

VERSION PROVISOIRE

Mars
2020



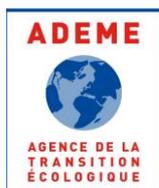
EXPERTISES

APR Transitions Ecologiques, Economiques et Sociales

GRATUITE DES T.C.

RECOMMANDATIONS POUR
L'ACTION PUBLIQUE

VIGS. Mobilités. Territoires. Innovations
Maxime Huré. Julie Vaslin.



En partenariat avec :



Synthèse des principales recommandations pour l'action publique

- Faire le choix politique de financer un service public en libre accès
- Transformer les métiers de la vente et du contrôle de titres
- Échelonner dans le temps le passage à la gratuité grâce aux gratuités partielles
- Préparer la gratuité dans un cadre tripartite pour lever les réticences entre autorité organisatrice de mobilité (AOM), entreprise délégataire et institutions représentatives du personnel (IRP)
- Modifier les méthodes de comptage des usagers des transports collectifs (cellules de comptage)
- Transformer les contrats et veiller à l'évolution de la taxation du financement des transports collectifs.

Contexte et objectif du projet

« La gratuité des transports collectifs : un nouveau modèle pour les organisations publiques et privées ? Le cas de Dunkerque »

Contexte :

Le passage à la gratuité des transports en commun à Dunkerque, en 2018, est une mesure centrale du programme de Patrice Vergriete, élu en 2014 Maire de Dunkerque et Président de la Communauté Urbaine de Dunkerque (CUD). Cible de nombreuses hostilités politiques, techniques et scientifiques, la mise en œuvre de cette mesure peut étonner. La gratuité des transports en commun est une décision politique relativement rare dans le paysage français (Briche, 2017 ; Javary & Huré, 2020), et sa mise en œuvre à Dunkerque constitue une expérience inédite par la taille, en ceci qu'elle s'applique pour la première fois à une agglomération de 200 000 habitants. La gratuité est enfin la mesure-phare de Patrice Vergriete, élu face à Michel Delebarre, maire de Dunkerque depuis 25 ans et Président de la CUD depuis 19 ans.

La mise en œuvre de la gratuité dans les transports en commun est concomitante, à Dunkerque, de la refonte du réseau et de l'augmentation de la fréquence de ses cinq lignes principales, dans le cadre d'un projet de Bus à Haut Niveau de Service (BHNS). L'impact combiné de ces deux mesures sur les politiques de transports en commun est important et il semble de prime abord délicat de dissocier les effets liés à l'une (gratuité) ou l'autre (BHNS) de ces transformations. On a pu montrer dans le rapport comment le choix de la gratuité a permis de donner de l'ampleur au projet de BHNS de Dunkerque et comment la gratuité, rendue possible par la préexistence d'un projet de BHNS, devient la locomotive des transformations de la mobilité à Dunkerque.

Objectif du projet :

L'objectif de la recherche est de comprendre comment l'organisation et le travail des techniciens du transport sont transformées par la mise en œuvre d'une décision politique, la gratuité, qui change en profondeur les politiques de transport.

Précisément, il s'agit de comprendre comment deux contextes liés, l'organisation publique de la CUD (Autorité organisatrice de mobilité, ou AOM) et l'organisation privée de DK Bus (entreprise délégataire de transports) évoluent et s'articulent, pour mettre en œuvre concrètement le choix politique du Président de la CUD dans une politique publique nouvelle.

Éléments méthodologiques :

Les entretiens semi-directifs constituent l'essentiel du matériel de l'enquête. Les entretiens permettent d'obtenir des informations précises pour reconstituer la carte du fonctionnement des organisations étudiées et des modalités concrètes de mise en œuvre d'une politique publique. Ils permettent également de recueillir des paroles subjectives et de mettre en perspective les perceptions différenciées de la gratuité, en fonction des acteurs.

56 entretiens ont été réalisés avec les acteurs impliqués dans le passage à la gratuité au sein de la Communauté Urbaine de Dunkerque (n=14) et de l'entreprise délégataire, DK Bus (n=42). Au sein de l'entreprise, ont été rencontré des cadres (n=9), des agents de maîtrise (n=9) et des conducteurs (n=24).

Le choix des enquêtés a été guidé par leur implication dans la décision, la recherche d'une variété de points de vue sur le projet et la sérendipité du travail de terrain.



Principaux enseignements

Comment la décision politique de passer à la gratuité des transports en commun impacte-t-elle l'organisation, le travail et les représentations des techniciens du transport ?

