

Changer les pratiques dans les services urbains de transports en commun

Étude de la conversion à la
gratuité des acteurs et
organisations publics et privés à
Dunkerque



EXPERTISES

Mai
2021

REMERCIEMENTS

Elodie Trauchessec (ADEME)
Mathieu Chassignet (ADEME)
Membres de l'Observatoire des villes du transport gratuit
Vanessa Delevoye (AGUR)
Guillaume Dubrulle (AGUR)
Franck Mérelle (AGUR)
Toutes les personnes rencontrées dans le cadre de l'enquête à Dunkerque.

CITATION DE CE RAPPORT

Huré Maxime, Vaslin Julie, 2021, Changer les pratiques dans les services urbains de transports en commun. Étude de la conversion à la gratuité des acteurs et organisations publics et privés à Dunkerque, 86 pages.

Cet ouvrage est disponible en ligne <https://librairie.ademe.fr/>

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.

Ce document est diffusé par l'ADEME

ADEME

20, avenue du Grésillé
BP 90 406 | 49004 Angers Cedex 01

Numéro de contrat : 1966C0106

Étude réalisée par Julie Vaslin, Maxime Huré, avec le soutien de la Communauté Urbaine de Dunkerque et de l'Agence d'urbanisme de la région Flandres-Dunkerque (AGUR), pour ce projet cofinancé par l'ADEME

Projet de recherche coordonné par : Maxime Huré, Julie Vaslin, VIGS.

Appel à projet de recherche : ADEME APR TEES – Transitions Écologiques, Économiques et Sociales

Coordination technique - ADEME : TRAUCHESSEC Elodie
Direction/Service : Service Transports et Mobilité

SOMMAIRE

RÉSUMÉ	5
ABSTRACT	6
1. INTRODUCTION	7
ÉTUDIER UN CHANGEMENT RADICAL DANS L'ACTION PUBLIQUE LOCALE : LE CAS DU BUS GRATUIT A DUNKERQUE	7
1.1. Un changement de paradigme dans les politiques publiques.....	7
1.2. Objectif du rapport.....	8
2. PRESENTATION DU CAS D'ETUDE. CONTEXTE TERRITORIAL, HISTORIQUE, TECHNIQUE ET POLITIQUE	8
2.1 Le territoire dunkerquois.....	9
2.1.1 Structure démographique.....	9
2.1.2 État des lieux des pratiques de mobilité.....	10
2.2 L'histoire de la gratuité: une rupture politique dans l'histoire dunkerquoise des transports ?.....	11
2.2.1 Politiser la mobilité, l'enjeu n°1 de l'alternance à Dunkerque.....	11
2.2.2 La gratuité prise dans l'histoire de la refonte du réseau : l'héritage des années Delebarre.....	12
2.2.3 Faire de la gratuité le moteur du renouveau des politiques de mobilité : le projet de BHNS Gratuit : Gratuité, Qualité, Cadre de vie.....	14
2.3 Le financement de la gratuité : l'intégration au projet de restructuration du réseau 15	
2.4 La gratuité pour articuler un projet politique, un projet urbain et un projet d'entreprise.	17
3. LE TRAVAIL DES ACTEURS DU PASSAGE A LA GRATUITE	19
3.1 Les agents de la CUD, en « mode projet » pour construire le nouveau réseau, écrin de la gratuité.	19
3.1.1 Le « mode projet », un travail transversal et une décision centralisée	20
3.1.2 Le « mode projet », un instrument pour reconfigurer les expertises	22
3.2 La préparation de la gratuité par les professionnels de l'entreprise délégataire : faire de la contrainte politique un projet d'entreprise	26
3.2.1 Rationaliser les coûts avant d'investir : plan d'économies et réorganisation du temps travail.....	27
3.2.2 Gratuité et fin de la billetterie : la nécessaire transformations des métiers et ses effets 30	
3.2.2.1 Transformer les métiers de la vente et du contrôle de fraude, une injonction mise au service du développement du marketing et du management.....	31
3.2.2.2 Changer de métier : un processus long et complexe	31
3.2.3 Conduire sur un réseau gratuit : redéfinition des tâches des conducteurs	33
3.2.3.1 Les transformations du travail au quotidien, comme effets directs du réseau gratuit 33	
3.2.3.2 Un nouvel environnement technique au quotidien	34
3.2.3.3 Vers une redéfinition du travail des conducteurs ?.....	35

Conclusion de la 3^e partie : La gratuité, motrice des transformations du réseau, des organisations et des métiers 37

4. LA GRATUITE, MOTEUR DES EVOLUTIONS DES INTERACTIONS AOM/DELEGATAIRE 37

4.1 Organiser des relations tripartites pour favoriser l'acceptation du changement 38

4.1.1 Le suivi tripartite formel du projet de BHNS Gratuit ou l'implication limitée de l'entreprise délégataire dans la conception du projet 39

4.1.2 La prise en compte des remontées discrètes des demandes des conducteurs de bus
41

4.1.2.1 La prise en compte de l'expertise d'usage des conducteurs dans la réalisation du nouveau réseau 42

4.2 Le lancement du nouveau réseau gratuit : entre crise et reconfiguration des relations « public-privé » 43

4.2.1 Septembre 2018 : lancement du réseau gratuit et crise multiforme. 44

4.2.2 Comprendre la crise et la surmonter : perceptions différenciées de l'évolution des interactions entre la CUD et la STDE 45

4.2.2.1 Des ajustements professionnels et financiers pour faire face aux difficultés 46

4.2.2.2 Les caractéristiques des acteurs, pour une analyse sociologique de la crise 46

4.2.2.3 Les sentiers de dépendance 47

Conclusion de la 4^{ème} partie 48

5. LA GRATUITE DES TRANSPORTS : CHANGER LES REPRESENTATIONS ET DIFFUSER UN NOUVEAU MODELE D'ACTION PUBLIQUE 49

5.1 Changer les représentations des professionnels du transport..... 49

5.1.1 L'évolution des représentations des ingénieurs transport de l'AOM..... 49

5.1.2 L'évolution des représentations des professionnels de l'exploitation dans l'entreprise délégataire..... 54

5.2. Politiser l'échelon intercommunal par un projet de gratuité, une innovation en soi 58

5.3. Une diffusion internationale de la gratuité..... 59

5.3.1 La «comparaison en action» des acteurs politiques dunkerquois : entre circulation du modèle et différenciation territoriale..... 60

5.3.2 La création d'un réseau de villes et d'un observatoire des villes du transport gratuit
62

CONCLUSION..... 64

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE..... 67

VALORISATIONS..... 70

FICHE 1. LA GRATUITE : DONNÉES DU PROBLÈME POUR LES AOM. COMPTER AUTREMENT, FINANCER DIFFÉREMENT 73

FICHE 2. NÉGOCIER LA GRATUITE : LES TYPES DE CONTRATS 74

Fiche 3. Financer la gratuité 76

Fiche 4. Transformer les métiers 78

Fiche 5. Gratuités par critères 79

Fiche 6. Accompagner le changement dans un cadre tripartite..... 81

Fiche 7. Lever les réticences à la gratuité 82

Fiche 8. Les effets de la gratuité / La gratuité, levier des politiques de mobilité..... 85

RÉSUMÉ

Cette étude permet d'analyser les conditions de mise en œuvre du changement dans les services urbains, malgré les réticences et les difficultés rencontrées par les différents acteurs, publics et privés, des organisations chargées de mettre en œuvre ce changement. L'exemple du passage à la gratuité des transports en commun à Dunkerque nous offre un cas concret d'analyse du changement technique, politique et organisationnel dans un service urbain exploité à l'échelle intercommunale.

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.

L'objectif de la recherche est de comprendre comment l'organisation et le travail des techniciens du transport sont transformés 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 une décision politique ayant impulsé une action publique radicalement nouvelle, tant du point de vue organisationnel, technique que politique.

ABSTRACT

This research aims to analyse the conditions for implementing change in urban services, despite the reluctances and difficulties encountered in public and private organisations, who enforce this change. The transition to free access in public transport system in Dunkirk is here a concrete case to analyse a technical, political and organizational change in an metropolitan urban service.

Passing to free access in Dunkirk public transport in 2018 is a central measure of Patrice Vergriete's political program, mayor of Dunkirk and president of the Urban community since 2014. Facing a lot of political, technical and scientific reluctances, the political choice of free access in public transports is a relatively rare decision in France. Its implementation in Dunkirk is a unique experience through the size of the city (200 000 inhabitants).

Concomitant to the implementation of free access in public transport in Dunkirk, the bus network is transformed in a Bus with a High Level of Service (BHLS) system on the five main lines. The combined impact of those two measures on the frequentation is high and it seems hard to differentiate the role of each one in those changes. But we can show how the free access decision gave an extent to the BHLS project. And in return, we show how this pre-existing project facilitated the choice of free access and all the mobility policies transformations in Dunkirk.

The goal of this research is to understand how the technicians organisation and work has been changed by this decision of free access and the deep transformations of mobility policies. Precisely, we aim to understand how evolve and how are articulated two linked contexts (public and private organisations) in order to implement a political decision which impulses a radical new public action.

1. Introduction

ÉTUDIER UN CHANGEMENT RADICAL DANS L'ACTION PUBLIQUE LOCALE : LE CAS DU BUS GRATUIT A DUNKERQUE.

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, en France, à une agglomération de 200 000 habitants. La gratuité est enfin la mesure-phare de Patrice Vergriete, élu à la surprise générale face à Michel Delebarre, maire de Dunkerque depuis 25 ans et Président de la CUD depuis 19 ans.

L'analyse du passage à la gratuité des transports en commun à Dunkerque permet de questionner plus largement les changements dans les services urbains en réseau. Pris dans les enjeux de construction intercommunale et métropolitaine, mais aussi de libéralisation des services publics, les services urbains font face aujourd'hui aux enjeux environnementaux. Grands réseaux techniques, l'eau, l'assainissement, l'énergie, les déchets mais aussi les transports « sont aujourd'hui mis en question sous l'effet, notamment, de la montée des préoccupations environnementales » (Le Bris, Coutard, 2008). Souvent gouvernés à l'échelle locale dans le cadre de contrats ou de partenariats associant acteurs public et privés, les services urbains engagent dans leur gestion une pluralité d'acteurs dont l'organisation et les métiers sont pris dans deux contextes liés, celui de l'autorité publique d'un côté et celui du délégataire ou du prestataire de l'autre (Lorrain, 1987 ; Loubet, 2017). Les modalités de l'articulation de ces deux contextes sont un enjeu central du fonctionnement quotidien de ces services qui reposent, bien souvent, sur des cohortes d'agents de terrain dont les conditions de travail, rudes, sont l'objet de toutes les attentions. Alors que de nombreux travaux se sont penchés sur la libéralisation des politiques urbaines et la généralisation des formes de privatisation des services urbains, en particulier dans le secteur de l'eau et des déchets (Lorrain, Stoker, 1995 ; Subrémon, De Gouvello, 2012), il s'agit ici, dans leur prolongement, de s'intéresser aux effets d'une décision politique locale sur la réorganisation d'un service de transport collectif. Cette décision locale controversée, ici le passage à la gratuité des transports en commun, implique à la fois la transformation des cultures professionnelles des ingénieurs et techniciens, la réorganisation de la structure partenariale et financière qui lie acteurs publics et privés, et la redéfinition des tâches quotidiennes des agents qui mettent en œuvre le service concerné. À ce titre, bien que la dimension écologique la gratuité des transports en commun fasse encore débat, sa mise en œuvre à Dunkerque apparaît comme un observatoire privilégié des types de transformations techniques, culturelles et professionnelles qui pourraient découler de décisions environnementales radicales dans les services urbains (Jaglin, Zérah, 2010). À travers le cas de la gratuité des transports en commun, il s'agit enfin d'analyser la mise en œuvre territorialisée, localisée, d'une transformation des services urbains en s'appuyant sur les outils de la sociologie de l'action publique et de la sociologie des organisations (Verdeil, Féré, Scherrer, 2009).

1.1. Un changement de paradigme dans les politiques publiques

Hostilités multiples, rareté de la mesure, grandeur du réseau et modernisation politique, tels sont les arguments nous permettant de considérer le passage à la gratuité des transports à Dunkerque comme un changement profond de l'action publique locale. La médiatisation du cas dunkerquois et le travail politique de diffusion de la mesure réalisé par Patrice Vergriete depuis 2018 nous permet, en outre, de considérer ce changement des politiques locales comme le moteur d'un changement de paradigme plus large, dans les politiques territoriales françaises.

Ce changement de paradigme se tient à l'articulation de trois transformations majeures :

- L'arrivée de nouveaux discours et choix politiques en matière de financement de la mobilité,
- Le rôle moteur du passage à la gratuité dans les politiques de mobilité, à travers l'évolution de l'organisation et du travail des techniciens, publics et privés, du transport en commun,
- La production de nouveaux savoirs scientifiques, issus des sciences sociales, remettant en question le poids des économistes dans la fabrique des politiques de mobilité.

Cette étude, centrée sur la compréhension des transformations des organisations, du travail et des représentations des acteurs du transport à Dunkerque, s'attache à comprendre l'articulation entre les deux premières transformations. L'analyse de l'évolution des savoirs scientifiques et professionnels, amorcée dans le lot 1 de cette étude, sera approfondie dans le cadre d'une autre étude, menée conjointement par l'AGUR et l'association VIGS, en partenariat avec l'ADEME.

1.2. Objectif du rapport

L'objectif de ce rapport est de comprendre comment l'organisation et le travail des techniciens du transport sont transformés 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.

2. Présentation du cas d'étude. Contexte territorial, historique, technique et politique

Que signifie à Dunkerque « passer à la gratuité » ? Qu'est-ce qui change, quand on passe à la gratuité des transports à Dunkerque ? De quel objet devons-nous nous saisir lorsqu'on se pose cette question ?

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. Néanmoins, on cherche dans ce rapport à **montrer 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.**

Cette première partie a pour objectif de mettre en contexte notre cas d'étude et d'en délimiter les contours. L'histoire politique contemporaine dans laquelle s'inscrit la politique de gratuité des transports constitue, en premier lieu, un élément central pour comprendre l'influence de l'histoire du territoire et les cultures professionnelles des acteurs étudiés ensuite. La construction de notre objet d'étude permet, ensuite, de délimiter le périmètre de notre enquête et de préciser les étapes de notre argumentaire.

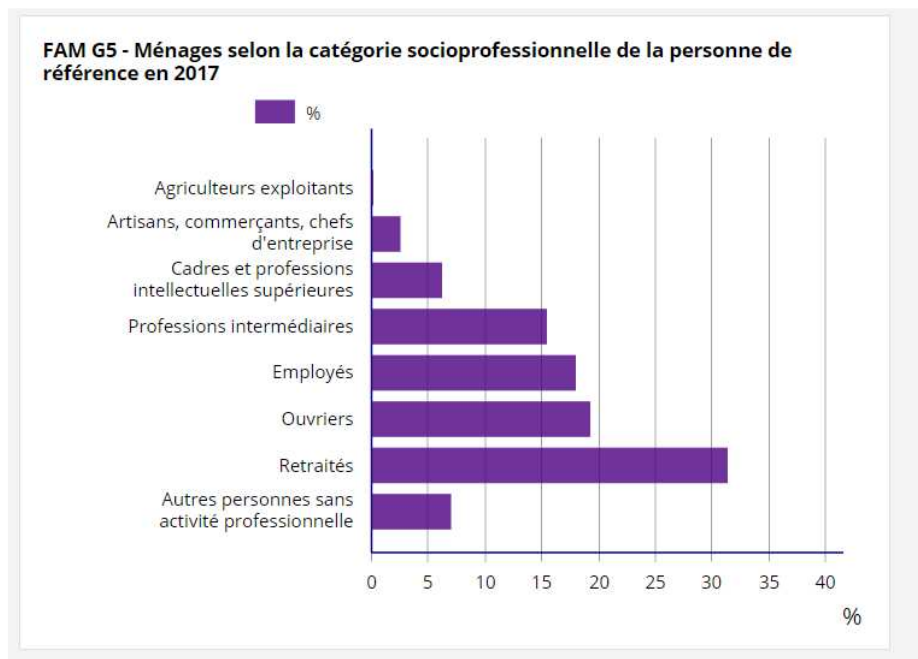


Figure 1 - INSEE RP2017

La structure économique du territoire repose sur trois piliers équivalents puisque l'emploi public (35,1%), l'emploi tertiaire dans le commerce, les transports et les services (33,2%) et l'emploi industriel (24,9%) représentent quasiment chacun un tiers des emplois du territoire. La part de l'agriculture (0,4%) et celle de la construction (6,4%) sont quant à elles beaucoup plus faibles. Le taux de chômage, enfin, est de 19,6%, un taux plus élevé que celui du département du Nord (17,6%) et que celui de la Région Hauts-de-France (16,9%). D'après l'INSEE, 44% des ménages sont imposés et la médiane du niveau de vie des ménages de la CUD est de 18 880€, c'est-à-dire au même niveau que le revenu médian des ménages des Hauts de France, mais en deçà du niveau médian national, estimé quant à lui à 20 500€/an et par ménage. En 2017, la moitié des habitants sont propriétaires (51,3%) et la moitié sont locataires (47,7%).

