques socio-économiques, démographiques et physiques spécifiques qui limitent la capacité des individus à bénéficier de services de transport adéquats.

(8) Selon une étude de la Commission, les dépenses totales de transport sont les plus élevées dans les zones à densité de population moyenne, peut-être en raison d'une part plus importante des déplacements domicile-travail et d'un plus grand nombre de déplacements entre ces zones et les villes (par exemple pour aller travailler ou faire des achats) ([7]). Comme indiqué dans la stratégie de l'UE pour les régions ultrapériphériques ([8]), les transports jouent un rôle crucial pour les régions ultrapériphériques, à savoir les régions les plus reculées de l'UE. Les îles et les régions ultrapériphériques sont en général particulièrement touchées par la précarité en matière de transport, notamment en ce qui concerne l'accès des habitants aux services socio-économiques essentiels, la forte dépendance à l'égard des transports aériens et maritimes et la moindre substituabilité des modes de transport ([9]).

(9) Les données d'Eurostat ([10]) montrent que la proportion de personnes qui ne peuvent pas se permettre d'avoir une voiture et sont exposées au risque de pauvreté (moins de 60 % du revenu équivalent médian) allait d'environ 6 % (5,5 % en Italie, 6 % à Chypre et 6,2 % à Malte) à plus de 30 % (34,3 % en Finlande, 34 % en Roumanie et 32,4 % en Slovaquie et en Hongrie) en 2023. La situation varie considérablement selon le type de ménage. Dans 12 États membres, plus de 30 % des personnes à faibles revenus ayant des enfants à charge n'avaient pas les moyens de posséder une voiture (44,4 % en Slovaquie, 43,4 % en Hongrie) en 2023.

(10) Plus généralement, les personnes ou ménages à faible revenu et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure qui peuvent se permettre des transports publics ou privés peuvent être considérés comme exposés à un risque de précarité en matière de transport si les transports représentent une part importante de leur budget privé (par exemple plus de deux fois la médiane de la population du pays).

(11) La prévention et l'atténuation de la précarité en matière de transport sont l'une des priorités du réseau transeuropéen de transport (RTE-T). Les infrastructures du RTE-T doivent garantir une mobilité et une accessibilité sans discontinuité pour tous les utilisateurs, en particulier ceux qui se trouvent dans des situations de précarité ou de vulnérabilité en matière de transport.

([6]) Tel qu'indiqué dans: Commission européenne: direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, Cludius, J., Noka, V., Unger, N., Delfosse, L., e.a., rapport final, *Transport poverty: definitions, indicators, determinants, and mitigation strategies*, octobre 2024.

([7]) Commission européenne, rapport technique du JRC, «Energy Poverty, Transport Poverty and Living Conditions», analyse des données de l'UE et des indicateurs socio-économiques, 2022.

([8]) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «Donner la priorité aux citoyens, assurer une croissance durable et inclusive, libérer le potentiel des régions ultrapériphériques de l'Union», COM(2022) 198 final, 3.5.2022.

([9]) Sur le continent européen, les vols court-courriers peuvent être plus facilement remplacés par des trajets en train ou en voiture que dans les régions ultrapériphériques, voir l'étude du Parlement européen demandée par la commission TRAN, «Transports et tourisme dans les régions ultrapériphériques: évaluation de la précarité en matière de mobilité et des effets des nouvelles politiques climatiques», PE 759.311, mars 2025, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/759311/CASP_STU(2025)759311_EN.pdf (version intégrale en anglais).

([10]) https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_mddu05/default/table?category=livcon.ilc.ilc_md.ilc_mddu.

(12) Dans sa vision à long terme pour les zones rurales d'Europe ([11]), la Commission invite les États membres et les régions à élaborer des stratégies de mobilité rurale durables, l'objectif général étant de créer «des zones rurales plus fortes, connectées, résilientes et prospères d'ici à 2040». Cette vision nécessite des efforts pour maintenir et améliorer des services de transport public et des infrastructures abordables, tels que les chemins de fer, les voies navigables intérieures, les routes, les stations de recharge et de ravitaillement, afin de soutenir les solutions de mobilité à émissions nulles, les pistes cyclables, les connexions multimodales, y compris les transports actifs, ainsi que les liaisons maritimes à courte distance et aériennes.

(13) Comme indiqué dans le plan d'action industriel en faveur du secteur automobile adopté par la Commission ([12]), les régimes de crédit-bail social ([13]) peuvent contribuer à fournir des solutions de mobilité abordables et propres aux usagers vulnérables des transports, et pourraient être financés par les fonds que le Fonds social pour le climat mobilisera entre 2026 et 2032. En outre, les véhicules autonomes partagés, les navettes autonomes et les véhicules télécommandés peuvent contribuer à résoudre les problèmes du premier/dernier kilomètre pour les communautés mal desservies ([14]).