On peut répondre en listant les **leviers du changement** identifiés dans l'étude :

1.1. Un usage centralisé et transversal du « mode projet »

Vantée par les acteurs de la communauté urbaine de Dunkerque, l'organisation en « mode projet » mobilisée pour mettre en œuvre une nouvelle politique de transport est à la fois transversale et centralisée. Transversale, car le directeur de projet chargé d'articuler mise en œuvre de la gratuité et refonte du réseau, est directement rattaché au DGA et peut mobiliser autour de lui les agents de différentes directions. Centralisée, car l'équipe de direction de projet, composée du directeur de projet, du DGA et du DGS, est en lien direct et permanent avec le Président et le Vice-Président de la CUD. Cette équipe de cinq personnes choisit ses partenaires de travail, publics ou privés, et valide l'essentiel des orientations du projet. La centralisation de la décision est ici justifiée au nom du calendrier très resserré du projet, mais s'explique également par la défiance du politique vis-à-vis d'une administration jugée réticente à la gratuité et fidèle à son prédécesseur, Michel Delebarre.

1.2. Le renouvellement des expertises mobilisées, articulé à la prise en compte de l'expérience des acteurs locaux

Afin de mettre en place une mesure radicalement nouvelle, malgré les réticences exprimées des techniciens transports, la mobilisation d'acteurs nouveaux permet au projet de gratuité de prendre rapidement de l'ampleur dans les politiques communautaires.

Les **nouveaux experts** invités à façonner la mobilité à Dunkerque sont issus d'horizons différents :

Le directeur de projet, ingénieur et véritable professionnel du « mode projet » et de la conduite du changement, est un acteur clé de l'orchestration de cette politique transversale ;

Les assistants à maîtrise d'ouvrage privés, invités à redessiner le réseau et à accompagner les techniciens transports dans la recherche de solutions juridico-techniques pour construire un réseau gratuit sont omniprésents pendant les deux premières années du projet ;

Le directeur de l'entreprise délégataire, issu d'une **formation RH** et habile dans l'accompagnement des

transformations profondes de l'entreprise en vue du passage à la gratuité.

Ces acteurs, avec la confiance des élus, s'emparent de la conception du projet, mettant sur la touche les **expertises traditionnelles en matière de transport** : les ingénieurs transports de la CUD, et les cadres de l'exploitation de l'entreprise délégataire. Ces derniers reviennent cependant au cœur du projet lors de sa mise en œuvre et sont des rouages essentiels de la bonne adaptation du changement impulsé, aux réalités du territoire.

Parallèlement, la sollicitation de chercheurs en sciences sociales pour documenter la réforme (Briche, 2017 ; Huré, Javary, 2019) constitue un levier essentiel de la légitimation scientifique du projet politique. À ce titre, il s'agit non seulement de **renouveler les expertises techniques mais aussi les savoirs de gouvernement** en matière de politiques de mobilité, à travers le passage à la gratuité à Dunkerque.

1.3. La construction d'une relation tripartite de confiance entre l'autorité organisatrice, l'entreprise délégataire et les représentants du personnel

Rétrospectivement, tous les acteurs rencontrés mettent la régularité et la qualité de leurs échanges au cœur de la réussite du projet. En particulier, la direction de projet, les techniciens transports, la direction de l'entreprise délégataire et les représentants du personnel estiment avoir noué un dialogue dès le lancement du projet de gratuité, en 2014, et l'avoir maintenu, parfois laborieusement, jusqu'à la mise en œuvre du nouveau réseau et au-delà. Jugée « rare » par ses protagonistes, la qualité des relations entre l'autorité organisatrice, les cadres de l'entreprise délégataire et les représentants du personnel semble avoir été consolidée par le modèle d'échange tripartite mis en œuvre pendant le projet de transformation du réseau. La relation tripartite, loin de se résumer à l'accompagnement du changement, semble enfin avoir des effets sur le long terme, visibles tout au long de notre enquête en 2020.

À l'inverse, le témoignage des acteurs castelroussins contraste avec l'expérience dunkerquoise, puisque le directeur de l'entreprise délégataire de Châteauroux affirme lors du Workshop, que le manque de dialogue avec le personnel de l'entreprise a conduit à une grève, lors du passage en gratuité en 2001.