Ces quelques chiffres nous permettent de dresser le portrait d'un territoire urbain, dense et industriel, mais relativement pauvre à l'échelle du département et de la région.

2.1.2 État des lieux des pratiques de mobilité

En 2017, 80% des ménages de la CUD dispose d'au moins une voiture, et 30% possède deux véhicules ou plus. Autrement dit, près d'un ménage sur 5 n'a pas de voiture dans la Communauté urbaine de Dunkerque.

En 2015, l'« Enquête Déplacements Grand Territoire » réalisée par l'INSEE a permis de mettre à jour les points saillants de la mobilité des habitants de la Région Flandre-Dunkerque, regroupant les territoires de la communauté Urbaine de Dunkerque, de la Communauté de Communes des Hauts de Flandre, soit 57 communes. Reposant sur 7000 personnes issues de 2941 ménages, l'enquête a permis de documenter précisément les déplacements quotidiens².

L'essentiel des déplacements des habitants de la région Flandre-Dunkerque sont réalisés à l'intérieur de la région (93%) et ont une moyenne de 7km chacun. En 2015, 68% des déplacements sont réalisés en voiture ou véhicules individuels, 25% à pieds, 7% en transports en commun et 2% en vélo. L'enquête révèle notamment que 51% des déplacements de moins de 3km sont faits en voiture. De 2003 à 2015, la part des déplacements réalisés en transports en commun a diminué de deux points, tandis que celle des

² Synthèse de l'enquête disponible sur le site de l'AGUR : <http://www.agur-dunkerque.org/publications/publication62>

déplacements en automobile a augmenté de 3 points. Parmi les usagers des transports en commun, 2/3 sont des élèves ou étudiants.

C'est dans ce contexte qu'une réforme profonde des politiques de mobilité est engagée à Dunkerque en 2014. L'objectif de cette réforme est avant tout, et c'est nouveau, de renforcer la part des transports en commun dans les déplacements des Dunkerquois.

2.2 L'histoire de la gratuité: une rupture politique dans l'histoire dunkerquoise des transports ?

Dans quelle mesure le choix politique de la gratuité témoigne-t-il d'une rupture dans l'histoire politiques de transport dunkerquoise ? Dans le projet de Bus à Haut Niveau de Service (BHNS) Gratuit inauguré le 1^{er} septembre 2018, quelle est la part d'héritage et la part de nouveauté ?

Entre innovation politique symbolisant l'alternance d'une part et héritage de l'histoire des transports dunkerquoise d'autre part, le choix de la gratuité accélère, renforce et aide à concrétiser un projet de mobilité visant à incarner le pouvoir intercommunal.

2.2.1 Politiser la mobilité, l'enjeu n°1 de l'alternance à Dunkerque

Si le passage à la gratuité peut être lu comme une innovation politique de plus dans l'histoire des politiques tarifaires dunkerquoises, il est aussi un marqueur central de l'alternance politique qu'incarne l'arrivée de Patrice Vergriete à la tête de la Mairie et à la Présidence de la Communauté Urbaine de Dunkerque.

Historiquement, le réseau de transports en commun de la Communauté Urbaine de Dunkerque fut marqué, à deux reprises, par des politiques tarifaires innovantes. Dès 1976 (création du versement transport), le Président de la Communauté Urbaine Albert Denvers, met en place la gratuité des transports en commun pour les passagers de plus de 60 ans, les invalides et les demandeurs d'emploi. En 1996, le directeur des transports de la CUD élabore, en étroite collaboration avec le directeur de la STDE, une tarification solidaire fondée sur les revenus des ménages :

« À l'époque on parlait de tarification sociale, hein, on ne parlait pas de tarification solidaire. C'était la gratuité pour les personnes âgées, la gratuité pour les invalides et la gratuité pour les demandeurs d'emploi. »

À cette époque, Dunkerque est l'une des premières villes à s'appuyer sur le quotient familial pour échelonner le tarif des abonnements. Ces deux mesures historiques témoignent du rôle joué, historiquement, par les élus et techniciens dunkerquois dans la création de la tarification solidaire des transports en commun en France. Paradoxalement, cet héritage n'est pourtant pas nécessairement un atout pour le passage à la gratuité. En effet, les défenseurs de la tarification solidaire des transports sont aussi les plus ardents critiques de la gratuité (cf. lot n°1 de cette étude).

Lors de la campagne électorale pour les élections municipales de 2014, Patrice Vergriete, candidat, promet la mise en gratuité du bus pour les habitants de Dunkerque. Cette proposition, longtemps soutenue par le parti communiste au sein du conseil communautaire, étonne (Briche, 2017). Élu à la mairie de Dunkerque, il est soutenu par Damien Carême, maire de Grande-Synthe et David Bailleul, maire de Coudekerque-Branche, lors de son élection à la tête du Conseil Communautaire. Mesure phare de son programme municipal, la gratuité devient rapidement un projet politique intercommunal, portant sur l'intégralité du réseau dunkerquois de transports en commun.

« La gratuité a un premier effet positif qui est de répondre positivement à ceux qui ont des problèmes de mobilité. [...] Deuxième point, je souhaitais un moment donné avoir dans mon programme un élément qui consistait à redonner du pouvoir d'achat à la population. [...]

Autre élément, la question du lien social : moi je suis intimement convaincu que la mobilité est un facteur d'amélioration du lien social. J'adore les anecdotes du type « les personnes âgées sont allés faire un tour de bus ». [...] Autre élément qui était important pour moi, c'est l'impact développement durable : parce que la culture de la voiture est très importante, surtout dans une agglomération populaire, je voulais une mesure d'incitation en matière de développement durable. [...] Autre élément, la situation financière du transport public sur Dunkerque : la gratuité nette, sans compter le surplus de déplacements que ça génère, c'était 4,5 M€ de billettique, un peu plus de 10 %. Donc l'effort à faire pour atteindre la gratuité n'était pas non plus démesuré. On n'est pas dans une agglomération où la billettique représentait une part substantielle. »

Patrice Vergriete, entretien réalisé par Henri Briche, mars 2017.

En somme, le choix de la gratuité repose sur trois arguments centraux :

- Argument économique : en supprimant les coûts des billets et abonnements, la gratuité vise à diminuer les dépenses des ménages et contribue à leur pouvoir d'achat,
- Argument social : les habitants des quartiers populaires dunkerquois ont un accès réduit à l'automobile, et donc à la mobilité. Dans un territoire fortement marqué par une histoire industrielle et populaire, le passage à la gratuité est sensé renforcer la mobilité des plus pauvres ;
- Argument écologique : en proposant une alternative à l'automobile, la politique de gratuité vise à inciter les habitants de la CUD à délaissé leur voiture, au profit du transport collectif.

La mise en œuvre de la gratuité des transports en commun, cœur du programme de Patrice Vergriete, est également au centre de son mandat. À ses yeux, c'est LE projet phare de son mandat. Sceptiques, les responsables des services mettent d'abord en garde le Président quant à la faisabilité d'une gratuité totale sur le réseau d'une agglomération de 200 000 habitants. S'ils réussissent à convaincre l'élu de réaliser ce projet en deux étapes, avec une gratuité partielle les weekends en 2015, et une gratuité totale à partir de 2018, ils n'infléchissent en aucun cas son objectif politique. Pour vaincre le scepticisme des responsables administratifs et techniques de son administration, le Président de la CUD dispose de trois sources de légitimité :

- La légitimité démocratique : élu avec 30 points d'avance sur son opposant et soutenu par une majorité de maires au conseil communautaire, son programme incarne le pouvoir politique qui s'impose à l'administration ;
- La légitimité hiérarchique : à la tête d'une organisation pyramidale et d'un système politique local marqué par la force des hiérarchies, Patrice Vergriete bénéficie, malgré la défiance que lui vouent des services étonnés de sa victoire, d'une logique d'autorité imprégnée dans la culture administrative de la CUD ;
- La légitimité technique : diplômé de l'école Polytechnique, ancien membre d'un cabinet ministériel et ancien directeur de l'agence d'urbanisme de Dunkerque, sa trajectoire professionnelle facilite les échanges avec les techniciens qui l'entourent (en partie polytechniciens – nous y reviendrons).

Mais au-delà de la conviction des chefs de service, la concrétisation opérationnelle de cette mesure nécessite un travail d' enrôlement dans son projet des services et de l'entreprise délégataire face à l'injonction politique. Ce travail politique d' enrôlement de l'administration se fait cependant dans un contexte marqué par l'héritage ambivalent des politiques de transport de la CUD.

2.2.2 La gratuité prise dans l'histoire de la refonte du réseau : l'héritage des années Delebarre

La politique de gratuité s'inscrit dans le prolongement d'un projet de Transport à Haut Niveau de Service (THNS) en germe depuis le début des années 2010.

La refonte du réseau de transports en commun dunkerquois est un projet porté de longue date par le service transports de la Communauté Urbaine de Dunkerque. Dès 2001, le directeur des transports planche, avec le directeur de la STDE de l'époque, sur une réorganisation du tracé des lignes, autour du renforcement d'un axe principal, de l'optimisation des temps de parcours et de la création d'un nouveau terminus à Grande-Synthe, près du parc du Puythouck et du centre commercial qui le jouxte. C'est sur le refus de ce dernier point que Michel Delebarre rejette le projet. La proximité du centre commercial Auchan sur le site du Puythouck est alors perçue par le maire de Dunkerque et Président de la CUD comme une mise en concurrence directe des commerces du centre-ville de Dunkerque. Dessiné au début des années 1980, le réseau dunkerquois n'évolue qu'au gré des demandes politiques de desserte de nouvelles zones d'activité ou d'habitation. L'investissement politique des questions de mobilité reste quasi-nul³, les transports en commun restant à la fois un mode secondaire de déplacement dans l'agglomération et une variable ajustable aux transformations urbaines, aux yeux des élus.

Le projet de refonte du réseau est néanmoins repris en 2010 par le directeur du service transports de la CUD, dans la candidature qu'il propose au deuxième appel à projets TCSP⁴ de l'État. Dans la rédaction de ce projet, le directeur des transports prévoit l'augmentation du Versement Transport⁵ à hauteur de 1,55%, soit une augmentation d'environ 9,5 Millions d'euros des recettes fiscales annuelles de la CUD pour financer la mobilité. Le dossier dunkerquois est retenu par le ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, qui octroie à la CUD une enveloppe de 9 Millions d'euros pour réaliser le projet. Dans la foulée, la CUD vote l'augmentation du versement transport.

De 2010 à 2013, les débats font rage au conseil communautaire, entre partisans du tramway, du tramway métrique, du bus et du téléphérique. Ménageant toutes les alliances politiques dans une période de fin de mandat, le Président de la CUD refuse de trancher et le projet s'enlise. Le soutien de l'État est cependant soumis à un calendrier d'investissements, qui conditionne l'accès aux subventions. Face à cette urgence, la CUD recrute en octobre 2013 un chef de projet chargé, entre autres missions, de trouver un accord minimal entre les parties, afin d'engager les premières dépenses pour attester du lancement du projet. C'est chose faite en octobre 2013, où une délibération cadre est signée par le conseil communautaire, évoquant la réalisation d'une ligne de « transport à haut niveau de service », dont l'intitulé laisse planer le flou sur le mode choisi, bus ou tramway. Des études sont commandées et le projet de transformation du réseau est officiellement lancé, mais l'enjeu est clair pour tous : sa réalisation concrète sera l'objet du prochain mandat.

Parallèlement, le service transports de la CUD lance un nouveau système de billettique début 2014, après trois ans de travail intense sur la dématérialisation des titres de transport⁶. L'annonce du passage à la gratuité (sans carte), quelques semaines après cette transformation technique du réseau affecte les techniciens transports de la CUD et attise leur hostilité première au projet politique.

*

³ À l'exception du passage, entre 1995 et 1998, du Syndicat Mixte à la Délégation de Service Public de la CUD. Lorsque Michel Delebarre devient Président de la Communauté Urbaine de Dunkerque en 1995, il réclame la disparition du syndicat mixte des transports, dont la gestion était jusqu'alors partagée entre la CUD et le Département du Nord. Face au retrait progressif du Département dans le syndicat mixte et à l'opposition politique qu'il rencontre à sa tête, le Président de la CUD obtient, après trois ans de conflits, la reprise en main du réseau par la CUD. Ce changement implique le rachat, par la CUD, du dépôt et des bus, ainsi que la mise en place d'un nouveau contrat avec la STDE : la première délégation de service public, de type « régie intéressée » est ainsi signée en 2000 entre la CUD et l'entreprise.

⁴ TCSP = Transports en commun en site propre. Cet appel à projets s'inscrit dans le prolongement des engagements financiers de l'Etat inscrits dans la loi de programmation du Grenelle et vise à favoriser le développement des tramways et des BHNS en France.

⁵ Le Versement Transport est un impôt affecté aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM), prélevé sur la masse salariale, acquittée par tous les employeurs publics et privés de plus de 11 salariés situés dans le ressort territorial de l'AOM. Cette dernière définit et fait évoluer le taux du Versement Transport, dans la limite des plafonds fixes par la loi. Sur le territoire de la Communauté urbaine de Dunkerque, ce taux s'élève à 1,55%.

⁶ Dans le cadre de l'harmonisation régionale des billettiques autour de la Carte PassPass, dans les Hauts-de-France.

En mars 2014, à la surprise générale, Michel Delebarre perd les élections face à son dauphin, Patrice Vergriete, fortement engagé dans sa campagne sur le thème de la mobilité. Le choix du bus est acté par les nouveaux élus et une première phase de conception du projet s'étale de 2014 à 2016, sous la direction du même chef de projet. La signature de la Déclaration d'Utilité Publique (DUP) le 12 août 2016 permet le lancement des travaux, qui durent jusqu'au 31 août 2018. Le nouveau réseau est inauguré le premier septembre 2018, date fixée depuis 2013 par les élus et les responsables du projet, Directeur général voirie et environnement et chef de projet BHNS.

Au regard de son histoire, le BHNS Gratuit de Dunkerque apparaît ainsi comme une rupture politique, sans pour autant faire fi de l'histoire récente des politiques de transport. Le projet s'inscrit dans un contexte où le BHNS se développe dans de nombreux territoires français, en particulier dans les villes moyennes. La présentation des grandes lignes du projet nous permet, enfin, de comprendre comment les transports en commun sont devenus à Dunkerque le levier d'une transformation plus large de la ville.

2.2.3 Faire de la gratuité le moteur du renouveau des politiques de mobilité : le projet de BHNS Gratuit : Gratuité, Qualité, Cadre de vie.

En 2014, le projet de gratuité des transports publics s'inscrit dans un contexte ambivalent :

- D'un côté, la manne financière accumulée depuis 2010 grâce à l'augmentation du Versement Transport et à la promesse de subvention de l'Etat constitue une aubaine pour financer un projet ambitieux de refonte du réseau, en parallèle de sa mise en gratuité ;
- De l'autre, la culture professionnelle du service transport, marqué par un attachement à la tarification solidaire et par un certain éloignement du politique, induit d'emblée une certaine défiance entre les techniciens et le nouvel édile.

Cependant l'articulation de la gratuité à la refonte du réseau s'opère, dans les premières années du mandat de Patrice Vergriete, autour d'un projet politique élargi : fondé sur la délibération cadre d'octobre 2013 et alimenté par l'augmentation préalable du versement transport, le projet de BHNS Gratuit incarne bien plus qu'un projet de transports. Il s'agit pour le Président de la CUD de faire de la mobilité le cœur de son mandat et de faire de ce projet le vecteur d'une action transversale.