(14) La Commission a facilité l'échange de bonnes pratiques entre les États membres sur les mesures et les investissements efficaces au regard du coût à inclure dans les plans sociaux pour le climat ([15]), ainsi que sur la conduite de consultations publiques ([16]). Elle a publié des documents d'orientation relatifs à la mise en œuvre du Fonds social pour le climat ([17]), ainsi qu'un ensemble de recommandations contenant des bonnes pratiques pour le Fonds social pour le climat, telles qu'elles ont été formulées par le sous-groupe sur les transports publics et la mobilité partagée du groupe d'experts sur la mobilité urbaine ([18]).

(15) La collecte de données sur les indicateurs pertinents pour les politiques est essentielle pour définir les priorités d'action, recenser les principaux bénéficiaires et suivre les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs stratégiques. Plusieurs indicateurs élaborés par Eurostat peuvent soutenir ce processus et permettre de comparer les résultats dans l'ensemble de l'UE, en s'appuyant sur les tableaux de bord et les cadres de suivi existants, tels que le tableau de bord social ([19]), ainsi que sur d'autres éléments probants partagés dans le cadre des examens réguliers de l'état d'avancement de la mise en œuvre de la recommandation du Conseil visant à assurer une transition équitable pour tous ([20]).

(16) L'observatoire européen de la transition équitable, qui sera lancé en 2026, fait suite à la recommandation du Conseil visant à assurer une transition équitable vers la neutralité climatique ([21]) et a pour but de renforcer la base factuelle sur les aspects de la transition écologique liés à l'équité. L'observatoire élaborera et rassemblera des données pertinentes, mettra au point des indicateurs normalisés, recueillera les bonnes pratiques et facilitera le partage de données sur les tendances et les politiques pertinentes, y compris la précarité en matière de transport et les groupes vulnérables.

([11]) COM(2021) 345 final, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2021/06/30-06-2021-long-term-vision-for-rural-areas-for-stronger-connected-resilient-prosperous-eu-rural-areas (en anglais).

([12]) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Plan d'action industriel en faveur du secteur automobile, COM(2025/) 95 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:52025DC0095.

([13]) Voir, par exemple, le régime français de leasing social au point 3.6.3 de: Commission européenne: direction générale de l'action pour le climat, Ludden, V., Laine, A., Vondung, F., Koska, T., e.a., *Support for the implementation of the Social Climate Fund Note on good practices for cost-effective measures and investments – Executive summary*, Office des publications de l'Union européenne, 2024, https://data.europa.eu/doi/10.2834/668436.

([14]) Voir le rapport 2022 de l'Agence européenne pour l'environnement sur les transports et l'environnement, https://www.eea.europa.eu/publications/transport-and-environment-report-2022 (en anglais).

([15]) Commission européenne: direction générale de l'action pour le climat, Ludden, V., Laine, A., Vondung, F., Koska, T., e.a., *Support for the implementation of the Social Climate Fund Note on good practices for cost-effective measures and investments – Executive summary*, Office des publications de l'Union européenne, 2024, https://data.europa.eu/doi/10.2834/668436.

([16]) Commission européenne: direction générale de l'action pour le climat et Gelibolyan, K., *Support for the implementation of the Social Climate Fund – Note on good practices of public consultation for the Social Climate Plans*, Office des publications de l'Union européenne, 2024, https://data.europa.eu/doi/10.2834/49708.

([17]) Commission européenne, communication de la Commission, «Guidance on the Social Climate Plans», C(2025) 881 final du 5.3.2025, https://climate.ec.europa.eu/document/download/9fbce2e3-5052-4d61-874a-54af0c7dbf55_en?filename=c_2025_881_part_1_en.pdf.

([18]) Public Transport and Shared Mobility EGUM Subgroup, 10.6.2024, https://transport.ec.europa.eu/document/download/f7e54ea5-23aa-4f8d-a24c-9d902fc9652c_en?filename=EGUM_Recommendations_Social-Climate-Fund.pdf.

([19]) Voir https://ec.europa.eu/eurostat/cache/dashboard/social-scoreboard/.

([20]) Voir https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15439-2023-INIT/fr/pdf.

([21]) Recommandation du Conseil du 16 juin 2022 visant à assurer une transition équitable vers la neutralité climatique, 2022/C 243/04, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=oj:JOC_2022_243_R_0004.

(17) Compte tenu de ses interconnexions avec différents domaines d'action, la précarité en matière de transport ne peut être combattue isolément. Il est essentiel d'adopter une approche intersectorielle lors de l'élaboration de mesures qui s'adressent aux groupes vulnérables, par exemple en liant les projets de logements sociaux à la fourniture d'infrastructures de transport adéquates, abordables et durables,

RECOMMANDE AUX ÉTATS MEMBRES:

Section I — *Élaboration d'une approche stratégique pour combattre et prévenir la précarité en matière de transport*