1.4. L'investissement politique dans le suivi du projet

Projet phare du nouveau maire et président de la Communauté urbaine de Dunkerque élu en 2014, la gratuité des transports en commun est le marqueur politique de l'alternance qu'il incarne. Tout au long du projet, l'implication du président et du vice-président de la CUD sont soulignées par les responsables



comme des facteurs de facilitation du projet, de rapidité d'exécution. Pour les acteurs publics et privés des politiques du transport à Dunkerque, cet investissement politique apparaît comme une satisfaction rare, leur domaine de compétence étant mis au cœur des politiques urbaines de l'agglomération, de manière inédite et pendant quatre ans. L'implication politique se retrouve également dans la valorisation du projet auprès des habitants, et à l'intérieur des services de la CUD. Enfin, le portage politique dépasse le seul cadre du projet pour s'étaler au-delà de sa mise en œuvre, dans le travail de diffusion de la mesure.

1.5. La diffusion des savoirs de gouvernement bâtis à Dunkerque

Dès 2019, la création d'un réseau de villes et d'un Observatoire des villes du transport gratuit apparaît comme le dernier levier du changement de paradigme que représente la gratuité des transports en commun. Constitué d'un comité scientifique et d'une équipe technique, l'Observatoire centralise les informations techniques et politiques relatives aux politiques de gratuité des transports en France. Il pilote également des études empiriques et encourage le développement d'études de sciences sociales sur le sujet. Cette inscription dans des échanges transnationaux, avec d'autres villes, et la mobilisation des universitaires dans la circulation des savoirs sur la gratuité des transports, ont permis à Dunkerque de construire leur projet au regard des expériences des autres villes. Ces échanges ont aussi contribué à légitimer l'expérience dunkerquoise à l'extérieur de son territoire, mais aussi à valoriser les acteurs publics et privés impliqués la mise en œuvre de la gratuité des transports.

Recommandations

Les recommandations ici proposées feront l'objet d'une présentation étoffée sous la forme de fiches de recommandations à destination des collectivités et des entreprises délégataires de transports en commun intéressées par le passage à la gratuité. Précisément, **les publics cibles de ces recommandations sont les techniciens transports publics et privés, et les élus** des collectivités qui souhaitent passer à la gratuité.

Ces recommandations s'appuient d'abord sur les observations réalisées au cours de l'enquête menée en 2020, sur les informations issues du Workshop organisé à Dunkerque le 9/10/20 en présence des techniciens transports de Dunkerque, Calais et Châteauroux. Le travail de veille sur quelques indicateurs-clés mené par l'Observatoire des villes du transport gratuit est également mobilisé.

- **Financer la gratuité repose avant tout sur un choix politique,**

La gratuité des transports est présentée par les élus comme un moyen de redéfinir la notion de service public dans les transports. Cette mesure entend répondre à aux enjeux sociaux et écologiques de la mobilité et du dynamisme économique des centres-ville. Ce choix politique se traduit dans le financement des transports. Le rééquilibrage des coûts liés à la perte des recettes de billetterie s'appuie, dans la plupart des cas, sur une réévaluation du versement mobilité et sur un engagement budgétaire plus fort de la part de l'AOM.

- **La gratuité est un moteur des politiques de mobilité.**

Entraînant une forte augmentation de la fréquentation d'un réseau, elle peut induire des changements importants dans la taille des bus ou la longueur des rames, une augmentation des fréquences de passage. Elle peut également s'articuler avec une modernisation du réseau : refonte ou création de lignes, améliorations de l'information voyageurs. On observe enfin que la gratuité peut accompagner la transformation des espaces publics autour d'un réseau : accessibilité des quais, amélioration des pôles d'échange, réduction de la place de l'automobile (sites propres), renforcement de la multimodalité (voies cyclables, piétonnalisations).

- **La gratuité par critères peut permettre d'échelonner le calendrier de passage à la gratuité totale.**

Deux critères sont principalement retenus :

La gratuité temporaire : le réseau est gratuit les weekends, jours fériés et jours de pics de pollution, avant de devenir entièrement gratuit.

La gratuité solidaire : certaines catégories de population ne payent pas les transports en commun afin de leur en faciliter l'accès (personnes âgées, précaires, jeunes).

- **La préparation de la gratuité avec les acteurs du transport est essentielle à l'acculturation des professionnels.**

Afin de lever les réticences des ingénieurs transport (publics), des responsables d'exploitation (privés) et des conducteurs, la préparation concertée des transformations induites par la gratuité permet à chacun de ces groupes d'acteurs de s'approprier le changement et d'y contribuer, pour mieux le conduire et l'accepter.

- **La gratuité des transports en commun induit une transformation des méthodes de comptage des usagers.**



Avec la suppression des titres de transports, les clefs de mobilité, modèles mathématiques fondés sur les ventes de titres, sont rendues obsolètes pour le décompte des usagers de transports en commun. Le comptage précis des passagers nécessite alors la mise en place de cellules de comptage sur toutes les portes des véhicules.