Une mobilité de qualité. Après des années d'hésitations, le choix du bus est réalisé dès l'élection de Patrice Vergriete dans le cadre du projet de THNS dunkerquois. Moins coûteux que le tramway, il permet la construction d'un réseau de qualité, dont les objectifs sont ainsi fixés :

- La desserte d'au moins 80% de la population de la zone agglomérée par un arrêt de bus à moins de 300m du domicile ;
- L'augmentation de 30% de la longueur cumulée des lignes de bus ;
- La création de cinq lignes « chrono » (C1 à C5), desservant chaque arrêt toutes les 10 minutes en journée ;
- La création de trois pôles d'échanges structurants : à l'Est à Leffrinckoucke, à l'Ouest à Grande-Synthe et au centre à la Gare de Dunkerque ;
- Desservir davantage l'Ouest de la zone agglomérée, dans lequel se concentrent les populations les plus défavorisées, les moins motorisées et, paradoxalement, les moins bien desservies en bus jusqu'alors ;
- L'amélioration de l'efficacité du réseau, grâce à la création de couloirs en site propre, des modifications de carrefours pour rendre les bus prioritaires, la mise en place d'un système d'aide aux feux pour fluidifier la circulation des bus, mais aussi par des aménagements plus discrets sur l'ensemble du territoire.

Aménagement et cadre de vie. Ces objectifs d'amélioration du réseau sont couplés à un travail de transformation profonde des espaces publics, notamment dans le centre-ville de Dunkerque. Nommées « travaux d'Hercule » par les paysagistes qui les ont imaginées, les principales transformations concernent : la création d'une nouvelle gare routière et la piétonnisation du parvis de la gare ferroviaire,

la réfection et piétonnisation de la place centrale de Dunkerque (place Jean Bart), le déclassement de la D601, autoroute urbaine réaménagée autour de trois modes : une partie boulevard automobile, un site propre pour les bus et une voie verte. À ces aménagements s'ajoutent plus d'une centaine de PIPA (petites interventions pour autobus), dont la maîtrise d'œuvre est assurée par les services de la Communauté urbaine de Dunkerque.

Conçus et mis en œuvre dans le cadre du projet « **DK Plus de Mobilité** », ces transformations du réseau apparaissent avant tout comme un grand projet d'aménagement urbain, réalisé au nom et grâce aux financements d'un projet de transports en commun. Ces financements sont une combinaison des économies réalisées par la CUD depuis l'augmentation du versement mobilité, de la subvention de l'Etat et des subventions européennes, régionales et départementales décrochées par l'équipe projet (voir lot 2 de cette étude). La création d'un BHNS à Dunkerque est donc avant tout, de ce point de vue, un projet d'aménagement urbain. Les aménagements réalisés dans le cadre du projet DK Plus sont d'ailleurs régulièrement présentés en lien avec le projet Phoenix, projet municipal d'aménagement du centre-ville. Déclinaison de « l'effet tramway » souvent évoqué pour qualifier les transformations urbaines réalisées au prétexte de la construction d'un tramway, l'effet « BHNS » à Dunkerque est très visible dans la ville, tant la rénovation des espaces centraux a dépassé les seuls besoins de l'amélioration de voirie pour le bus.

*

Cette rapide mise en contexte nous permet désormais d'identifier concrètement les processus et les acteurs en jeu dans le passage à la gratuité à Dunkerque et de construire, plus précisément, les étapes de notre analyse du changement.

2.3 Le financement de la gratuité : l'intégration au projet de restructuration du réseau

« Le VT on l'a récupéré, c'est les fameux 10 millions. Mon prédécesseur augmente le VT de 0,5point, ça fait à peu près 9,5, 10millions, il est affecté au projet DK Plus et à la fin du projet DK Plus, je l'affecte au fonctionnement. [...] Et l'ajustement derrière, il est d'à peu près de 5 millions. 5 millions, sur le budget de la CUD, c'était absorbable. On n'a pas atteint, à un moment donné des chiffres d'ajustement qui nous mettaient en péril ou en difficulté. Après, c'est un choix politique, c'est-à-dire que oui, on a quelque part affecté les 10 Millions du supplément de VT à la gratuité du transport public. Et derrière, on l'a complété par quelques économies budgétaires de fonctionnement, qui auraient pu être affectées ailleurs. »

(Entretien avec Patrice Vergriete, Président de la CUD, 15 septembre 2020)

Le projet « DK Plus de mobilité » est construit sur un budget de 65 Millions d'euros, essentiellement destinés à réaliser des travaux d'aménagement de l'espace public. La contribution des financeurs publics à ce projet est pourtant justifiée au nom d'un projet de mobilité : l'Union Européenne et la Région contribuent au projet de BHNS via une enveloppe totale de 13 Millions d'euros ; l'État, par l'appel à projets BHNS de 2010, contribue à hauteur de 9 millions d'Euros et le Département du Nord contribue avec 3 millions d'euros issus des « projets territoriaux structurants ». Le déclassement de 12km de route départementale entraîne enfin le glissement de 3 millions d'euros départementaux vers des fonds communautaires. Au total, 28 millions d'euros viennent donc, sur le papier, financer un projet de BHNS à la CUD. Or, l'intégralité de ces sommes sont investies non pas dans l'achat de bus ou dans le financement de la gratuité elle-même, mais bien dans l'aménagement des voiries et espaces publics de la CUD. En particulier, dans le centre-ville de Dunkerque, le projet « DK Plus de mobilité » se soumet aux priorités du projet d'aménagement Phoenix. La piétonnisation de la place Jean Bart, le réaménagement du parvis de la gare et l'aménagement du boulevard Alexandre III, qui relie ces deux espaces, sont des travaux structurants le réaménagement du centre-ville de Dunkerque, et sont financés par « DK Plus de mobilité ». Ainsi, le projet de mobilité « DK Plus » a permis d'accéder à des cofinancements publics fléchés vers des investissements de mobilité, mais utilisés, *in fine*, pour mettre en œuvre des politiques d'aménagement portés par la CUD et la Mairie de Dunkerque.

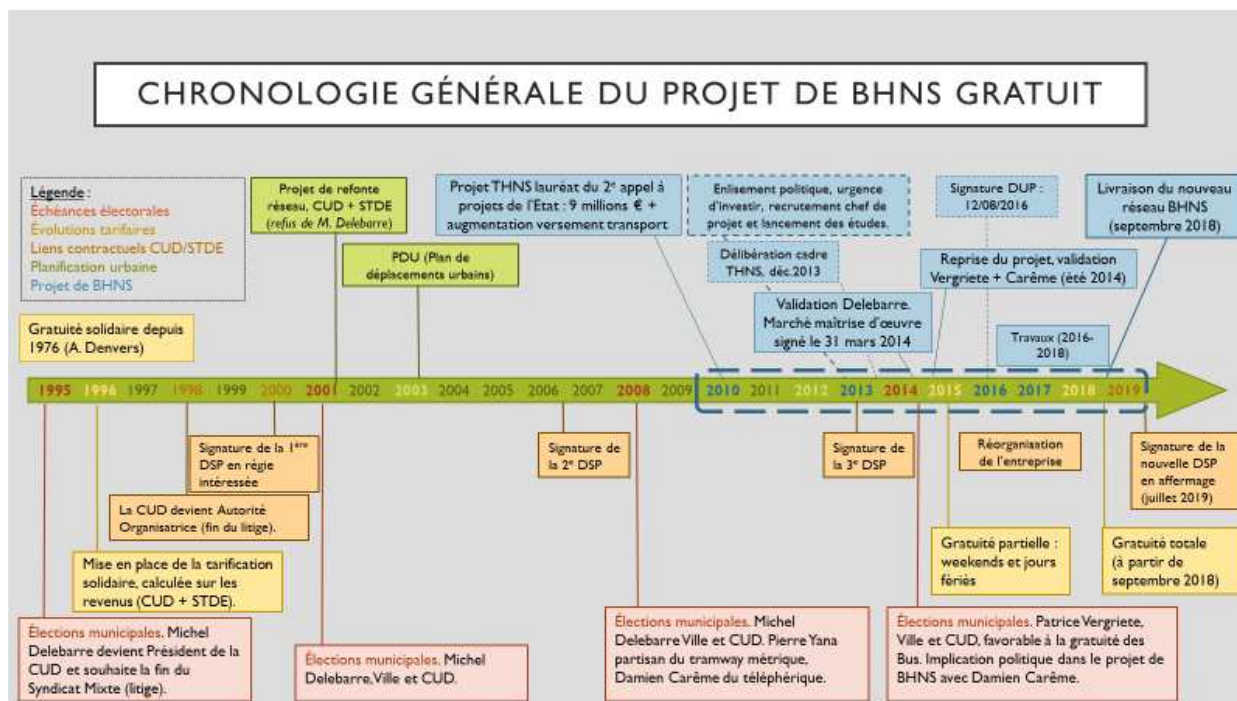
Le financement de la gratuité, quant à lui, ne représente que la portion congrue de ces investissements. L'augmentation de l'exploitation du réseau représente un surcoût de 12,5 millions d'euros annuels et la perte des recettes de billetterie 4,5 millions annuels. Ces 17 millions annuels de surcoût liés à la gratuité (4,5M) et à la refonte du réseau (12,5M) sont absorbés en partie par l'augmentation du Versement mobilité, décidé par l'équipe de Michel Delebarre précédemment, qui apporte 9,5 millions d'euros supplémentaires par an à la collectivité. Les 7,5 millions d'euros restant représentent 3,6% du budget de fonctionnement de la CUD et sont au cœur du projet politique de son président : maîtriser les dépenses communautaires pour assurer l'affectation de ce budget aux transports collectifs chaque année. L'ajustement final du budget de fonctionnement lors de la mise en service du nouveau réseau représente un surcoût d'un million d'euros (cf. partie 3.B.). Ce surcoût s'explique par quelques erreurs de temps de parcours sur les lignes, accentuées par l'augmentation inattendue de la fréquentation des bus : concrètement, en septembre 2018, le nombre de conducteurs est insuffisant pour répondre à la demande en tenant la fréquence de l'offre proposée. Les embauches supplémentaires de conducteurs entraînent un investissement supplémentaire, mais jugé marginal par le Président de la Communauté urbaine, au regard de l'importance du projet :

*« Je ne peux pas dire que cette période de septembre 2018 ait déséquilibré un budget qui était déjà très important. Finalement, les grands choix avaient été faits. 1 million quand on était prêt à en mettre 14, un million sur le budget de la communauté urbaine, on est dans l'épaisseur du trait. **C'est beaucoup un million, mais ça reste dans l'épaisseur du trait d'un projet comme DK Plus.** » (Patrice Vergriete, 15 septembre 2020).*

D'un point de vue technique, financer la gratuité induit cependant de **transformer le modèle financier sur lequel repose la délégation de service public** qui unit l'autorité organisatrice à l'entreprise délégataire (voir fiche de recommandation, annexes).

2.4 La gratuité pour articuler un projet politique, un projet urbain et un projet d'entreprise.

Le schéma suivant présente succinctement la chronologie générale évoquée dans cette partie. Il permet d'identifier les jalons temporels de notre étude (2010-2019), mis en perspective avec l'histoire récente des politiques de transports à Dunkerque.



Chronologie générale du projet de BHNS Gratuit. J. Vaslin, juillet 2020 (agrandi en annexes).

Observer le passage à la gratuité à Dunkerque, c'est comprendre comment s'imbriquent trois processus différents, mais liés les uns aux autres :

- Le premier, c'est le **projet politique** de passage à la gratuité,
- Le deuxième, c'est le **projet urbain**, fondé sur la refonte du réseau et l'augmentation de la qualité de l'offre de transports,
- Le troisième, c'est le **projet d'entreprise** conduit par la STDE sous l'effet des injonctions de la CUD, entre transformations du réseau et du passage à la gratuité.

Ces trois processus peuvent advenir relativement indépendamment les uns des autres. Une entreprise de transports en commun peut mener une réforme managériale en dehors de toute contrainte de l'autorité organisatrice de mobilité⁷. Une autorité organisatrice peut refondre son réseau sans pour autant le rendre gratuit (comme ce fut le cas à Nantes, à Reims, etc.). Enfin, un réseau peut devenir gratuit sans subir le moindre changement (comme à Calais par exemple). En revanche, l'entreprise délégataire est nécessairement impactée par toute modification du réseau par l'autorité organisatrice, qu'elle modifie le tracé des lignes ou qu'elle supprime la billetterie. Or à Dunkerque, c'est la conjonction de ces deux transformations majeures de la politique de transports en commun qui, par effet d'entraînement mutuel, induit des transformations majeures de l'organisation et des métiers du transport.

Comprendre les effets du passage à la gratuité sur les organisations publiques, privées et sur les métiers du transport, c'est s'intéresser aux effets induits par chacun des trois processus, et par leur assemblage. Pour cela, la suite du rapport s'attachera à étudier rigoureusement :

⁷ **Autorité Organisatrice de Mobilité** : on emploiera sans distinction dans ce document ce terme, ou celui d'« autorité organisatrice » ou encore le sigle AOM. Depuis la fin du Syndicat mixte en 1998, la Communauté Urbaine de Dunkerque (CUD) est l'AOM de notre cas d'étude.

- **Les évolutions de l'organisation et du travail des différents acteurs** impliqués dans le passage à la gratuité : techniciens publics, professionnels privés et élus. (Partie 2) ;
- **Les interactions entre les deux groupes d'acteurs, publics et privés**, liés tout au long du projet par l'injonction politique, en identifiant les freins et les leviers rencontrés (Partie 3) ;
- **L'évolution des représentations et la diffusion d'une nouvelle vision politique de la gratuité**, en prenant tout d'abord au sérieux les réticences exprimées à l'encontre de la gratuité à Dunkerque, puis en analysant la manière dont elles ont pu être levées, ou contournées, afin que les acteurs dunkerquois de la mobilité deviennent de véritables ambassadeurs de la mesure. Il s'agit, enfin d'analyser la manière dont le politique s'appuie sur la politique publique ainsi mise en œuvre, pour diffuser la mesure et asseoir nationalement et internationalement le changement de paradigme réalisé localement (Partie 4).

Une synthèse conclusive nous permettra de répondre à la problématique de la recherche, en présentant les principales articulations entre décision politique, transformations techniques, organisationnelles et professionnelles des acteurs publics et privés pour faire advenir le changement dans les politiques locales.

3. Le travail des acteurs du passage à la gratuité

L'objectif de cette partie est de comprendre comment s'est organisé le travail des groupes d'acteurs impliqués dans le projet de BHNS Gratuit sous l'effet de la décision politique. Autrement dit, il s'agit de comprendre ce qu'a signifié « enrôler l'administration » et l'entreprise délégataire dans le projet politique de mise en gratuité du réseau de transports dunkerquois.

Comment le changement impulsé par le politique, prend-il corps dans les politiques publiques, incarnées par des acteurs publics et privés ?

- Dans une première sous-partie, on s'intéresse aux modalités concrètes d'implication des services de la CUD dans la réalisation du projet « DK Plus de Mobilité ». Focalisés sur la transformation du réseau, les acteurs de la CUD se concentrent sur la conception du nouveau réseau et sur l'aménagement urbain, alors que les enjeux du passage en gratuité semblent secondaires dans leur action. Néanmoins, un travail technique et juridique innovant est nécessaire pour réussir la transformation des contrats qui unissent la CUD à son délégataire, dans un cadre de gratuité. Il s'agit de comprendre, concrètement, comment le politique s'incarne dans la politique publique, comment on passe du *politics* aux *policies*, à travers l'analyse de l'application d'un « mode projet » au sein de la CUD.
- Dans une deuxième sous-partie, on s'intéresse à la manière dont les professionnels des transports de l'entreprise délégataire se sont adaptés aux injonctions de l'autorité organisatrice de mobilité. C'est au cœur de l'organisation de l'entreprise, première impactée par cette décision, que se prépare le passage à la gratuité. Il s'agira de comprendre comment la contrainte politique a été convertie en projet d'entreprise, et les difficultés que ces changements ont posées aux différents professionnels du transport.

À travers l'analyse de ces deux organisations et du travail des acteurs, il s'agit de comprendre comment une administration et une entreprise délégataire se mettent en ordre de marche, l'une pour concrétiser le projet d'aménagement et l'autre le projet de gratuité, afin de répondre à une demande politique prioritaire.

3.1 Les agents de la CUD, en « mode projet » pour construire le nouveau réseau, écrin de la gratuité.

« C'est une des premières fois où je vois vraiment quelque chose qui a marché comme dans les livres, avec un responsable de projet extrêmement impliqué et tous les services de la communauté urbaine qui sont passionnés pour le sujet. Je pense qu'on avait vraiment conscience d'innover complètement et de préparer un truc formidable. »

Directeur Général des Services (DGS) de la CUD, avril 2020.