1. Intégrer la précarité en matière de transport dans les stratégies existantes de lutte contre la pauvreté et les stratégies sectorielles (par exemple dans le domaine de l'énergie) aux niveaux national et régional, avec des objectifs clairement définis et mesurables, des plans de mise en œuvre réalisables assortis d'étapes, de responsabilités claires et de ressources adéquates à long terme. L'objectif général devrait être de prévenir et de réduire la précarité en matière de transport, tout en respectant l'environnement et les objectifs climatiques convenus et en tenant compte de la viabilité économique des mesures prises. On pourra s'inspirer du processus énoncé dans le règlement (UE) 2023/955 pour l'établissement des plans sociaux nationaux pour le climat au titre du Fonds social pour le climat, de la recommandation du Conseil visant à assurer une transition équitable vers la neutralité climatique, ainsi que des lignes directrices pour l'élaboration de plans de mobilité urbaine durable ([22]), et s'aligner sur ce processus. Les étapes importantes de ce processus sont les suivantes:

   a) déterminer les groupes vulnérables touchés par la précarité en matière de transport, sur la base des données disponibles et de la ou des causes profondes de la précarité en matière de transport sur les territoires nationaux, en tenant compte de toutes les dimensions de la précarité en matière de transport;

   b) recenser et analyser les problèmes et procéder à une planification interdisciplinaire associant les parties prenantes et le public, en mettant particulièrement l'accent sur les autorités et les représentants régionaux et locaux, en recourant à une consultation publique complète et transparente et à un processus d'engagement des parties prenantes, et en faisant participer activement les groupes cibles à toutes les étapes;

   c) recenser les mesures et les investissements appropriés liés à des jalons, des cibles et des calendriers mesurables pour l'éradication progressive de la précarité en matière de transport, en s'appuyant sur les évaluations de l'impact distributif des mesures et des réformes ([23]);

   d) mettre en œuvre les mesures et les investissements et assurer le suivi public de leur mise en œuvre. Évaluer les progrès réalisés sur la base d'une série d'indicateurs de performance et éventuellement adapter les politiques, si nécessaire, en utilisant les processus de gouvernance, les tableaux de bord et les indicateurs existants, le cas échéant.

2. Assurer la cohérence et les synergies avec la mise en œuvre et les examens réguliers des progrès accomplis au titre de la recommandation du Conseil visant à assurer une transition équitable vers la neutralité climatique. Tenir compte des besoins en matière de transport lors de la préparation de plans d'inclusion pour les bénéficiaires du revenu minimum ([24]).

3. Assurer la cohérence avec les mesures et les investissements prévus et les engagements pris au titre de divers programmes et plans connexes, par exemple dans le cadre des plans pour la reprise et la résilience, des programmes de la politique de cohésion, des plans territoriaux de transition juste, des plans nationaux en matière d'énergie et de climat, des stratégies immobilières à long terme et des plans nationaux de rénovation des bâtiments, ainsi que des plans sociaux en matière de climat.

4. Donner aux acteurs locaux et régionaux les moyens d'agir et renforcer leur capacité à déterminer, concevoir et réaliser les mesures et les investissements appropriés, en donnant accès à des formations, à des outils et aux ressources appropriées. Ces acteurs sont essentiels pour adapter les solutions aux besoins spécifiques de leurs communautés et pour garantir une mise en œuvre effective au niveau local.

([22]) https://urban-mobility-observatory.transport.ec.europa.eu/sustainable-urban-mobility-plans/sump-guidelines-and-decision-makers-summary_en (en anglais).

([23]) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «Mieux évaluer les effets distributifs des politiques des États membres», COM(2022) 494 final, 28.9.2022, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=COM%3A2022%3A494%3AFIN&qid=1664539714709.

([24]) Recommandation du Conseil du 30 janvier 2023 relative à un revenu minimum adéquat pour garantir une inclusion active (2023/C 41/01).

5. Partager les bonnes pratiques, les enseignements tirés et les incidences des mesures sur différents groupes vulnérables, afin de favoriser l'apprentissage mutuel et d'améliorer l'efficacité des interventions dans l'ensemble de l'UE, notamment par des contributions au futur observatoire européen de la transition équitable.

Section II — *Planification des politiques*

6. Établir ce qui doit être considéré comme un niveau suffisant d'accessibilité à des transports abordables, par région et également au niveau local, en veillant à ce que la répartition spatiale des services socio-économiques essentiels et la fourniture d'options et d'infrastructures de transport soient alignées.

7. S'inspirer du cadre en matière d'accessibilité élaboré par la Commission et le Forum international des transports de l'OCDE, qui repose sur i) l'accessibilité, définie comme le nombre total de destinations pouvant être atteintes dans un délai déterminé; ii) la proximité, définie comme le nombre total de destinations situées à une distance déterminée; et iii) la performance des transports, considérée comme le rapport entre accessibilité et proximité, comparant la population accessible à la population voisine ([25]). Inclure les trajets multimodaux, tels que les combinaisons bus/train, afin de déterminer les priorités en matière d'investissements dans les infrastructures. Tout en tenant compte également du caractère abordable des transports, évaluer s'il y a lieu d'améliorer les infrastructures existantes, de les étendre ou d'en construire de nouvelles, ou d'améliorer la connectivité multimodale, par exemple avec des pistes cyclables conduisant à des gares ferroviaires ou des bus reliant les gares ferroviaires.

8. Soutenir et encourager les autorités locales des zones urbaines et périurbaines à lutter contre la précarité en matière de transport lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des plans de mobilité urbaine durable (PMUD). Envisager d'adopter des approches similaires pour la planification des solutions de mobilité dans les régions rurales et reculées qui ne sont pas couvertes par les PMUD.