- **La gratuité peut reposer sur différentes formes juridiques qui induisent une modification des flux de TVA.**

- La régie
- Le marché public
- La Délégation de service public
 - En régie intéressée
 - En affermage

Or régie directe, le passage à la gratuité nécessite une attention particulière à l'évolution de la taxation sur les dépenses de l'autorité organisatrice de mobilité (AOM).

En supprimant ces recettes avec la gratuité et pour limiter la taxation des coûts d'exploitation, l'AOM doit réintroduire dans son nouveau contrat des flux de TVA. Dans le cas d'une DSP en affermage, une contribution forfaitaire de l'AOM peut être articulée à une contribution variable, fondée sur le décompte de la fréquentation du réseau. Soumise à TVA, la contribution variable permet à l'AOM de financer le reste de son réseau hors taxes.

- **Transformer les métiers.**

La suppression des missions de vente et de contrôle de titres de transport nécessite une transformation des métiers de ceux qui les assuraient.

Les acteurs de la vente peuvent être intégrés dans le renouvellement du travail marketing lié à l'augmentation de la fréquentation du réseau et à la modernisation des systèmes d'information voyageurs.

Les anciens contrôleurs peuvent, en fonction de leur nombre, venir renforcer les équipes d'encadrement des conducteurs (plus nombreux si le réseau se développe avec la gratuité). Ils peuvent également contribuer à renforcer le contrôle qualité du réseau.

Appel à projet de recherche : [Transitions Ecologiques, Economiques et Sociales](#)

Nom du projet : [Gratuité des transports en commun](#)

Projet de recherche coordonné par : [Maxime Huré, maxime.hure@sciencespo-lyon.fr](#)

Equipe de recherche : [Julie Vaslin, julie.vaslin@sciencespo-lyon.fr](#)

Coordination technique - ADEME :
[TRAUCHESSEC Elodie ingénieur](#)
Direction/Service : XXXXX

Date de démarrage (Durée) : 10/2019 (14 mois)

Partenaire(s) et Acteur(s) impliqué(s) :
[Communauté Urbaine de Dunkerque / DK Bus](#)

Territoire(s) concerné(s) : [Dunkerque.](#)





Ce document est diffusé par l'ADEME

Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite selon le Code de la propriété intellectuelle (art. L. 122-4) et constitue une contrefaçon réprimée par le Code pénal. Seules sont autorisées (art. 122-5) les copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé de copiste et non destinées à une utilisation collective, ainsi que les analyses et courtes citations justifiées par le caractère critique, pédagogique ou d'information de l'œuvre à laquelle elles sont incorporées, sous réserve, toutefois, du respect des dispositions des articles L. 122-10 à L. 122-12 du même Code, relatives à la reproduction par reprographie.

L'ADEME EN BREF

À l'ADEME - l'Agence de la transition écologique -, nous sommes résolument engagés dans la lutte contre le réchauffement climatique et la dégradation des ressources.

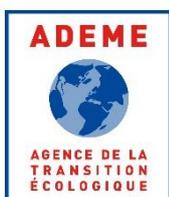
Sur tous les fronts, nous mobilisons les citoyens, les acteurs économiques et les territoires, leur donnons les moyens de progresser vers une société économe en ressources, plus sobre en carbone, plus juste et harmonieuse.

Dans tous les domaines - énergie, économie circulaire, alimentation, mobilité, qualité de l'air, adaptation au changement climatique, sols... - nous conseillons, facilitons et aidons au financement de nombreux projets, de la recherche jusqu'au partage des solutions.

À tous les niveaux, nous mettons nos capacités d'expertise et de prospective au service des politiques publiques.

L'ADEME est un établissement public sous la tutelle du ministère de la Transition écologique et du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation.

www.ademe.fr



LES COLLECTIONS DE L'ADEME



ILS L'ONT FAIT

L'ADEME catalyseur : Les acteurs témoignent de leurs expériences et partagent leur savoir-faire.



EXPERTISES

L'ADEME expert : Elle rend compte des résultats de recherches, études et réalisations collectives menées sous un regard.



FAITS ET CHIFFRES

L'ADEME référent : Elle fournit des analyses objectives à partir d'indicateurs chiffrés régulièrement mis à jour.



CLÉS POUR AGIR

L'ADEME facilitateur : Elle élabore des guides pratiques pour aider les acteurs à mettre en œuvre leurs projets de façon méthodique et/ou en conformité avec la réglementation



HORIZONS

L'ADEME tournée vers l'avenir : Elle propose une vision prospective et réaliste des enjeux de la transition énergétique et écologique, pour un futur désirable à construire ensemble.