Le projet « DK Plus de Mobilité » a, de 2015 à 2018, mobilisé l'ensemble des services de la CUD autour d'un objectif et d'un calendrier fixés par le politique : inaugurer un nouveau réseau gratuit le 1^{er} septembre 2018. Assimilée par tous les acteurs que nous avons rencontrés, cette contrainte première a servi d'aiguillon à l'organisation du projet. Cette organisation de type transversale, dirigée par un chef de projet recruté *ad hoc*, a momentanément bousculé les routines décisionnelles, administratives et techniques de la CUD.

De quelles manières la décision politique impacte-t-elle l'administration ? En quoi le choix du « mode projet » induit-il un bouleversement des habitudes de travail de l'administration de la CUD ?

Le « mode projet » est avant tout une organisation du travail qui cherche à rompre avec la hiérarchie pyramidale de l'organigramme de la CUD, en proposant une collaboration transversale des directions autour d'un directeur de projet. Mais le « mode projet » instaure aussi une nouvelle division du travail entre maîtrises d'ouvrage publiques et privées et permet d'imposer une hiérarchie des expertises qui met au cœur du projet des cabinets d'étude privés, et marginalise l'expertise des acteurs historiques du transport à Dunkerque.

3.1.1 Le « mode projet », un travail transversal et une décision centralisée

En septembre 2013, le recrutement d'un chef de projet THNS acte le début de la conception du projet qui deviendra, quelques mois plus tard, « DK Plus de mobilité ». Directement rattaché au directeur général adjoint (précisément directeur général ville et environnement), il travaille en lien étroit avec les nouveaux élus de la Communauté Urbaine, le Président Patrice Vergriete et le Vice-président en charge des transports, Damien Carême, dès leur installation en avril 2014.

Lorsqu'on s'intéresse à l'implication des agents de la Communauté Urbaine de Dunkerque dans le projet « DK Plus de mobilité », on constate d'abord l'apparition d'un organigramme transversal, dans lequel les représentants de différentes directions sont en liens avec le directeur de projet. Comme le résume le Directeur Général des Services d'alors, « *en effectif direct, c'était pas très lourd, par contre, ça a pris des morceaux d'homme/jour à droite à gauche* ». Si la comptabilité de la CUD ne permet pas de dégager concrètement la somme d'heures de travail consacrées au projet DK+, le schéma ci-dessous illustre la manière dont la transversalité s'incarne dans l'organisation du travail, *via* la liaison permanente du directeur de projet avec les services communication, des finances, des marchés publics, de la voirie (maîtrise d'ouvrage), de l'ingénierie (maîtrise d'œuvre) et, bien sûr, des transports.

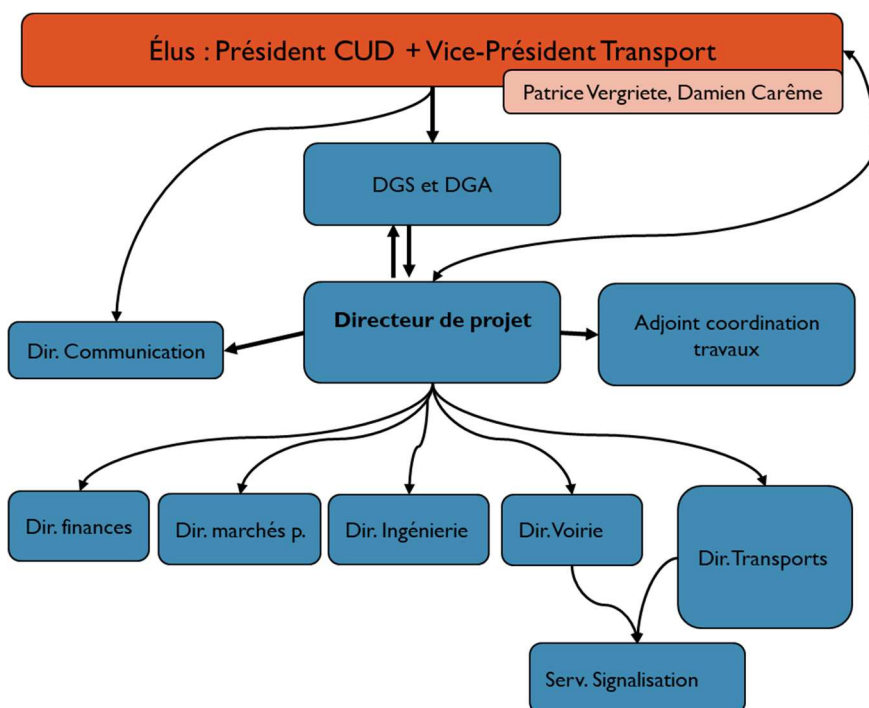


Figure 2 - Organigramme des services de la CUD impliqués dans le projet "DK Plus de Mobilité" (2015-2017). J. Vaslin

Le directeur de projet centralise l'information et relaie les décisions prises par une équipe très réduite et centralisée. En effet, l'élaboration, les orientations et le suivi du projet est piloté depuis le sommet de l'administration, autour du DGA et du Directeur de projet, accompagnés par le DGS et en lien direct et permanent avec le Président et le vice-Président de la Communauté urbaine (Patrice Vergriete et Damien Carême).

« Au niveau de la méthode, ça a quand même profondément changé. Avant, on mettait tout le monde autour de la table, et il y avait toujours quelqu'un qui n'était pas d'accord, ça discutait et puis le projet n'avancait pas. Donc on ne sait pas si c'est parce qu'il n'y avait pas de volonté politique, ou si le tour de table était trop grand. Ce qui est sûr, c'est qu'avec Patrice Vergriete, le tour de table a été extrêmement réduit. Il y avait les trios polytechniciens : Patrice Vergriete, le DGS et le DGA. Et puis [le directeur de projet]. Je pense qu'ils ont fait le projet à 4. »

Entretien avec le directeur des transports à la CUD jusqu'en 2017, mai 2020.

« On en parlait très régulièrement avec le DGA et le directeur de projet, on associait, on faisait des réunions en associant les collègues autant que de besoin. »

Entretien avec le DGS de la CUD, J. Vaslin, avril 2020

La forte centralisation de la décision facilite le court-circuit des hiérarchies traditionnelles de l'organigramme, marquées par les rapports entretenus jusqu'alors par Michel Delebarre avec les directions de la CUD.

L'un des effets du travail transversal impulsé dans le cadre de « DK Plus de Mobilité » est la transformation des relations du Président de la CUD avec les services. Alors que les méthodes de gouvernement de Michel Delebarre sont décrites par les acteurs comme « un fonctionnement de réseaux » (directeur de projet, mars 2020), Patrice Vergriete apparaît comme « beaucoup plus proche, je pense, des services, des agents » (idem). Lui-même interrogé sur le sujet, il précise :

« En fait [à la CUD], vous êtes dans une structure pyramidale quasi militaire, c'est-à-dire où le N+3, où le sergent n'a pas le droit de parler au général. [...] Ce qui est intéressant avec DK Plus, c'est que ça a percuté ça. C'est-à-dire que d'un seul coup, la CUD découvrait un mode projet, qui avait un directeur de projet. C'était quelque chose d'inimaginable ! Il n'y a pas eu de directeur de projet à la CUD, c'était une structure pyramidale. Dans la structure pyramidale, les projets ils sont pilotés par la même grille que la grille managériale. Et là, d'un seul coup, un [directeur de projet] émerge dans ce paysage comme un directeur de projet. Et donc ça venait un peu percuter les choses. [...] On était dans des rapports plus transversaux. [...] Et puis ça impactait tout : ça impactait l'aménagement, ça impactait le transport, ça impactait les espaces verts, ça impactait plein de choses. Et du coup pour la première fois, je pense, la Communauté Urbaine a été confrontée à une logique projet puissante. [...] C'est une logique projet très transversale et avec de la circulation d'information qui partait dans tous les sens et qui était non-maîtrisée par la hiérarchie managériale. »

Entretien avec Patrice Vergriete, Président de la CUD, J. Vaslin, 15 septembre 2020.

Dans cette perspective, « DK Plus de Mobilité » est présenté comme le premier projet venu transformer les habitudes de travail à la CUD :

« Le changement de gouvernance, c'était quand même un peu compliqué, les gens avaient gardé un peu ces habitudes-là. Sauf que moi, j'ai eu un positionnement assez vite, où là pour le coup, je voyais beaucoup [le Président]. Parce que j'étais sur un sujet qui l'intéressait, c'était quand même le projet de son mandat. Et donc là, j'ai pu très vite faire tomber tout ce que je croyais être des paroles du président, mais là je savais que c'était pas vrai quoi. [...] Parce que les services n'ont pas vraiment senti le changement. Par contre moi, je ne m'en suis pas rendu compte au début. »

Entretien avec le Directeur de projet DK Plus 2013-2018, J. Vaslin, mars 2020.

Ainsi, pendant trois ans, les services financiers, juridiques et des transports planchent sur les conditions de possibilité de la gratuité, selon les termes d'un problème ainsi formulé :

Faire le choix de la gratuité implique de renoncer aux recettes de billetterie et de changer de modèle de comptage des clients-usagers (problème). D'un autre côté, faire le choix de la gratuité nécessite de trouver un modèle de financement qui permette à la CUD de maintenir les exonérations de TVA sur investissements dont elle bénéficiait jusqu'ici, et de pouvoir compter les usagers-clients (objectifs). Pour prendre en compte ces impératifs, la CUD fait un triple choix, à la fois juridique (proposer un contrat de

Délégation de service public en affermage au prestataire), technique (installer des cellules de comptage sur toutes les portes des bus pour compter les usagers) et financier (équilibrer autrement le budget transport de l'AOM pour couvrir les pertes de billetterie). – voir partie 1.B.

Parallèlement, le cabinet et le service communication de la CUD sont mobilisés tout au long du projet pour produire des documents de communication interne, destinés à **informer l'ensemble des agents** de la CUD de ce projet structurant pour le territoire et la collectivité :

« Mais c'était très vite, c'était quand même le marqueur politique de Patrice Vergriete, donc c'est très vite devenu le sujet à suivre pour toute la CUD, on a fait un peu de com interne, on a raconté ce qui se passait aux réunions de directeurs, on a raconté ce qui se passait dans la revue interne. »

Entretien avec le DGS CUD, J.Vaslin, avril 2020

En somme, le projet « DK Plus de Mobilité », sur lequel repose la mesure phare du mandat du Président de la CUD, implique dès les premières années du mandat de nombreux acteurs de l'administration. Sa vocation transversale reste limitée aux secteurs impliqués dans une politique de mobilité et d'aménagement, mais c'est avant tout la méthode de travail proposée et les liens entre le Président et le directeur de projet qui transforment, momentanément, l'organigramme de la CUD. En outre, le mode projet apparaît comme un instrument pour hiérarchiser les expertises dans l'élaboration du nouveau réseau, entre sous-traitance à des experts privés et marginalisation des techniciens dunkerquois du transport.

3.1.2 Le « mode projet », un instrument pour reconfigurer les expertises

« Et puis on a eu les 9 millions d'euros [de l'Etat], et on ne savait plus quoi faire ! Je veux dire, de 2012 à 2014, on a été embêté avec les téléphériques, avec les tramways métriques, donc le projet il a stagné. Donc on a mis en place de la billetterie et puis c'est tout. Et puis il a fallu attendre 2014. Alors là, non seulement c'était porté politiquement, mais ils ont mis les moyens ! Je veux dire, derrière, moi j'étais... je ne me sentais plus de taille à mener un projet comme ça. Heureusement, ils l'ont bien compris, donc ils ont embauché le [directeur de projet], et c'est parti sur les chapeaux de roue ce projet ! »

Entretien avec le directeur des transports de la CUD de 1976 à 2017, 27 mai 2020.

Cette citation de l'ancien directeur des transports, technicien du sujet à Dunkerque depuis 1976, résume le bouleversement que représente, en 2014, le lancement du projet « DK Plus de Mobilité » dans la vie du service transports de la CUD. D'abord, une somme importante est disponible pour mener une politique de mobilité d'ampleur. Ensuite, l'engagement politique porteur du projet semble inédit. Enfin, l'arrivée d'un directeur de projet rend envisageable, aux yeux du directeur des transports, le pilotage d'un projet transversal pour lequel il ne se sent « plus de taille » - à quelques années de la fin de sa carrière. Le mode projet semble ainsi justifié, à ses yeux, au nom de l'ampleur et de l'importance politique des ambitions, mais aussi des sommes en jeu. Cependant, le passage en « mode projet » implique aussi, pour le directeur des transports, une marginalisation de son expertise, au profit de celle des cabinets privés sollicités par la direction du projet :

« Alors pour moi, l'équipe-projet, c'était le DGA et le directeur de projet, et puis moi j'étais invité. Mais il y a eu surtout eu une équipe d'études qui était particulièrement musclée. [...] Moi j'allais aux réunions parce que ça m'intéressait, mais bon, on sentait bien on n'était pas écouté. [...] Je ne sais plus si [l'expert transport] venait aux réunions... non, je crois que le DGA aimait bien les réunions assez restreintes. »

Entretien avec le directeur des transports de la CUD de 1976 à 2017, 27 mai 2020.

La mobilisation de l'équipe d'ingénieurs proches de Patrice Vergriete favorise la centralisation et la rapidité des prises de décision, tout en éloignant le service transports du projet de mobilité mis au cœur du mandat. Face à ce constat, les perceptions des différents acteurs divergent et, bien qu'il soit impossible de toutes les restituer, on peut tenter d'en distinguer les principaux traits.

Pour le directeur des transports d'alors, la contrainte calendaire du projet semble expliquer la forte centralisation de la décision et la mise à l'écart de son propre service :

« Je sais qu'ils avaient des réunions régulières avec Patrice Vergriete auxquelles je ne participais pas, mais ils ont avancé. Je pense qu'ils ont changé de méthode, ils avaient un but précis : c'était septembre 2018, et ça n'a pas eu de retard hein ! »

Entretien avec le directeur des transports de la CUD de 1976 à 2017, 27 mai 2020.

Pour le directeur du projet la confiance accordée au paysagiste en charge du projet d'aménagement, Alfred Peter, semble induire le choix d'une équipe de prestataires privés avec lesquels il a l'habitude de travailler :

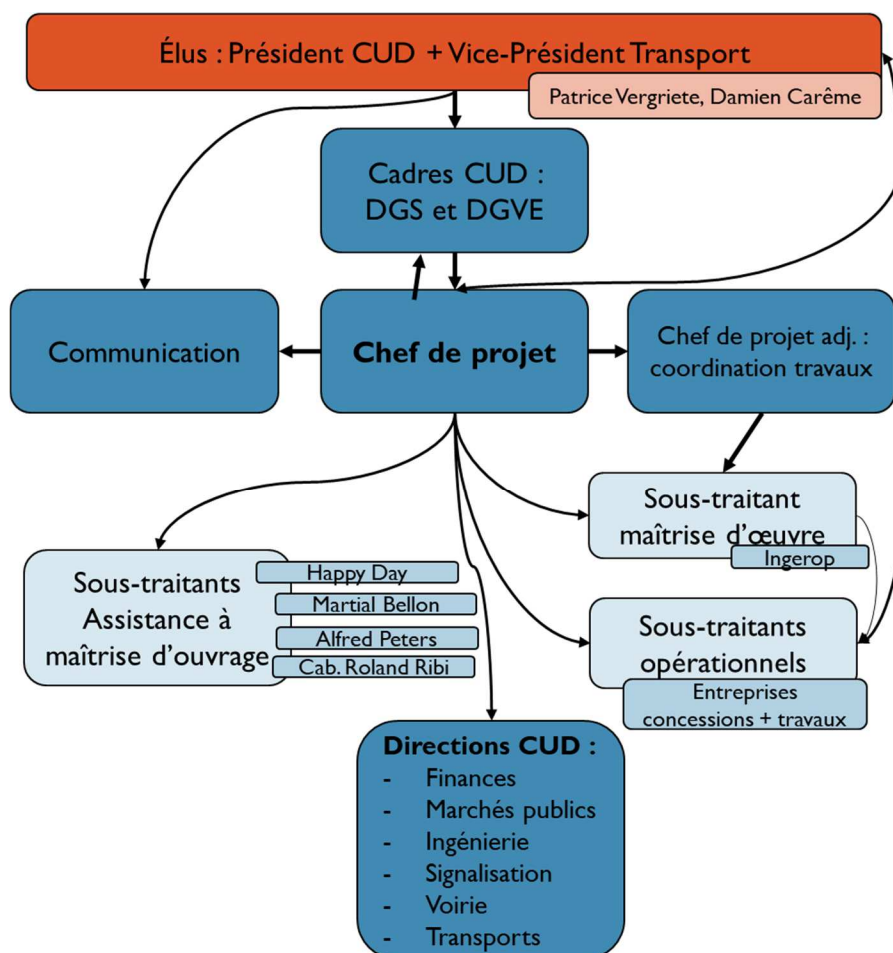
« On a pris une équipe composée d'Alfred Peter, de bureaux d'études techniques, de bureaux d'études transports, d'experts en exploitation des transports. Une équipe vraiment complète pour faire quelque chose qui irait jusqu'à l'avant-projet. [...] Alfred Peter qui travaillait avec un bureau d'études, Roland Ribé & Associés, un bureau suisse qui a ses bureaux français dans le même immeuble que l'agence d'Alfred Peter à Strasbourg. Et donc on travaillait avec eux. [...] Et l'idée, c'était que notre réseau il soit hyper performant. »

La construction d'une équipe resserrée est justifiée par le directeur général adjoint (DGA) au nom de l'injonction à la transversalité qu'impliquerait cette formule :

« Volontairement, je lui avais dit que je ne le stafferais pas. C'est-à-dire qu'il serait à mes côtés pour avoir une liberté d'action et une facilité hiérarchique de remonter au président, mais que je ne lui mettrais pas de moyens. Philosophie que j'ai tenue, qui n'était pas si simple que ça et donc en disant "le message passé, c'est Xavier ne fera rien si vous ne mettez pas à disposition vos ressources et vos compétences pour réussir le projet". En disant, finalement, on ira piocher dans les directions, plutôt que d'essayer de constituer une entité ad hoc avec des experts sur le sujet. [...] Ensuite, on a travaillé vraiment en petit groupe avec [le directeur de projet], avec notre AMO, donc Alfred Peter et ses équipes qui étaient sur l'accompagnement, et avec les élus pour se mettre d'accord sur ce qu'on avait à vendre à la population. » Entretien avec le DGA de la CUD de 2013 à 2017, J. Vaslin, 15.12.2020 et 06.01.21.