9. Envisager de remédier aux lacunes importantes en matière de données au moyen d'une collecte régulière et systématique de données ([26]), en rendant les résultats accessibles au public sur les plateformes de données gouvernementales à différents niveaux de gouvernement. Envisager l'élaboration et l'utilisation d'indicateurs et de données désagrégés, y compris par sexe et par revenu, combinés à des indicateurs géospatiaux (voir exemples figurant à l'annexe I), au moins au niveau NUTS 3 ([27]), couvrant la disponibilité des réseaux de transport et la dimension d'accessibilité (localisation des services socio-économiques essentiels).

10. Maximiser l'efficacité des financements nationaux disponibles et des instruments de financement de l'UE pour financer les infrastructures de transport et les services de transport qui permettent de lutter contre la précarité en matière de transport tout en promouvant la mobilité durable dans l'ensemble de l'UE. Examiner les ressources disponibles, le calendrier des investissements, les besoins des populations locales et les coûts et avantages des différents modes de transport dans ce contexte.

11. Coopérer avec les autres États membres pour aligner les politiques en matière de collecte de données et fournir des possibilités de transport par-delà les frontières nationales, en particulier pour les usagers vulnérables des transports, et encourager également la contribution des parties prenantes au-delà des frontières.

([25]) Commission européenne: direction générale de la politique régionale et urbaine, Brons, M., Poelman, H., Ackermans, L., Ibáñez, J., e.a., *Passenger rail performance in Europe – Regional and territorial accessibility indicators for passenger rail*, Office des publications de l'Union européenne, 2021 Inforegio – Passenger rail performance in Europe: Regional and territorial accessibility indicators for passenger rail. Pour le transport routier, voir Commission européenne, *Road Transport Performance in Europe*, 2018, Inforegio – Road transport performance in Europe.

([26]) Parmi les éléments importants à cet égard, citons, à titre d'exemple: la localisation des arrêts des transports publics et les horaires des transports publics (fréquence des correspondances), les temps de trajet sur la base de données en temps réel (en particulier les flux de trafic aux heures de pointe), les trajets les plus courants au niveau local, les données sur le réseau routier, les données sur la possession de voitures, les infrastructures cyclables et piétonnières et les données sur la localisation des services socio-économiques essentiels. Idéalement, les données devraient fournir des informations sur les tendances concernant tous les modes de transport, sur les raisons du choix d'un mode de transport particulier dans une zone géographique ainsi que sur le niveau d'intégration des modes de transport (multimodalité).

([27]) Une région NUTS 3 est une unité territoriale telle que définie dans le règlement (CE) n° 1059/2003 du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS).

Section III — *Conception des politiques*

12. Donner la priorité aux mesures qui profitent aux personnes et aux ménages les plus touchés par la précarité en matière de transport, sur la base d'évaluations solides des effets distributifs des mesures et politiques pertinentes.

13. Les mesures d'aide ciblées peuvent, par exemple, viser les ménages à faible revenu ou à revenu intermédiaire de la tranche inférieure dans les zones géographiques mal desservies, sans pour autant laisser de côté les groupes vulnérables dans les zones plus prospères, par exemple les grandes villes. Une autre approche consiste à concentrer le soutien sur des catégories spécifiques de personnes vulnérables, en particulier celles qui dépendent des transports motorisés à partir de combustibles fossiles et qui soit n'ont pas accès à des options de transport public abordables et adéquates, soit sont confrontées à une disponibilité insuffisante ou limitée de ces services dans leur région. Une autre option consiste à combiner des améliorations du système de transport public (accessible à tous) avec des prix réduits ou des bons à valoir sur le transport public pour les groupes vulnérables (voir l'annexe II énumérant certains investissements et mesures à titre d'exemples, ainsi que les orientations de la Commission sur les plans sociaux pour le climat). De cette manière, l'offre globale de transport pourra être améliorée dans l'intérêt de tous, et il sera plus facile de réaliser des économies d'échelle.

14. Veiller à ce que les mesures ne se limitent pas aux personnes disposant de voitures ou de vélos, mais comprennent également la décarbonation du secteur des transports locaux et de ses infrastructures. Prendre en considération toutes les formes de mobilité: les transports publics multimodaux ainsi que les nouveaux services fondés sur le partage de trajets, le covoiturage (y compris éventuellement les véhicules autonomes) et les services de mobilité partagée, y compris la micromobilité, les services à la demande et la mobilité active (marche et vélo).

15. S'appuyer sur les bonnes pratiques et les priorités d'action exposées dans la récente communication de la Commission sur la décarbonation des flottes d'entreprises ([28]), qui peuvent accélérer le cycle de remplacement des véhicules d'entreprise à émissions nulles et, partant, soutenir l'émergence d'un vaste marché de l'occasion.