Au-delà des relations directes du DGA et du Directeur de projet avec les acteurs des services de la CUD, c'est bien la relation du politique à l'administration qui est ici en jeu. Soucieux de mettre au pas une administration qu'il imagine fidèle à son prédécesseur, le Président de la CUD entretient d'étroites relations de confiance avec son directeur de projet. Recourir à une expertise externe comporte ainsi, dans le contexte d'alors, un double avantage : travailler vite et court-circuiter une administration jugée hostile aux élus issus de la récente alternance.

Ainsi, la sous-traitance de l'assistance à maîtrise d'ouvrage est une caractéristique du projet DK Plus. L'identification des faiblesses de l'ancien réseau, le dessin des aménagements (Alfred Peter), la conception du nouveau réseau (Roland Ribé&Associés), le travail de négociation politique du projet avec les maires (Martial Bellon) et la stratégie de concertation (Happy Day) sont assurés par des prestataires privés. Autrement dit, toute la phase de conception du projet est pilotée par une équipe très réduite au sein de la CUD (chef de projet, élus et DGA), faisant appel à des conseillers stratégiques privés. Le schéma suivant actualise le précédent, en intégrant dans l'organigramme du projet « DK Plus de Mobilité », les acteurs privés mobilisés pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage, ainsi que pour l'assistance à maîtrise d'œuvre, dans le cadre du déroulement des travaux, sous la coordination d'un responsable de projet adjoint :



Équipe-projet BHNS, CUD et sous-traitants, 2014-2018 (J. Vaslin, 2020).

Le « mode projet » instaure ainsi une nouvelle division du travail entre acteurs publics et privés, imposant une hiérarchie des expertises qui met au cœur du projet des cabinets d'étude privés, et marginalise l'expertise des acteurs historiques du transport à Dunkerque.

La transversalité induite par le « mode projet » et son pilotage par un chef de projet rattaché au DGA a pour effet direct de **marginaliser le rôle du service transports dans la mise en œuvre du projet de mobilité**. Deux arguments principaux permettent de comprendre cette marginalisation. D'une part, l'ampleur du projet et des aménagements induits justifient un portage à un niveau permettant de dépasser les frontières sectorielles du périmètre des transports. D'autre part, la défiance mutuelle entre des techniciens des transports réticents au passage à la gratuité et un Président inquiet de la loyauté des services, incite le politique à s'appuyer sur un chef de projet acquis à sa cause dès le lancement du projet.

Néanmoins, l'implication des différents services est bien réelle, et leur adhésion au projet fait l'objet d'un travail permanent de la part des responsables du projet, à travers notamment l'implication des services techniques dans la réalisation d'une partie des travaux d'aménagement :

« On a eu quelques astuces aussi pour que ça passe en interne. Mais, malgré cette maîtrise d'œuvre privée, on a gardé une partie des travaux en maîtrise d'œuvre interne, ce qui a permis là aussi de faire participer tout le monde, de faire adhérer l'intérieur de la boutique à la démarche. Et puis bon après, c'était aussi de l'animation qui a été faite avec les élus, le président, le vice-président, qui nous a permis donc d'aligner tout le monde sur le projet. »

Entretien avec le DGS de la CUD

La phase de travaux constitue, à ce titre, un moment privilégié de l'implication de tous dans le projet « DK Plus de mobilité ». Malgré la concision des délais, la participation de tous les acteurs, publics et privés, aux réunions de chantier qui ont animé la mise en œuvre du projet rend possible un travail commun et transversal de 2016 jusqu'à l'inauguration du réseau, en 2018.

La phase de travaux, de 2016 à 2018, est suivie par un chef de projet adjoint recruté en juillet 2016 et chargé de la coordination des entreprises prestataires. Il travaille directement avec un groupement composé d'INGEROP (bureau d'études techniques), EMPREINTE (paysagiste), ARCADIS (bureau d'études techniques) et CERYX TS (bureau d'études techniques spécialisé dans la signalisation lumineuse tricolore), qui avait une mission de maîtrise d'œuvre complète pour les travaux les plus importants (environ 50 millions d'euros). Les petits aménagements de carrefours réalisés sur l'ensemble du territoire de la CUD sont, quant à eux, réalisés avec une maîtrise d'œuvre en régie, par les services de la direction de l'ingénierie. La rapidité avec laquelle les travaux ont été réalisés n'est pas sans effets sur l'organisation du travail de cette équipe opérationnelle. Si la déclaration d'utilité publique du projet est bien signée en août 2016, **les plans, eux, ne sont validés qu'au fil de l'eau par l'équipe projet**. Des réunions hebdomadaires sont organisées par les chefs de projet pour valider en temps réel les plans des différents segments du projet. Chaque mardi et chaque jeudi matin, l'assistant à maîtrise d'œuvre, les entreprises prestataires de BTP et les représentants de DK Bus se réunissent pour s'accorder et finaliser les plans, puis lancer les travaux de la semaine en cours.

« Là, sur un chantier comme ça, y'a tellement de décisions à prendre en tellement peu de temps, que les décisions, faut les prendre pour la plupart en temps réel. Et il y a beaucoup de décisions qui demandent un avis de la MOA. Et donc, moi ce que j'ai fait, c'est que rapidement, j'ai mis en place des réunions hebdomadaires, donc c'était en gros une journée et demie de réunions hebdo par semaine, dans lesquelles nous, MOA, on était présent pour prendre en temps réel les décisions.

enquêtrice : D'accord. Donc il y avait il y avait Ingerop, il y avait vous, les responsables des services concernés et les plus grosses entreprises de voirie ?

- Voilà, c'est ça. Et DK Bus ! »

Entretien avec le coordinateur des travaux DK+ de 2016 à 2018.

Parallèlement, **le suivi stratégique du projet** est assuré au jour le jour lors d'échanges informels ritualisés. Tous les mardis midi, les ingénieurs qui pilotent le projet de BHNS déjeunent ensemble. L'occasion pour le DGA, le chef de projet et son adjoint, de prendre de la hauteur sur les travaux en cours. Les élus, Président et Vice-Président de la CUD, sont enfin très présents dans la prise de décision, répondant immédiatement à la moindre sollicitation lorsqu'un sujet mérite un **arbitrage politique**.

*

Ce pilotage en « mode-projet » de « DK Plus de mobilité » assure à la fois la centralisation de la décision, le suivi transversal du projet et la rapidité de sa mise en œuvre. Il est, en retour, source de tensions et de difficultés dans le travail pour la majorité des acteurs impliqués, en raison de la surcharge de travail qu'ils subissent et, pour une partie d'entre eux, de la marginalisation de leurs expertises. Néanmoins, la fierté d'avoir mené collectivement un projet d'ampleur dans les délais impartis reste, pour l'ensemble des acteurs rencontrés, une satisfaction à la fois personnelle et collective, le projet le plus marquant de leurs carrières respectives.

Plus largement, cette expérience de travail autour d'une organisation et d'un gouvernement par projet peuvent être lues comme une première tentative de transformer les cultures professionnelles des services administratifs et techniques. Elle débouche sur deux phénomènes qui la prolongent :

D'une part, elle permet de renforcer le travail de réorganisation des services amorcé par le DGS et le DGA, en cassant certaines hiérarchies pour induire d'autres formes de collaborations entre services. Par exemple, suite au départ du directeur des transports en 2017, la direction transport devient un service de la nouvelle Direction Voirie Mobilités dont le nouveau directeur a l'objectif d'introduire les questions de mobilité dans le travail quotidien de la voirie. D'autre part, les méthodes de travail portées par le directeur de projet sont remobilisées via sa nomination au poste de Directeur de l'ingénierie en 2018 et, plus récemment, à son implication dans de nouveaux projets transversaux de la CUD.

D'autre part, le « mode projet » tend à devenir un modèle d'organisation des services de la CUD, dans des politiques variées. Il s'agit, selon le DGS de la CUD, de profiter de l'expérience accumulée dans ce projet pour la mettre au service d'autres politiques publiques portées par la CUD :

« C'est des habitudes de travail qui ont été prises et c'est ça qui m'intéresse. C'est-à-dire que maintenant sur des projets, on sait que c'est possible que ça marche et on est capable de se

remettre en situation de marcher en mode projet, en superposant un organigramme, et l'organigramme hiérarchique s'effaçant derrière cette conduite de projet. [...] C'est la preuve qu'on sait faire. On a su le faire, donc on saura le refaire. »

Entretien avec le DGS de la CUD, J.Vaslin, avril 2020.

Et Patrice Vergriete de compléter, à l'aube de son second mandat :

« C'est quelque chose sur lequel je me suis appuyé pour transformer la structure après, [...] parce que je suis en train de réorganiser actuellement la Communauté Urbaine et la Ville, par une logique de mutualisation, en imposant le mode projet. DK Plus a été une expérience sur un mandat et logiquement, le mandat qui arrive, normalement on n'aura pas qu'un projet avec une logique de projet, on en aura 15 ! C'est-à-dire que théoriquement, c'est dans ce mandat, grâce à l'expérience de DK Plus, qu'on va rentrer dans une logique d'organisation matricielle. C'est-à-dire qu'il y aura une logique de gestion, une logique de management vertical, et il y aura en transverse, des logiques de projet. Ça, c'est DK Plus qui l'a amené. Voilà. Et donc si on y vient maintenant, c'est parce qu'il y a l'expérience de DK Plus. »

Entretien avec Patrice Vergriete, Président de la CUD, J.Vaslin, 15 septembre 2020.

L'organisation en mode projet du travail de conception et de mise en œuvre opérationnelle ont ainsi permis aux services de la CUD, non sans tensions ni difficultés, de mettre les services en ordre de marche pour faire exister le projet de BHNS Gratuit. Néanmoins, l'originalité de ce projet repose aussi, et peut-être surtout, sur l'implication de l'entreprise délégataire de service public, DK Bus, dans la fabrication et la mise en œuvre du projet.

3.2 La préparation de la gratuité par les professionnels de l'entreprise délégataire : faire de la contrainte politique un projet d'entreprise

« La gratuité, en fait, ça change tout. Ça change tous les métiers, à des niveaux où je pense que les gens ne l'imaginent pas. »

Entretien le directeur de la STDE, j.Vaslin, 11 mars 2020.

Depuis 2015, on observe de nombreuses transformations au sein de l'entreprise délégataire de service public, DK Bus. Ces transformations sont à la fois imputables aux injonctions de l'autorité organisatrice liées à la préparation du BHNS Gratuit, et aux dynamiques internes de l'entreprise. Observer les transformations de l'entreprise, revient donc à saisir les contraintes qui pèsent sur elle et à comprendre l'effet d'entraînement qu'elles induisent sur le projet d'entreprise. Tous les acteurs de l'entreprises ont été impactés par le changement (conduite, encadrement, supports d'exploitation, maintenance, informatique, administration, marketing). Ils l'ont été pour certains par la transformation de leurs missions, de leur quotidien et pour tous, par une intensité supplémentaire liée à l'augmentation de la taille du réseau : « On a un peu intensifié la charge de travail » (directeur de la STDE).

Parmi les transformations subies par l'entreprise, on se concentre ici sur trois changements principaux, directement induits par le projet politique de construction d'un nouveau réseau gratuit :

- Le plan d'économies exigé de la CUD à la STDE
- La disparition des métiers liés la vente et au contrôle des titres, et la reconversion des agents concernés,
- Les transformations du métier de conducteur, liées à la transformation du réseau et à l'augmentation de l'offre.

Ces trois transformations, présentées dès 2014 par le directeur de projet et le DGA de la CUD au personnel de l'entreprise, ont cristallisé les réticences des agents, exprimées par leurs représentants syndicaux. Plusieurs inquiétudes, étudiées en détails dans un précédent rapport (Briche, 2017), ont ainsi été exprimées :

- Crainte de l'austérité budgétaire et d'une dégradation des traitements,
- Crainte de la fermeture de certains postes, en lien avec la disparition de certaines tâches,

- Crainte enfin, de la dégradation des conditions de travail des conducteurs dans un contexte de gratuité (insécurité, charge, cadence, etc.).

Plus largement, l'arrivée d'un nouvel élu à la Présidence de la CUD met fin à l'équilibre politique établi par Michel Delebarre entre le politique et les syndicats (en particulier la CGT) d'une part, et les services techniques de la CUD et la direction de la STDE d'autre part. Dans ce contexte, c'est un parcours semé d'embûches qui s'annonce, pour la CUD, dans la mise en œuvre de la politique de gratuité à la STDE. Des enjeux économiques, techniques et politiques sont à dépasser et reposent avant tout sur un travail interne à l'entreprise, soumise par son statut de délégataire, aux exigences de la CUD, donneuse d'ordre. Comprendre la mise au pas de l'entreprise délégataire face à la commande politique du Président de la CUD nécessite donc de comprendre comment la STDE a saisi les contraintes pour les traduire dans un projet d'entreprise, malgré les difficultés rencontrées, surmontées et parfois, persistantes.

Après avoir montré comment l'imposition d'un plan d'économie a été transformée en une opération de réorganisation du travail, on présentera les processus de transformation des métiers disparus, puis, on analysera les effets du passage à la gratuité sur la redéfinition du métier et la transformation des conditions de travail des conducteurs.

3.2.1 Rationaliser les coûts avant d'investir : plan d'économies et réorganisation du temps travail

Préparer un nouveau réseau gratuit a d'abord signifié, à Dunkerque, construire un réseau plus performant. Une des manières de traduire la question de la performance dans un réseau de transport en communs consiste à calculer la productivité horaire des conducteurs : Combien de kilomètres un conducteur de l'entreprise parcourt-il, en moyenne, en une année ? Autrement dit, quelle est la vitesse commerciale moyenne des bus sur le réseau ? La vitesse commerciale du réseau induit de connaître directement le coût de l'offre de transports parce que c'est elle qui détermine le nombre d'employés nécessaires à sa production. Cette question est donc au cœur des échanges, mais aussi des tensions entre l'autorité organisatrice et son délégataire, la première cherchant à optimiser les coûts d'un point de vue technique et théorique, la seconde étant en prise directe avec la gestion quotidienne du réseau, des temps de parcours, et des conditions de travail des salariés. Il s'agit donc de deux points de vue différents, pas nécessairement conciliables, autour d'une question centrale dans le calcul du coût du service public de transports en commun.

En 2015, les premiers échanges entre la CUD et DK Bus sur l'efficacité de l'ancien réseau aboutissent, malgré des différends certains, à la mise en œuvre d'un « plan d'économies » qui ancre le projet de gratuité, alors naissant, dans un contexte tendu. Ce « plan d'économies » est partagé entre la CUD, qui réduit d'elle-même les services du réseau pour 1 million d'euros, et la STDE, à qui la CUD demande d'améliorer sa productivité. Malgré des divergences sur ce point, le groupe Transdev missionne pour atteindre cet objectif le directeur de la STDE ⁸ qui, en parallèle, engage la réorganisation du temps de travail dans l'entreprise, comme une manière d'accompagner l'austérité imposée par une amélioration des conditions de travail des conducteurs.

La CUD et DK Bus partagent le constat que les conducteurs de bus ne conduisent pas en permanence pendant leur service. Ce constat, appuyé par une étude d'Yves Laurin Conseil, conduit la CUD à exiger de l'entreprise un travail d'optimisation de ses coûts avant le passage à la gratuité. Ce rapport conforte les cadres de la CUD dans une représentation très négative du précédent réseau, que le Directeur Général des Services de l'époque qualifie, avec d'autres, de « vieillissant, qui était géré un peu de façon pépère, qui n'était pas optimisé ». Il considère, avec ses collègues Directeur Général Adjoint et Directeur de projet qu'« il fallait resserrer les boulons de la délégation de service public qui dérivait un petit peu à l'époque ».

⁸ Le directeur de la STDE, titulaire d'une licence d'économie et d'un master à Sciences Po Paris spécialisé dans les ressources humaines. Il a travaillé pendant six ans pour le groupe Mulliez, dans une équipe chargée de créer des fonctions « ressources humaines » centralisées au sein de l'enseigne des Trois Brasseurs. Il entre ensuite dans le groupe Transdev, où il devient responsable RH du réseau de transports en commun de Valenciennes, avant d'arriver en 2014, à Dk Bus pour conduire le plan d'économies sur le réseau. Suite au départ de Paul Beretrot, il devient, en 2015, directeur de l'entreprise.

Déclinant le sens de cette vision partagée du réseau, à la tête de la CUD, le directeur porte alors un plan d'économies partagé entre l'AOM et l'entreprise :

« Donc qu'est-ce qu'on a fait pendant les 2 ans de projets, de travaux, avant la mise en service du nouveau réseau ? On est allé voir la direction de DK Bus, on lui a dit "on n'est pas performant, il faut qu'on gagne 2 Millions d'euros". On a dit, sur les 2 millions d'euros, un million c'est nous parce que c'est vrai qu'on a rajouté des services. [...] Donc on a supprimé [des services], ça c'est un million d'euros, mais vous, vous allez améliorer votre performance. Vous allez discuter avec les conducteurs pour améliorer votre performance. Et ça, ça n'a pas été simple. »

Entretien avec le Directeur de projet DK Plus 2013-2018, j.Vaslin, mars 2020.

Considérant que l'optimisation du temps de travail sur le réseau d'alors est impossible, l'entreprise commande à son tour une étude à Yves Laurin Conseil pour être accompagnée dans ce travail. Dans cette seconde étude cependant, le prestataire revient sur son premier constat :

« Quand je suis arrivé sur ce fameux plan d'économies, il y avait un cabinet mandaté par la CUD, qui avait dit qu'on avait une productivité moyenâgeuse. On lui a dit : "ben ok, très bien. Tu prends combien pour nous montrer comment on va s'améliorer ?" Donc au bout de deux mois de travail, il a dit : "ben non, finalement je retire ce que j'ai dit, c'est bien en termes de productivité". »

Entretien avec le directeur de la STDE, j.Vaslin, 11 mars 2020.

Pour les acteurs de la CUD en revanche, la productivité du réseau dunkerquois est jugée mauvaise, en raison notamment des Négociations annuelles obligatoires (NAO) qui se tiennent au sein de l'entreprise et accompagnent l'évolution du salaire des conducteurs, comme l'explique par exemple l'ancien directeur des transports :

« Il y avait une dérive des coûts, le coût de production qui augmentait largement plus que l'inflation. [...] Chaque année, on était toujours au-delà du coût et puis à tous les niveaux : les salaires des conducteurs augmentaient largement plus que... il y avait une certaine dérive et qui finissait par coûter cher à la collectivité. »

Entretien avec le directeur des transports CUD jusqu'en 2017, j.vaslin, juin 2020.

Malgré les différends, un plan d'économies est conduit en interne à la STDE, reposant sur l'arrêt de plusieurs postes de dépenses, sans toucher aux conditions de travail des conducteurs : fin du sponsoring sportif, réduction de l'offre de transport à la demande (en lien avec la réduction du réseau opérée par la CUD), optimisation de l'achat des pièces pour la maintenance du parc, et non remplacement de 10 départs en retraite, en particulier dans l'administration.

« On a fait des économies sur les achats de pièces, c'était un gros poste. En optimisant vraiment, en utilisant des comparateurs de prix. On a arrêté le sponsoring et puis on a réduit aussi d'une bonne dizaine de postes la structure. Avec de la réorganisation, pour faire en sorte qu'à chaque fois qu'un départ se produisait ou était prévu, qu'on se pose la question de savoir si on pouvait fonctionner autrement pour remplacer le poste. [Mais] un des principes que je m'étais fixé au départ pour accepter le poste, c'était que je ne licencierai pas. »

Entretien avec le directeur de la STDE, j.Vaslin, 3 septembre 2020.

À travers sa bonne volonté économique, la STDE cherche alors à montrer à la CUD qu'elle souhaite être un partenaire du projet à venir. Plus largement, se jouent à travers ce plan d'économies deux éléments fondamentaux pour la dynamique du projet :

D'une part, la présentation du plan d'économies est l'occasion pour les porteurs de projet de venir présenter le projet de BHNS Gratuit aux salariés de l'entreprise et d'instaurer, par-là même, un premier travail tripartite entre la CUD, DK Bus et les conducteurs :

« Aux conducteurs on leur a dit "gagnant-gagnant". C'est-à-dire que vous faites des efforts dans votre organisation, dans l'amélioration de la performance, et la perspective pour vous, c'est 50 salariés supplémentaires dans 2 ans. Et puis un réseau où ce sera beaucoup plus agréable de conduire, quoi ! »

Entretien avec le Directeur de projet DK Plus 2013-2018, j.Vaslin, mars 2020.

D'autre part, c'est pour conduire le plan d'économies que celui qui deviendra ensuite le directeur de la STDE arrive à Dunkerque. En plus d'associer les équipes de DK Bus à la réflexion sur le plan d'économies il mène, avec les représentants du personnel, une réflexion sur l'amélioration des conditions de travail dans l'entreprise.

« J'arrive ici et je crée une démarche "projet d'entreprise", avec les partenaires sociaux. Donc on crée une commission paritaire pour impliquer les partenaires sociaux. [...] Je m'appuie en fait beaucoup sur les conducteurs, sur les salariés, pour rechercher es économies. [...] Je dis : "moi j'ai pas de tabou et toutes les bonnes idées sont bonnes à prendre." [...] Et en fait, ça s'est plutôt bien passé avec eux. Alors il faut dire qu'ils étaient un peu réticents, parce que ça ne fonctionnait pas bien du point de vue relations sociales avec l'ancien directeur. Et on a réussi à bosser ensemble et globalement, on a fait un peu plus de 2 millions d'économies. [...] Ce plan d'économies, je suis assez fier qu'on l'ait fait. C'était pas simple. Le contexte était un peu tendu, on sentait un peu une méfiance quand même, vis-à-vis de la structure et du groupe. Donc oui, je suis assez fier qu'on ait su démontrer qu'on était un partenaire de la communauté urbaine et en plus, il y a vraiment cette dimension de l'avoir fait avec les gens et pas d'avoir fait le truc en chambre, en petit comité, quoi. »

Entretien avec le directeur de la STDE, j.Vaslin, 3 septembre 2020.

Chargé de rationaliser les dépenses, il s'empare également de l'optimisation des conditions de travail, en vue du passage à la gratuité. Sont élaborés à cette occasion de nouveaux tableaux horaires de roulement. Les tableaux sont des modèles hebdomadaires d'organisation du temps travail, reposant chacun sur un critère différent (par exemple : travailler en 4 jours, ou seulement du matin, seulement de l'après-midi, travailler en un service, ou en deux services, etc.). Ces tableaux permettent d'offrir à une majorité de conducteurs une certaine stabilité dans leur travail, malgré l'amplitude horaire des missions, et ainsi d'organiser plus simplement leur vie personnelle. Alors que les conducteurs avaient jusque-là la possibilité d'intégrer cinq tableaux horaires différents, ils peuvent désormais accéder à dix tableaux, en fonction de leur ancienneté. L'augmentation du nombre de tableaux entraîne l'augmentation du nombre de conducteurs qui y ont accès, ce qui améliore considérablement les conditions de travail des « anciens », c'est-à-dire de celles et ceux qui travaillent dans l'entreprise avant le passage à la gratuité⁹.

« Auparavant, on avait 4 ou 5 tableaux, on a quasiment doublé le nombre de tableaux. Nous on a profité de la modernisation du réseau, pour essayer de dire "ben voilà, on revoit aussi notre mode de fonctionnement et puis on crée différentes formes d'organisation du travail" [...] Donc on a mis en place des tableaux où les gens travaillent en 4 jours, donc avec des services plus longs, plus costauds, entre guillemets plus durs. Mais ils font leurs horaires sur 4 jours, donc 3 jours de repos par semaine. On a mis en place, au contraire, des services courts, sans RTT et ne travaillant pas le dimanche, donc plutôt à destination des gens un peu plus, des personnes plus âgées qui ont envie d'avoir un rythme de travail plus cool entre guillemets. Des services en journée, donc à destination plutôt des parents solo. [...] Alors bon, tout le monde n'a pas forcément son premier choix en termes de tableau, ensuite c'est avec l'ancienneté que les places sont distribuées, mais en tout cas, ça permettait voilà, de montrer que cette attitude qu'on voulait avoir d'entreprise un peu plus ouverte, un peu plus à l'écoute vis-à-vis des clients, ça se matérialisait aussi concrètement pour les conducteurs. [...] Il n'y a aucune notion d'économie dans la mise en place de ces tableaux. Par contre, on a

⁹ En 2020, alors que l'entreprise a recruté près de 90 conducteurs depuis le passage à la gratuité, sur 300 conducteurs, seuls 65 ne sont pas « au tableau », restant « polyvalents » et soumis à un planning différent chaque semaine. Autrement dit, les nouveaux arrivants sont polyvalents, mais l'essentiel des anciens, c'est-à-dire ceux qui ont vécu le passage à la gratuité appartient, quant à eux, à un tableau de roulement.

essayé que les tableaux ne coûtent pas plus cher et puis même pour nous, en interne, que l'organisation du travail précédente. Mais voilà, on a essayé de travailler tout simplement, pour proposer des moyens de concilier la vie personnelle et la vie professionnelle. »

Entretien avec le directeur de la STDE, j.Vaslin, 11 mars 2020.

L'élargissement des tableaux est une réponse à une demande syndicale persistante, et le directeur de la STDE la conduit dans un travail conjoint avec les représentants du personnel. S'instaure entre ces acteurs un rapport de confiance déterminant pour la suite du projet. Suite au départ du directeur précédent, celui qui a préparé le passage à la gratuité partielle depuis 2013, devient directeur de DK Bus en septembre 2015.

*

Le plan d'économies exigé par la CUD à la STDE en amont du passage à la gratuité des transports a plusieurs effets, plus ou moins directs, mais déterminants dans la suite du projet. Deux effets négatifs apparaissent d'emblée :

- Il cristallise des tensions entre l'AOM et son délégataire autour de la définition de la performance du réseau et des conducteurs,
- Il alimente la crainte des salariés, voyant dans le passage à la gratuité une réforme susceptible de porter atteinte à leurs conditions de travail.

Cependant, des effets plus « positifs » sont induits à moyen et long terme :

- La présentation du plan d'économies et du projet de gratuité est l'occasion pour les directeurs du projet « DK Plus de mobilité » d'instituer un dialogue tripartite entre la CUD, la direction de la STDE et les représentants du personnel,
- L'arrivée du nouveau directeur de la STDE, missionné pour réaliser ce plan, induit le développement de nouvelles méthodes de dialogue avec les salariés, autour de leurs conditions de travail. Devenu directeur, il tire profit de ce travail préalable de concertation, pour alimenter la confiance dans l'entreprise, et favoriser le dialogue interne tout au long de la conduite du projet.

Au final, la CUD n'a pas réalisé d'audit quant à la réalisation effective de ce plan d'économies, mais cette première interaction préalable aux transformations induites par le projet de gratuité des transports a permis aux acteurs centraux du projet de prendre le pouls des relations entre la CUD, la STDE et les représentants du personnel, une relation tripartite essentielle à la conduite du projet (cf. partie III).

3.2.2 Gratuité et fin de la billetterie: la nécessaire transformations des métiers et ses effets

Par définition, la mise en œuvre de la gratuité des transports en commun a entraîné la suppression des missions relatives à la vente et au contrôle des titres de transport. Anticipée dès le début du projet « DK Plus de mobilité » en 2015, la suppression de ces missions a pu s'organiser dans le temps grâce à la période de gratuité partielle entre 2015 et 2018. Pendant trois ans, les transports en commun ont été gratuits les weekends et jours fériés à Dunkerque, afin de rendre concrète la mesure aux yeux de la population, mais aussi pour permettre à la CUD et à l'entreprise d'anticiper les modifications de l'exploitation : augmentation de la fréquentation des lignes, fin de la billetterie et du contrôle, nouveaux usages du bus.

Seize salariés de la STDE ont vu leur métier transformé par le passage à la gratuité des transports en commun. Impliqués dans la vente ou le contrôle de titres, ils et elles ont vu leur mission disparaître. Imposé sans possibilité de s'y soustraire, ce changement profond du quotidien des agents a bouleversé leur rapport à l'entreprise et au travail. Au cours de notre enquête, nous avons pu rencontrer huit agents de maîtrise lors d'entretiens formels, et un autre lors d'un entretien informel. Parmi eux, quatre anciens contrôleurs de titres ont vu leur mission disparaître au premier septembre 2018. Deux autres, agents de régulation avant le passage à la gratuité, avaient par le passé exercé les missions de contrôleur de fraude. À travers leurs expériences et les entretiens réalisés avec les cadres de l'entreprise, nous avons pu retracer les principaux changements des métiers d'agent de maîtrise à la STDE entre 2015 et 2018. Par ailleurs, nous avons réalisé un entretien avec le responsable du service marketing, qui encadre désormais l'ensemble des salariés issus de l'agence commerciale reconvertis. Sans entrer dans le détail des

trajectoires individuelles, cet entretien nous a permis de reconstituer succinctement le panorama des évolutions des métiers de la vente.

Dans cette partie, il s'agit de décrire les transformations professionnelles opérées au sein de l'entreprise sous l'effet du passage à la gratuité des transports, en insistant d'abord sur l'intégration de cette contrainte à un projet d'entreprise renouvelé. Il s'agit, dans un second temps, de revenir plus précisément sur les temporalités du changement professionnel et les difficultés persistantes, tant pour l'organisation que pour les acteurs concernés par ce changement subi.

3.2.2.1 Transformer les métiers de la vente et du contrôle de fraude, une injonction mise au service du développement du marketing et du management

La suppression des titres a engendré la suppression des missions de vente de l'agence commerciale et des conducteurs-receveurs d'une part, et la suppression des missions des contrôleurs de la fraude d'autre part. La réduction des tâches des conducteurs n'a pas eu d'impact sur leur traitement. En revanche, les fonctions des agents commerciaux et des contrôleurs, elles, ont été transformées au sein de l'entreprise.

Les sept personnes de l'agence commerciale ont été réaffectées à un service marketing étoffé autour d'une nouvelle plateforme téléphonique, de missions de communication plus précises (*community manager* par ex.) et d'une refonte du contrôle qualité au sein de l'entreprise.

L'équipe de neuf agents de maîtrise en charge du contrôle de fraude a, quant à elle, été fusionnée avec une autre équipe d'agents de maîtrise en charge, eux, de la régulation des bus et du management des conducteurs (une équipe de 9 également). Pendant une période préparatoire de trois ans, de 2015 à 2018, les dix-huit agents de maîtrise se sont partagé les missions de contrôle de la fraude et de régulation. Au cours de cette période, les huit membres de l'équipe fraude se sont formé, progressivement, au management d'équipe. Lors du passage au nouveau réseau gratuit, tous se sont concentrés sur un nouvel ensemble de tâches associant travail de régulation au poste central, management d'une équipe d'une quinzaine d'agents de conduite et travail d'intervention sur le réseau. Malgré sa difficulté (cf. infra), la fusion de ces deux corps de métier fut le support du renforcement du « management de proximité » : en diminuant la taille des groupes de conducteurs et en demandant à tous les chefs d'équipe d'assurer un suivi plus précis et plus proche des membres de leurs équipes, l'entreprise a valorisé dans un projet managérial une contrainte organisationnelle majeure induite par le passage à la gratuité.