16. Envisager de fournir aux usagers vulnérables des transports et aux microentreprises vulnérables un accès à des véhicules à émissions nulles neufs et d'occasion, au moyen de mesures telles que des systèmes de crédit-bail social, associées au déploiement d'infrastructures de recharge. Lors de la conception de systèmes de location ou de crédit-bail de véhicules à émissions nulles pour les groupes vulnérables, il pourrait être tenu compte de facteurs tels que le niveau des revenus, l'accessibilité et la disponibilité des transports publics et des services de mobilité partagée existants, ainsi que les durées et distances moyennes entre le domicile et le lieu de travail.

17. Encourager l'utilisation du mode le plus durable disponible, tout en veillant à ce qu'il corresponde aux besoins quotidiens des groupes cibles. Donner la priorité aux transports publics plutôt qu'à la mobilité individuelle non active, en réduisant la dépendance à l'égard de la voiture particulière. Soutenir l'amélioration des liaisons de transport public dans les zones urbaines ainsi que la connexion avec les zones rurales, périphériques et reculées. Tout en concentrant le soutien immédiat sur les groupes touchés par la précarité en matière de transport, concevoir une politique qui tienne compte des besoins plus larges en matière de transport. Cela permettra non seulement de lutter contre la précarité en matière de transport, mais aussi, plus globalement, d'améliorer la connectivité du système, de réduire les émissions de $CO_2$ et de polluants atmosphériques, les embouteillages, les accidents et le bruit, et de fournir une solution viable à tous les groupes de population.

18. Accroître les zones de chalandise des transports collectifs de masse en les combinant avec des bus, des navettes à la demande, des solutions de mobilité partagée (comme les véhicules, vélos électriques et trottinettes électriques partagés, mais aussi les véhicules autonomes partagés et les trajets partagés par le covoiturage), la mobilité à la demande et la mobilité active.

19. Pour les services de transport public locaux et régionaux qui ne sont pas commercialement viables, envisager l'attribution de marchés de services publics, assortis de compensations appropriées aux opérateurs de transport, afin de garantir la fourniture adéquate de services répondant à un besoin de service public ([29]). Dans les zones mal desservies, envisager d'accorder un soutien aux services à la demande, tels que le transport routier collectif ou les taxis partagés, en particulier dans les zones à faible densité de population. Encourager l'entrée sur le marché d'opérateurs de transport en réduisant les obstacles administratifs ou juridiques à la fourniture de services, en vue d'accroître le choix et l'accessibilité et de réduire les prix pour les usagers, notamment pour les usagers vulnérables.

([28]) COM(2025) 96 final.

([29]) Vu le règlement (CE) n° 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, qui établit le principe d'une procédure d'appel d'offres obligatoire pour les contrats de service public dans le domaine des transports terrestres.

20. Envisager de piloter le déploiement de véhicules autonomes partagés, de navettes autonomes et de véhicules télécommandés afin de fournir des transports abordables et efficaces dans les communautés mal desservies et de résoudre les problèmes du premier et du dernier kilomètre, notamment en veillant à ce que les conditions juridiques appropriées soient en place pour permettre la fourniture de ces services.

21. Faciliter l'utilisation des vélos, des vélos électriques et des solutions similaires de micromobilité, ainsi que la marche (grâce à des infrastructures piétonnières). Mettre en place un réseau d'infrastructures cyclables sûr, sécurisé et pratique, y compris des parkings à vélos et des services connexes (tels que des systèmes de partage de vélos), qui relie les zones à faible revenu aux destinations utiles. Envisager de subventionner l'achat ou le crédit-bail de bicyclettes, de vélos électriques et de vélos-cargos afin d'aider les usagers des transports à faibles revenus.

22. Veiller à ce que l'égalité entre les hommes et les femmes ([30]), l'inclusion, le caractère abordable et l'accessibilité des transports publics et des services de mobilité partagée, y compris pour les passagers handicapés ou à mobilité réduite, soient intégrés dans la conception et la mise en œuvre des politiques. Prendre en considération les besoins et les schémas de mobilité plus complexes (tels que l'utilisation de modes de transport multiples) de différents groupes sociaux, en particulier des personnes qui n'ont pas les moyens de posséder une voiture personnelle et des personnes devant s'occuper de proches. Toujours envisager de proposer des transports publics ou des solutions de mobilité active pour atteindre les principaux lieux d'emploi, en particulier pour les lieux offrant un emploi à un nombre important de personnes à faibles revenus.

23. Soutenir les mesures et les investissements dans les transports au moyen d'infrastructures numériques adéquates et largement disponibles, en particulier dans les zones reculées et rurales. Introduire des services innovants (le cas échéant), tels que des budgets de mobilité fournis par l'intermédiaire d'applications de mobilité à la demande ou de portefeuilles numériques, afin de fournir un soutien ciblé aux utilisateurs vulnérables. Compléter les solutions numériques par des solutions non numériques afin de rendre les informations et les services également accessibles aux utilisateurs ayant une faible habileté numérique ou un accès limité à l'internet. Faciliter le développement et la portée des services de transport qui utilisent les technologies numériques pour offrir un choix plus large d'options de voyage et réduire les délais d'attente, les temps de trajet ou les coûts du transport.

24. Sensibiliser à toutes les mesures visant à lutter contre la précarité en matière de transport au moyen de canaux de communication appropriés, afin de veiller à ce que les bénéficiaires visés soient informés et encouragés à bénéficier des mesures visant à réduire la précarité en matière de transport. S'adresser aux organisations de la société civile, en particulier celles qui représentent des groupes exposés au risque de précarité en matière de transport, afin de les associer à des campagnes de sensibilisation. Chercher à faire évoluer l'attitude du public à l'égard des transports durables, en rendant ces solutions plus acceptables et plus accessibles à l'échelle nationale.

Fait à Bruxelles, le 22 mai 2025.

*Par la Commission*
Apostolos TZITZIKOSTAS
*Membre de la Commission*

([30]) Des outils pratiques, tels que le manuel pour l'intégration de l'égalité dans le secteur des transports, peuvent aider les autorités publiques et les acteurs des transports à mettre en pratique cette approche. Commission européenne: direction générale de la mobilité et des transports, *Handbook for equality mainstreaming at DG MOVE – Training materials for equality mainstreaming in mobility and transport*, Office des publications de l'Union européenne, 2024, https://data.europa.eu/doi/10.2832/824729.

*ANNEXE I*

**EXEMPLES D'INDICATEURS DE PRÉCARITÉ EN MATIÈRE DE TRANSPORT**

1. **COMMISSION EUROPÉENNE: DIRECTION GÉNÉRALE DE L'EMPLOI, DES AFFAIRES SOCIALES ET DE L'INCLUSION, CLUDIUS, J., NOKA, V., UNGER, N., DELFOSSE, L., E.A., RAPPORT FINAL, *TRANSPORT POVERTY: DEFINITIONS, INDICATORS, DETERMINANTS, AND MITIGATION STRATEGIES*, OCTOBRE 2024** ([1])

1) Indicateurs axés sur le caractère abordable des transports

   a) Part de la population confrontée à une absence forcée de voiture par groupe de revenus et par type de ménage, pour différents groupes de population

   b) Part de la population pour laquelle les billets de transport public sont «trop chers» (également disponible en fonction du degré d'urbanisation: agglomérations, villes et banlieues, zones rurales, et pour différents groupes de population)

   c) Part de la population des ménages identifiée par les indicateurs 6 % et 2M ([2]) relatifs au caractère abordable des transports (également disponible en fonction du degré d'urbanisation: agglomérations, villes et banlieues, zones rurales, et pour différents groupes de population)

   d) Pourcentage du revenu disponible consacré aux transports (utilisation des équipements de transport et services de transport) (également disponible par décile de dépenses)

2) Indicateurs axés sur la disponibilité des transports

   a) Part de la population qui est en situation de privation matérielle et sociale et qui possède une voiture

   b) Part de la population pour laquelle l'arrêt des transports publics le plus proche est «trop éloigné» (également disponible en fonction du degré d'urbanisation: agglomérations, villes et banlieues, zones rurales)

   c) Part de la population ayant un accès «très difficile» aux transports publics, par rapport à la population totale et à la population rurale

3) Indicateurs axés sur l'accessibilité des transports

   — Part de la population active qui met plus de 30 minutes pour se rendre au travail (aller simple) par degré d'urbanisation

4) Indicateurs axés sur l'adéquation des transports

   — Part de la population qui estime que l'accès aux transports publics est trop difficile pour les personnes à mobilité réduite

2. **LISTE NON EXHAUSTIVE D'EXEMPLES D'INDICATEURS UTILES SUPPLÉMENTAIRES QUI POURRAIENT ÊTRE ÉLABORÉS OU EXISTENT DÉJÀ**

**Dimension du caractère abordable:**

   a) BRDE (bas revenus, dépenses élevées): indicateur mesurant la part des ménages dont les dépenses de transport sont supérieures à la médiane nationale et qui sont exposés au risque de pauvreté ([3])

([1]) Commission européenne: direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, Cludius, J., Noka, V., Unger, N., Delfosse, L., e.a., rapport final, *Transport poverty: definitions, indicators, determinants, and mitigation strategies*, octobre 2024, https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/transport-poverty-definitions-indicators-determinants-and-mitigation-strategies-final-report_en. Source: 1) a): Eurostat [ilc_mddu05], 1) b): Eurostat [ilc_mdes13a], 1) d): Eurostat [icw_aff_05], 2) c): Eurofound 2016 European Quality of Life Survey microdata; 3): Eurostat [lfso_19plwk28].

([2]) Seuil de 6 %: part de la population qui dépense plus de 6 % ou plus du double de la médiane nationale pour les transports et dont les dépenses totales sont inférieures à la médiane nationale. 2M fait référence à l'indice de dépenses disproportionné (2M signifie «deux fois la médiane nationale»). Un ménage est considéré comme «usager vulnérable des transports» si la part de ses dépenses totales consacrées aux transports est plus de deux fois supérieure à la médiane nationale. En d'autres termes, il s'agit de ménages dont la situation socio-économique les amène à dépenser de manière disproportionnée pour maintenir un niveau de mobilité adapté à leurs besoins.