Autrement dit, le passage à la gratuité contraint l'entreprise délégataire à transformer une partie des métiers de ses agents. En retour, elle s'appuie sur cette contrainte pour affirmer une nouvelle politique commerciale et managériale.

3.2.2.2 Changer de métier : un processus long et complexe

La suppression des missions de contrôle de la fraude fut, dès l'annonce du passage à la gratuité des transports, au cœur des inquiétudes des salariés et des représentants du personnel, la suppression d'une mission évoquant pour certains des risques de licenciements. Plusieurs membres du syndicat majoritaire de l'entreprise nous ont d'ailleurs, en entretien, affirmé qu'ils avaient conservé un tract de campagne de Patrice Vergriete, indiquant qu'aucun poste ne serait supprimé dans l'entreprise.

Loin d'envisager le licenciement des anciens contrôleurs, la CUD et la STDE ont préparé la mutualisation du corps des contrôleurs avec celui des agents de régulation. Deux principales difficultés sont apparues lors de ce travail de mutualisation :

D'une part, pendant la préparation de la fusion des groupes, entre 2015 et 2018, certains agents du PC régulation récemment promus à ce poste après avoir quitté les fonctions de contrôleur de fraude, ont refusé de revenir sur le terrain pour reprendre une tâche qu'ils avaient quitté quelques mois ou quelques années plus tôt. **La réticence affichée vis-à-vis du contrôle des titres** par certains fut alimentée à la fois par le sentiment de déclassement perçu par certains, qui avaient récemment quitté ces fonctions, mais aussi par un rejet moral du travail de contrôle, vécu par d'autres comme contraire à leur culture professionnelle. Cependant, les réticences furent parfois surmontées dans l'exercice des fonctions et

pour d'autres, des arrangements *ad hoc* furent trouvés, afin de favoriser la cohésion du groupe malgré les divergences individuelles.

D'autre part, depuis la suppression des missions de contrôle de fraude, **certains agents reclassés peinent à s'approprier leur nouveau métier**. Regrettant leur précédent métier, ils en appréciaient la discipline d'enquête et le travail d'accompagnement des personnes interpellées dans un parcours judiciaire mais aussi parfois social. Devenus régulateurs PC et managers de proximité, leur intérêt pour la régulation informatique et pour les techniques managériales ne compense pas le regret du précédent métier.

Si l'un de ces agents de maîtrise s'est ouvert à nous sur ces difficultés en entretien, trois autres ont montré des réticences à participer à l'enquête : deux agents ont annulé leur rendez-vous avec les enquêtrices, dont l'un a malgré tout discuté avec nous de façon informelle dans un couloir. Un troisième a accepté l'entretien mais refusé d'être enregistré. La difficulté même à accéder à la parole des agents dont le métier a subi une transformation professionnelle profonde témoigne de la persistance des difficultés internes à l'entreprise, dues au passage à la gratuité des transports en commun.

Ces difficultés reposent avant tout sur l'articulation complexe de deux cultures professionnelles distinctes. D'un côté, un groupe de contrôleurs de fraude très soudé et attaché à ses missions d'intervention en extérieur et de maintien de l'ordre sur le réseau. De l'autre, un groupe de régulateurs et managers, considérés comme supérieurs dans la hiérarchie de l'entreprise et dont les qualités de dialogue, d'écoute et souplesse avec les conducteurs est recherché par la hiérarchie. *Bad cops* et *good cops* sont ainsi forcés de fusionner et de travailler collectivement pour conduire un ensemble de tâches variées. La combinaison des deux cultures professionnelles semble, d'après nos observations, se jouer autour de deux enjeux principaux :

D'une part, **la difficile construction d'un esprit collectif au sein de la nouvelle équipe fusionnée** d'agents de maîtrise. L'expérience partagée de la mutualisation des tâches dès 2015 a eu pour vocation de rapprocher deux équipes d'agents de maîtrise jusqu'ici plutôt concurrentes, à tout le moins déifiantes. Le partage effectif des tâches dans la nouvelle organisation est par ailleurs l'objet d'un travail d'équipe : définition collective des tableaux de roulement, échanges de services entre collègues, autant de pratiques visant à favoriser une meilleure entente dans le groupe.

D'autre part, le développement du « management de proximité » un concept flou dont la définition ne semble pas partagée par les différents acteurs (direction, chef d'exploitation, chef sûreté, agents de maîtrise eux-mêmes). L'appropriation de cette mission induisant une modification du rapport à la contrainte et à la sanction des conducteurs est un enjeu particulièrement sensible de la transformation de la culture professionnelle des anciens contrôleurs de fraude, dont le métier était fondé sur la sanction (voir encadré).

Ces deux enjeux, évoqués avec le chef de la sûreté, responsable hiérarchique des agents de maîtrise, nécessitent un travail de long terme dans l'entreprise et alimentent, deux ans après le passage à la gratuité, des difficultés récurrentes au sein de l'entreprise.

On peut également noter que le travail de réorientation des professionnels de la vente vers un service marketing étoffé est un processus long. En particulier, le développement d'une nouvelle conception du contrôle qualité apparaît, en 2020, comme le ressort d'une transformation encore à venir de l'entreprise et du métier de ses agents. En mars 2020, la nomination au poste de responsable qualité de l'ancienne directrice de l'agence commerciale représente, pour le directeur et le responsable marketing, une nouvelle étape dans un processus de reconversion des métiers encore en cours.

La transformation du contrôle qualité correspond par ailleurs à un travail conjoint avec la CUD de redéfinition des objectifs de l'entreprise, dans le cadre du nouveau contrat de délégation de service public. Adossé à la signature dudit contrat en juillet 2019, la redéfinition des critères de qualité du service de transports en commun et des modalités de son évaluation est un processus long, encore difficilement observable deux ans après le passage à la gratuité.

*

Le passage à la gratuité des transports en commun induit mécaniquement la suppression des métiers liés à la vente et au contrôle des titres. L'acculturation professionnelle des agents qui subissent la transformation de leurs tâches, après avoir été intégrés dans d'autres services de l'entreprise, est une difficulté majeure du passage à la gratuité pour les délégataires. Si elle semble impacter une petite partie du personnel (14 personnes sur plus de 200), la transformation des cultures professionnelles impacte aussi,

mais différemment, le gros de l'effectif de l'entreprise : les conducteurs et conductrices. Le dernier volet de cette partie est donc consacré aux transformations des métiers de la conduite, sous l'effet du passage à la gratuité.

3.2.3 Conduire sur un réseau gratuit : redéfinition des tâches des conducteurs

« Alors, on va commencer par le plus important : les métiers de la conduite. Ils représentent l'immense majorité des équipes, puisque ça représente plus de 300 personnes sur globalement, un effectif d'un peu plus de 400. Donc les 3/4 de l'entreprise, 3 salariés sur 4 sont des conducteurs. »

Entretien avec le directeur de la STDE, j.Vaslin, 11 mars 2020.

Les 200 conducteurs-receveurs du réseau historique de Dunkerque sont, dès l'annonce du projet de gratuité, les plus inquiets de cette transformation. La fin annoncée de leur mission de vente de titres leur apparaît, d'emblée, comme une remise en cause d'un aspect central de leur rôle dans le bus. En outre, certains redoutent un déclassement du métier, y compris économique, associé à la disparition de ce rôle.

« Donc l'hostilité, finalement à Transdev, la seule véritablement qui pouvait m'inquiéter, c'était celle des conducteurs. Parce que si les conducteurs évidemment n'adhéraient pas au projet, c'était quand même eux les acteurs de terrain, c'était eux qui étaient en lien avec la population, et pour moi ça pouvait être un problème. » (Patrice Vergriete)

Comprendre les transformations du métier de conducteur sous l'effet du passage à la gratuité, c'est à la fois observer la manière dont le travail quotidien de la conduite a évolué, et c'est aussi saisir la manière dont tout un groupe, le collectif des conducteurs, s'est converti à une politique nouvelle et l'a mise en œuvre sur le terrain, malgré ses réticences de départ. On s'intéresse donc ici aux transformations des métiers de la conduite en deux temps : les transformations du travail quotidien puis les transformations du collectif de travail.¹⁰

3.2.3.1 Les transformations du travail au quotidien, comme effets directs du réseau gratuit

Outre la disparition de la mission de vente des billets à bord du bus (receveur), le passage à la gratuité a modifié le travail quotidien des conducteurs en induisant une transformation des rythmes de travail et un changement des outils techniques utilisés au quotidien.

Appréhendée comme la perte d'une compétence importante, la fin des missions de receveur ne se limite pas, pour les conducteurs, à la fin du seul travail d'encaissement de l'argent des titres de transport. Il s'agit de la remise en cause d'un statut leur permettant de percevoir des primes pour la gestion de la caisse, prime justifiée par les risques encourus par cette gestion. Il s'agit également, pour la plupart d'entre eux (Briche, 2017), d'une **remise en question des modalités d'accueil et de contrôle à l'entrée du bus**. Imposant une interaction avec chaque usager dès son entrée dans le bus, la vente ou le contrôle du titre par le conducteur répond à une logique de surveillance des flux et des comportements des usagers dans l'espace du bus, considéré comme un espace maîtrisé par le conducteur. Une fois le travail de receveur disparu, c'est donc l'ensemble du travail d'accueil dans le bus qu'il faut repenser. Présenté en entretien comme l'une des qualités principales du métier par les conducteurs interrogés, l'accueil des passagers est

¹⁰ Cette partie, succincte, présente une synthèse des informations relevées sur les transformations du métier de conducteur. La retranscription intégrale de tous les entretiens et la mise en perspective de l'approche socio du travail avec l'approche de psychologie sociale développée par Maria-Isabel Deza nous permettra d'envisager la publication d'un article plus détaillé sur les transformations du métier de conducteur (en lien avec les éléments de la troisième partie de ce rapport).

valorisé par la hiérarchie dans la formation et l'évaluation des conducteurs, au nom des objectifs du contrat de DSP lui-même. Soumise à des objectifs de fréquentation du réseau dans le nouveau contrat, la direction de l'entreprise considère le travail d'accueil dans le bus comme une mission essentielle à la qualité du voyage des usagers et, par suite, essentielle à l'augmentation de la fréquentation des bus :

« Quand on embauche quelqu'un au poste de conducteur, ce qu'on retient au départ c'est pas savoir conduire un bus. Évidemment c'est important, ça fait partie de leur boulot. Mais avant tout, c'est d'avoir le sens de l'accueil. Parce que quelqu'un qui fait la gueule au volant, pour faire monter du public et leur faire envie de monter dans un bus, ce n'est quand même pas, à mon sens, un trait de caractère à retenir pour ce métier-là. Bon. Donc ça veut dire que c'est quelqu'un qui aime le contact, qui est souriant, qui est agréable, évidemment. Ensuite, oui, on va revenir un peu sur la conduite quand même. C'est quelqu'un qui a une conduite souple, qui n'est pas là pour aller plus vite que la musique. »

Entretien avec le responsable d'exploitation DK Bus, j.Vaslin, 1^{er} juillet 2020.

La concomitance entre le passage à la gratuité et l'inauguration d'un nouveau réseau, organisé sur des lignes à haute fréquence, induit par ailleurs une augmentation des cadences de passage des bus. Les temps de parcours sur les lignes sont recalculés, à l'aune de la mise en place de couloirs de bus (site propre) et de dispositifs d'aide aux feux, sensés fluidifier le trafic des bus et raccourcir les temps de parcours. La fin des tâches de vente des titres aux arrêts et l'ouverture de toutes les portes des bus réduit également le temps de halte des conducteurs aux arrêts. Tous ces éléments conduisent à une intensification du nombre de kilomètres parcourus par les conducteurs dans la journée et, partant à **une intensification de leur rythme de travail**. Cette exigence, renforcée par l'injonction de la CUD à maximiser la productivité du réseau, est cependant mise en débat par les représentants du personnel autour de la question, sensible, des temps de régulation et de pause des conducteurs sur les lignes. Le temps de régulation correspond au battement dont disposent les conducteurs en bout de ligne pour repartir dans l'autre sens, en amortissant l'éventuel retard accumulé à l'aller et en tenant compte de la nécessité de s'arrêter aux toilettes. Fondé à la fois sur le droit du travail et sur d'âpres négociations entre les représentants du personnel et l'entreprise, la fixation d'un temps de pause, distinct du temps de régulation, fut obtenu par les conducteurs en amont de la mise en place du nouveau réseau. Ainsi, au temps de régulation de 10 minutes en bout de ligne obtenu lors de ces négociations, s'ajoute un temps de pause quotidien insécable de 20 minutes. Cet acquis, pris sur les ambitions de performance du réseau imposées initialement par la CUD, a permis aux conducteurs de compenser les difficultés induites par l'intensification des cadences.

3.2.3.2 Un nouvel environnement technique au quotidien

Enfin, la transformation de l'environnement technique et informatique des conducteurs et, plus largement, de tous les agents de DK Bus, a également contribué à modifier les conditions de travail des salariés, sous l'effet du passage à la gratuité. En effet, l'augmentation des fréquences de bus, inscrite dans un réseau fonctionnant sur des cadences et non plus sur des horaires fixes a impliqué la mise en place d'un nouveau système d'aide à l'exploitation (SAE). Cet outil informatique (SAE) permet à tous les bus d'être reliés en temps réel au poste central de régulation (PC), l'arrivée du nouveau SAE modifie donc profondément les habitudes des conducteurs et des agents de maîtrise. Pris en main début 2018 sur l'ancien réseau, il est ajusté aux cadences prévues sur le nouveau réseau en septembre 2018, non sans difficultés. L'entreprise souhaitait, depuis plusieurs années, mettre à jour son précédent SAE, installé en 1995 sur le réseau. Le passage au BHNS gratuit accélère le projet d'achat et en conditionne les critères de choix.

À ce nouvel outil informatique s'ajoute au PC un nouveau système de radio GPS. D'autres outils informatiques sont renouvelés, comme le logiciel de graphilage¹¹ des lignes (pour les agents de maîtrise du bureau des méthodes), et le logiciel de paye aux ressources humaines. Depuis début 2020, le service informatique a également mis en service une application à destination des conducteurs qui peuvent désormais, depuis leur téléphone, consulter leurs horaires de travail et les informations sur le réseau. Dans les bus, outre la mise en place des cellules de comptage, de nombreux équipements nouveaux ont été

¹¹ Le graphilage désigne le travail d'ajustement des horaires aux arrêts, en fonction des temps de parcours des bus et des temps de pause des conducteurs. Il est l'une des missions principales du « bureau des méthodes », chargé de modéliser les services des conducteurs sur chacune des lignes de bus.

installés, afin d'améliorer le confort des usagers-clients : wifi, prises usb, etc. L'ensemble de ces outils embarqués dans les bus transforme le quotidien du travail de maintenance, dans les ateliers et dans le service informatique. Sur le réseau sont installées des nouvelles bornes d'information voyageurs (BIV) dont le service informatique est, avec les services de la CUD, en charge de l'alimentation et du suivi. Enfin, à l'interface de l'entreprise et des usagers, une application mobile est mise en service avec le nouveau réseau, quotidiennement mise à jour par les membres du bureau des méthodes et du service informatique.

En somme, la transformation de l'entreprise est donc aussi informatique. Outre les évolutions nécessaires dans le cadre de la mise en place du nouveau réseau, c'est tout l'environnement électronique et informatique de la plupart des agents de DK Bus qui est transformé en quelques années. Le chef d'exploitation de la STDE compare cette évolution du réseau à celle qu'il a connue à la fin des années 1990, lorsque l'entreprise s'est informatisée et que les premiers systèmes d'aide à l'exploitation sont arrivés à DK Bus.

« JV. Quels ont été les principaux projets que vous avez portés, auxquels vous avez participé depuis que vous êtes arrivé dans l'entreprise ? Ceux qui vous ont le plus marqué ? Responsable d'exploitation de la STDE: Les principaux projets, alors il y a eu des projets techniques, il y a des projets d'entreprise et il y a des projets liés au renouvellement de contrat. [...] Des projets techniques, le premier SAE, le second SAE. Le changement de la radio, l'accompagnement de ces intégrations de nouveaux outils métier, à travers ces différents projets, majeurs. »

Entretien avec le chef d'exploitation DK Bus, 1^{er} juillet 2020, j.Vaslin.