([3]) Combinaison de l'indicateur précédent et des personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale par groupe de pays de naissance (population âgée de 18 ans et plus) (ilc_peps06n).

b) Indicateur de 10 % (pourcentage des ménages dont les dépenses de transport représentent plus de 10 % du revenu net)

c) Personnes n'ayant pas les moyens d'utiliser régulièrement les transports publics par âge, sexe, statut professionnel et niveau de revenus ([4])

d) Structure des dépenses de consommation par degré d'urbanisation et selon la classification des fonctions de la consommation individuelle (données pour 2020 également disponibles) ([5])

**Dimension de la disponibilité des transports et de l'accessibilité des services essentiels:**

a) Nombre de passagers transportés par les transports publics dans la ville et la zone urbaine fonctionnelle par an

b) Voyageurs-kilomètres des transports publics dans la ville et la zone urbaine fonctionnelle par an

c) Nombre d'emplacements de vélo adjacents aux arrêts et stations de transports publics dans la ville et la zone urbaine fonctionnelle

d) Temps moyen de trajet pour 3 km en transports publics à travers la ville et la zone urbaine fonctionnelle pendant les heures de pointe et les heures creuses

e) Population disposant d'un arrêt de transport public accessible à pied (arrêt de bus et de tram à moins de 500 m et/ou point d'arrêt ferroviaire ou station de métro dans un rayon de 1 km) — existe déjà pour les zones urbaines ([6])

f) Personnes occupant un emploi par temps de trajet, niveau d'éducation atteint et degré d'urbanisation ([7])

g) Population accessible par chemin de fer en 1,5 heure/population dans un rayon de 120 km × 100 ([8])

Pour la marche, le vélo, les transports publics, la libre circulation, la conduite dans des conditions réalistes/encombrées:

h) Nombre de personnes/d'installations de service atteintes dans un seuil de temps de trajet spécifique (au niveau de la grille ou agrégé au niveau UAL/NUTS 3)

i) Part de la population ayant accès à au moins N installations de service dans un seuil de temps de trajet (par UAL/NUTS 3) («N» étant le nombre d'installations de service pertinentes à prendre en considération en fonction du service)

j) Temps de trajet nécessaire pour atteindre les N installations/personnes les plus proches (au niveau de la grille, ou agrégé au niveau UAL/NUTS 3)

k) Indicateur d'accessibilité Foster-Greer-Thorbecke (FGT2) comptant les individus en dessous d'un seuil de suffisance prédéfini ([9]), pondéré par l'ampleur de leur déficit d'accessibilité pendant une durée de trajet donnée (40-50 min.) (au niveau de la grille ou agrégé au niveau UAL/NUTS 3)

([4]) https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_mdes13a/default/table?category=livcon.ilc.ilc_md.ilc_mdes.
([5]) https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/hbs_str_t226/default/table?category=degurb.degurb_livcon.
([6]) Voir le 8e rapport de cohésion de la Commission européenne, *Cohesion in Europe towards 2050, eighth report on economic, social and territorial cohesion*, 2021, carte 4.7, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion8/8cr.pdf.
([7]) https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfso_19plwk28/default/table?category=degurb.degurb_labour.du_lfso.du_lfso_19.
([8]) Voir Commission européenne: direction générale de la politique régionale et urbaine, Brons, M., Poelman, H., Ackermans, L., Ibáñez, J. N., e.a., *Passenger rail performance in Europe – Regional and territorial access indicators for passenger rail*, Office des publications de l'Union européenne, 2021.
([9]) Voir Science direct, «Defining and implementing a sufficient level of accessibility: What's stopping us?», Jean Ryan et Karel Martens, septembre 2023, https://doi.org/10.1016/j.tra.2023.103792.

**S'agissant des dimensions de disponibilité et d'accessibilité, les éléments suivants peuvent être utiles:**

— Commission européenne, *Passenger Rail Performance in Europe: Regional and territorial Accessibility Indicators for Passenger Rail*, 2021 ([10])

— Pour le transport routier, voir Commission européenne, *Road Transport Performance in Europe*, 2018 ([11])

— Commission européenne, *Cohesion in Europe towards 2050, eighth report on economic, social and territorial cohesion*, 2021 (en anglais), voir carte 4.7 ([12])

— Commission européenne, *Ninth report on economic, social and territorial cohesion*, 2024 ([13])

— OECD Rural Studies, «Getting to Services in Towns and Villages», *Preparing Regions for Demographic Change*, 2024, p. 13 ([14])

Pour évaluer **la qualité et la suffisance du réseau de transport public**, les différents modes de transport public pourraient être divisés en «catégories de qualité» en fonction de la fréquence du mode de transport (par exemple moins de 5 minutes, 5 à 10 minutes, 10 à 20 minutes, etc.) et de la distance jusqu'à l'arrêt suivant de chaque mode de transport ([15]).

**Dimension de l'adéquation des transports:**

a) Part des stations de métro comportant des installations pour les personnes handicapées et à mobilité réduite

b) Nombre d'arrêts et de stations de transports publics dans la ville et la zone urbaine fonctionnelle accessibles aux personnes handicapées et aux personnes à mobilité réduite

c) Nombre de véhicules de transport public dans la ville et la zone urbaine fonctionnelle accessibles aux personnes handicapées et aux personnes à mobilité réduite, ventilé par type de véhicule

---

([10]) Commission européenne: direction générale de la politique régionale et urbaine, Brons, M., Poelman, H., Ackermans, L., Ibáñez, J. N., e.a., *Passenger rail performance in Europe – Regional and territorial accessibility indicators for passenger rail*, Office des publications de l'Union européenne, 2021, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/working-papers/2022/passenger-rail-performance-in-europe-regional-and-territorial-accessibility-indicators-for-passenger-rail.

([11]) https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/working-papers/2019/road-transport-performance-in-europe (en anglais).

([12]) https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion8/8cr.pdf (en anglais).

([13]) https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion9/9CR_Report_FINAL.pdf (en anglais).

([14]) https://www.oecd.org/en/publications/getting-to-services-in-towns-and-villages_df1e9b88-en.html (en anglais).

([15]) Voir l'exemple de l'Autriche, https://www.oerok-atlas.at/oerok/files/summaries/87.pdf; https://www.oerok-atlas.at/#indicator/87 (en allemand).

*ANNEXE II* ([1])

**SOUTIEN À LA MOBILITÉ DURABLE: EXEMPLES DE MESURES ET D'INVESTISSEMENTS CIBLÉS EFFICACES AU REGARD DES COÛTS** ([2])

1) **Soutien axé sur les ménages à faible revenu ou à revenu intermédiaire de la tranche inférieure dans les zones géographiques mal desservies**

— Amélioration des services de transport public et ouverture de lignes d'autobus/autocar/chemin de fer dans les zones suburbaines, périurbaines et rurales principalement à faible revenu

— Construction d'infrastructures de transport public dans des zones principalement à faible revenu; pôles de mobilité pour faciliter les échanges et connexions entre les transports publics, mobilité partagée, vélo et marche dans les zones essentiellement suburbaines, périurbaines et rurales, afin de les relier aux centres urbains

2) **Soutien axé sur les groupes vulnérables**

— Subvention de transports spécifiques porte à porte à la demande ou de services à la demande de transport public à émissions nulles pour les groupes vulnérables

— Programmes de bons à valoir pour les abonnements aux transports publics locaux et aux systèmes de mobilité partagée (y compris les vélos, les vélos électriques et les trottinettes) destinés aux groupes vulnérables

— Amélioration de l'accessibilité des transports publics pour les personnes handicapées grâce à l'installation de rampes d'accès, d'ascenseurs et d'annonces audio

— Construction de pistes cyclables sécurisées, de parkings à vélos sécurisés et de stations de partage de vélos et de points d'attache sécurisés à proximité des écoles, des centres pour la jeunesse et des universités

— Systèmes de crédit-bail social pour les véhicules à émissions nulles, destinés aux ménages, aux microentreprises et aux autres usagers vulnérables des transports, et infrastructures de recharge correspondantes

3) **Amélioration des transports publics (accessibles à tous) combinée à des régimes de soutien financier en faveur des groupes vulnérables**

— Achat de bus ou de véhicules sur rails à émissions nulles ([3]) dans les quartiers urbains, suburbains et périurbains mal desservis, combiné à des bons à valoir/portefeuilles de mobilité numérique pour les usagers vulnérables des transports

— Mise en place de services de transport à la demande à émissions nulles dans les zones dépourvues de services de transport public adéquats ou pour la connexion du dernier kilomètre, éventuellement combinés à des bons à valoir/portefeuilles de mobilité numérique pour les usagers vulnérables des transports

([1]) Complétant la publication de la Commission européenne (Commission européenne: direction générale de l'action pour le climat, Ramboll Management Consulting, Wuppertal Institute for Climate Environment and Energy, Ludden, V., Laine, A.-M., e.a., *Support for the implementation of the Social Climate Fund – Note on good practices for cost-effective measures and investments*, Office des publications de l'Union européenne, 2024, https://data.europa.eu/doi/10.2834/602067), ainsi que la communication de la Commission «Orientations relatives aux plans sociaux pour le climat», C(2025) 881 final du 5.3.2025, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202501597.
Les mesures et les investissements sont tous éligibles au titre du Fonds social pour le climat.

([2]) En fonction de la situation dans chaque État membre.

([3]) Véhicules légers sur rails à émissions nulles qui permettent l'utilisation d'infrastructures existantes moyennant une modernisation nulle ou minimale, conjuguée à une augmentation de la fréquence des services fournis.

— Investissements dans des infrastructures destinées à la marche et au vélo, combinés à des systèmes de vélos partagés et/ou à des subventions pour l'achat, la location à long terme et/ou le crédit-bail de vélos, de vélos électriques et de vélos-cargos pour les groupes vulnérables

— Programmes subventionnés de partage de véhicules à émissions nulles ou programmes de location pour les ménages à faibles revenus, combinés à des investissements dans des infrastructures publiques de recharge