Du côté des conducteurs, l'usage de ces nouveaux outils informatiques fait, lui aussi, l'objet de **négociations ad hoc**. Par exemple, le fonctionnement cadencé du SAE est mis de côté dès le lancement du réseau, au profit d'un retour « à la planchette », c'est-à-dire à des horaires fixes. Autrement dit, le changement induit par la nécessité de contrôler la position de son bus par rapport aux bus précédant et suivant (à 10 minutes d'intervalles), nécessite un effort complexe de la part d'une majorité de conducteurs, habitués à des horaires fixes et déjà mis à mal par de nombreux autres changements :

« En fait ils ont changé toutes les machines du bus, la SAE. Avant on avait un ancien SAE qui nous captait au tour des roues. Là on est vraiment géolocalisés, ils savent vraiment ce qu'on fait, s'il y a des problèmes sur le réseau ils ont tout changé, c'est positif. »

Entretien avec une conductrice, DK Bus, 3 juin 2020. MI Deza.

« Quand on a commencé ce n'était pas les horaires comme avant, on avait un système où était le bus précédent et on devait se suivre comme ça. Ça avait été jamais comme ça. Ça ne marchait pas très bien c'était un peu désorganisé. Il y avait beaucoup de monde donc ce n'était pas gérable. On était souvent très en retard. C'était un petit peu l'anarchie. Ils sont très vite revenus aux horaires fixes. »

Entretien avec un conducteur, DK Bus, juin 2020. MI Deza.

Face à cette difficulté, les agents de maîtrise, soutenus par la hiérarchie, reprennent une régulation des bus fondée sur des horaires fixes, toutes les dix minutes, permettant ainsi aux conducteurs de continuer à réguler leur vitesse en fonction d'un système de contrôle avance/retard qui ne nécessite pas de prendre en compte la position des autres bus.

3.2.3.3 Vers une redéfinition du travail des conducteurs ?

La création d'un nouveau réseau à haut niveau de service, plus étendu et avec des cadences plus élevées, implique l'augmentation du nombre de conducteurs, dont l'effectif passe environ de 200 à 300 en quelques années. Soixante embauches nettes sont réalisées entre 2018 et 2019, plus de 90 si l'on compte les remplacements de départs en retraite. Ces embauches, massives, furent la clef de l'acceptation, par les conducteurs et leurs représentants, du passage à la gratuité :

« On imagine quand même que le débat chez nous donc il a été vif, mais en face il y a des embauches, il y a quand même une mise en avant du métier donc il y a quand même des arguments forts qui sont là. »

Entretien avec le directeur STDE, M. Huré, 2019.

« C'est compliqué de recruter 80 personnes, ce qui représente globalement à peu près 25% de notre effectif. Il va de soi que la manière dont a procédé était dans un premier temps assez soignée, puisqu'on a procédé avec des objectifs de recrutement. On s'était fixé comme objectif au départ de recruter une quarantaine de personnes on va dire, avec globalement 3 tiers qui étaient ciblés: un tiers de professionnels de la conduite, un tiers de personnes en reclassement suite à des fermetures d'entreprises, d'usines, au niveau local et qui étaient plutôt en deuxième partie de carrière. Et puis un tiers, on va dire, à destination des jeunes. [...] Après, on a dû réadapter, au moment du lancement du réseau, on a dû réadapter assez vite notre offre et notre fonctionnement, et on a dû procéder à une deuxième phase de recrutement qui là, s'est faite un peu plus dans la douleur. Ça avait déjà été pas très simple, alors qu'on avait le temps, de recruter et de former les gens. Là, il a fallu réagir dans l'urgence. »

Entretien avec le directeur STDE, 3 septembre 2020. J.Vaslin

Néanmoins, ce recrutement massif fut l'occasion d'une transformation des modalités d'entrée dans l'entreprise et, par conséquent, des caractéristiques du groupe de conducteurs ainsi étoffé. D'abord, sur suggestion de la CUD, la STDE profite de cette session d'embauche pour diversifier le profil de ses conducteurs : il s'agit à la fois d'équilibrer la pyramide des âges dans l'entreprise, de faire entrer des conducteurs expérimentés venus d'autres réseaux, mais aussi de tenir compte du marché de l'emploi local en favorisant l'embauche de salariés récemment reconvertis à la conduite. Par ailleurs, le développement du recours aux contrats courts et interims pour le remplacement des conducteurs pendant les congés d'été, jusque-là inacceptable pour les représentants du personnel, devient une possibilité alternative de faire entrer, du moins temporairement, à DK Bus.

Ensuite, dans un contexte de recrutement accéléré d'une masse importante de conducteurs, **l'entreprise n'est plus en capacité d'assurer la formation des nouveaux salariés dans les mêmes conditions qu'auparavant**. Arrivés pour une partie d'entre eux dans un contexte de crise (lors du lancement du réseau, voir partie 3), les nouveaux conducteurs ont dû se rendre opérationnels rapidement, afin de maintenir à flot une offre de transports intenable les premières semaines. Nombre d'entre eux, ayant fraîchement acquis leur permis bus, ont appris le tracé du nouveau réseau sur leur temps libre, en utilisant leur propre véhicule. Plus largement, les deux semaines traditionnelles de formation des nouveaux arrivants ont été réduites à deux jours, et la constitution de binômes de travail a pallié pendant des mois l'impossibilité pour l'entreprise d'attendre plus longtemps l'arrivée des nouvelles recrues sur le réseau.

Enfin, **l'augmentation de près de 130% du nombre de conducteurs a modifié les équilibres politiques de la représentation du personnel**. Sans avoir pu entrer dans les détails de ce sujet au cours de notre enquête de terrain, on peut cependant remarquer la gageure que peut représenter, pour un groupe de travailleurs ayant une culture syndicale forte, l'augmentation brutale du personnel selon une politique RH qui diffère de l'ordinaire. Déstabilisé par cet événement, le syndicat historiquement majoritaire de l'entreprise, la CGT, a su jouer des différends entre les syndicats minoritaires pour conquérir, malgré tout, la majorité des sièges lors des élections des délégués du personnel post-gratuité. Les acteurs syndicaux, ici succinctement évoqués, seront au cœur de notre troisième partie, au nom du rôle central qu'ils ont joué, de l'élaboration à la mise en œuvre du nouveau réseau de BHNS gratuit à Dunkerque.

Les transformations quotidiennes des métiers de la conduite découlent donc, plus ou moins directement, de la suppression des titres de transport. La mise en œuvre concomitante d'un BHNS et le projet de modernisation informatique de l'entreprise qui accompagnent le passage à la gratuité induisent une multiplication des nouveautés dans le travail des conducteurs. Ces changements ne sont pas nécessairement synonymes de contraintes et s'ils le sont, des négociations *ad hoc* entre les représentants du personnel et la direction permettent des adaptations qui facilitent l'acceptation, par les conducteurs, du changement.

Conclusion du 3.2 Les professionnels de l'entreprise délégataire

Au sein de l'entreprise, on observe que tous les services sont impactés par la préparation de la gratuité et du nouveau réseau. Si les transformations les plus importantes du travail sont avant tout dues à la mise en place d'un nouveau réseau et de la gratuité, on constate que cette réforme des politiques de transport induit, au sein de l'entreprise, la mise en œuvre de nouvelles formes d'organisation, de travail, et de nouveaux outils. En cela, le projet de BHNS Gratuit apparaît bien comme le moteur d'un projet d'entreprise qui le dépasse.

La question se pose, *in fine*, de la prise en compte des professionnels qui subissent et supportent la mesure politique. Ils la subissent car la restructuration de l'entreprise est une réponse à l'ordre donné de l'AOM de préparer le passage à la gratuité. Ils la supportent, car ce sont eux qui, une fois le nouveau réseau gratuit lancé, le font vivre au quotidien. **Comprendre la manière dont leur expertise est prise en compte dans la conduite du changement revient donc à comprendre non seulement les relations entre l'AOM et l'opérateur privé, mais aussi le rôle donné aux représentants du personnel (et en particulier des conducteurs) dans la conduite du changement. Ce point sera au cœur de notre troisième partie.**

Conclusion de la 3^e partie : La gratuité, motrice des transformations du réseau, des organisations et des métiers

Le choix politique de créer un nouveau réseau de BHNS gratuit à Dunkerque a des répercussions directes sur deux organisations partenaires, la Communauté Urbaine de Dunkerque et l'entreprise délégataire, STDE DK Bus :

La première, AOM, est avant tout impactée par ce projet politique dans son organisation : le gouvernement par projet mis en place pour réaliser un BHNS induit à la fois un travail transversal, piloté par une équipe de décision centralisée, et vise à transformer durablement les habitudes de travail de l'administration intercommunale. Mais pour l'AOM, le **calendrier du projet d'aménagement est avant tout guidé par la nécessité politique de tenir la promesse de la gratuité**. Supplément d'âme politique du projet d'aménagement, la gratuité des transports en commun est ici perçue par les acteurs impliqués à la fois comme la partie émergée de l'iceberg des transformations du réseau, mais aussi comme la locomotive politique du changement auquel ils œuvrent.

La seconde, **l'entreprise STDE, est davantage bouleversée par le projet de gratuité lui-même**. Préfigurée par un plan d'économies imposé par la CUD, le passage à la gratuité a pour conséquence directe la suppression d'une partie des métiers de l'entreprise, et la transformation d'une autre. Pendant les trois années qui précèdent le passage à la gratuité, l'entreprise s'attèle donc à un travail de rationalisation de ses moyens et d'accompagnement du changement soutenu par divers dispositifs (formations, transformation du management, etc.). **C'est avant tout au sein de l'entreprise que les changements liés au passage à la gratuité sont les plus profonds et, paradoxalement, c'est bien du côté du délégataire privé que se prépare l'ouverture du libre accès au service public de transports en commun.**

Mais la mise en œuvre du choix politique par l'AOM et son délégataire n'est pas seulement le fruit de deux trajectoires parallèles. La structure des interactions qui lie la CUD à la STDE détermine également, en grande partie, les étapes de réalisation du projet de BHNS Gratuit. L'analyse de ces interactions et de leurs transformations au gré des étapes et des crises qui jalonnent le projet, sera au cœur de la troisième partie de ce rapport.

4. La gratuité, moteur des évolutions des interactions AOM/délégataire

Comment la Communauté urbaine de Dunkerque et la STDE sont-elles liées par le projet politique qu'elles réalisent conjointement ? Comment ces deux organisations interagissent-elles, dans quels contextes et par l'intermédiaire de quels acteurs ? Quels sont les freins et les leviers rencontrés dans ces interactions ? Quelles sont les étapes qui structurent l'évolution de leurs interactions et, finalement, quels sont les effets à moyen terme de ces changements sur la nature de leurs relations ?

L'objectif est ici de comprendre comment ont évolué les relations entre l'entreprise et l'autorité organisatrice, sous l'effet du projet de BHNS gratuit. La compréhension de ces relations fut au cœur de

L'enquête menée entre mai et septembre 2020 et nous a conduit à formuler l'hypothèse selon laquelle les interactions entre la CUD et la STDE ne sont pas binaires mais bien ternaires. **Les représentants du personnel de l'entreprise ont plus ou moins pesé dans l'évolution des relations entre l'AOM et son délégataire et sont un élément central de la compréhension de la qualité de ces relations.**

Pour répondre aux questions posées ci-dessus et comprendre l'articulation entre eux des processus décrits dans la partie précédente, on se concentrera ici sur trois enjeux dont l'évocation par les enquêtés nous a semblé cristalliser l'ensemble des caractéristiques des interactions entre la CUD et DK Bus :

- Les types d'expertises mobilisées dans la préparation et la mise en œuvre du projet et les canaux de circulation de l'information entre les groupes d'acteurs impliqués ;
- Les caractéristiques de la crise lors du lancement du nouveau réseau, en septembre 2018 ;
- Le rôle des différents types d'acteurs en jeu dans la résolution de cette crise.

Ces trois thématiques correspondent à trois étapes-clés de la mise en œuvre du projet, proposant trois modalités de dialogue entre la CUD, la STDE et ses salariés et permettant l'analyse de l'évolution des rapports de force entre eux. À travers ces trois phases, on cherchera à comprendre le poids relatif de chaque institution et de chaque acteur ou groupe d'acteur dans la (re)définition du projet. **On s'intéressera aux tensions entre les acteurs impliqués en faisant l'hypothèse que la structure des interactions entre acteurs publics et privés est déterminante pour comprendre dans le processus de changement dans les politiques de transport en commun dunkerquoises.**

4.1 Organiser des relations tripartites pour favoriser l'acceptation du changement

Pour le DGA de la CUD, le cadre de la délégation de service public qui lie l'autorité organisatrice à l'entreprise délégataire est propice à garantir la division du travail lors d'une transformation importante du réseau et de son fonctionnement : à l'AOM revient le rôle d'élaborer le projet. A l'entreprise revient le rôle d'accompagner le changement en faisant évoluer le travail de ses agents, de l'exploitation à la conduite :

« Ma conviction c'était que l'ambition du projet, elle n'allait pas se faire avec le délégataire parce que le délégataire, lui il rentrait aussi par ses problèmes d'exploitation, son problème social. La première étape qui était la stratégie et l'ambition, ils étaient là pour être informés et ils l'ont été par les réunions publiques, par les réunions qu'on a pu faire avec eux. Mais ils n'étaient pas décisionnels. On a fait notre boulot de conception et d'imaginer le projet. Et on ne l'a pas fait avec eux, et je l'assume. » Entretien avec le DGA CUD de 2013 à 2017, J. Vaslin, 06.01.21.

En revanche, les relations entre l'AOM et l'entreprise se resserrent pendant la phase travaux, entre 2016 et 2018, au profit d'une prise en compte régulière de l'expertise d'usage des conducteurs, comme le présente en entretien le DGA d'alors à la CUD :

« Et par contre, [fin 2015] on arrivait [à des questions comme] " maintenant, il va falloir mettre un terminus là, il va falloir organiser les arrêts comme ci et comme ça, quelles questions ça vous pose ? il va falloir commander de nouveaux bus, il va falloir faire ci et ça ". Et donc dans la mise en œuvre, on n'avait aucun intérêt de se priver de leur savoir-faire. C'était une phase très différente, où l'on disait : "maintenant de toute façon, vous savez que le projet va se faire, en tout cas nous on a l'intention de le faire, donc si vous voulez donner votre avis, c'est le moment. " » Entretien avec le DGA CUD de 2013 à 2017, J. Vaslin, 06.01.21.

Cette phase de discussion tripartite entre la CUD, la direction de la STDE et les représentants du personnel de l'entreprise est présenté comme l'une des clefs de la réussite du projet par les élus et responsables du projet. Les dispositifs de dialogue se répartissent entre des rencontres formelles et des échanges plus informels, permettant des remontées d'information ponctuelles.

Il s'agit donc ici de retracer d'abord la chronologie des temps d'échanges formels et informels entre la CUD, la STDE et les représentants du personnel. Puis, dans un second temps, nous mettrons en lumière les conditions plus discrètes et informelles, mais essentielles, de remontées des observations des conducteurs. Enfin, un troisième temps nous permettra de définir les demandes des conducteurs comme une expertise d'usage et d'en présenter quelques exemples.

4.1.1 Le suivi tripartite formel du projet de BHNS Gratuit ou l'implication limitée de l'entreprise délégataire dans la conception du projet

« On a travaillé pendant tout le projet avec Transdev, avec les conducteurs qui étaient très inquiets. [...] Je me rappellerai toute ma vie de cette première réunion avec les organisations syndicales, c'était l'ancien directeur de la STDE, avec le DGA. Et il y avait [le directeur des transports], qui vivait la relation avec les conducteurs depuis des années, il nous disait : "on ne va pas sortir, on va se faire séquestrer". Et ça a été sidérant : le DGA a été particulièrement engagé et quand le responsable de la CGT a dit "d'accord, gagnant-gagnant", eh ben on s'est dit "voilà". Et après, ça a été comme ça pendant deux ans. »
Entretien avec le Directeur de projet DK Plus 2013-2018, j. Vaslin, mars 2020.

L'objectif premier des directeurs de projet à la CUD, en instaurant d'emblée un dialogue direct avec les représentants syndicaux (majoritairement représentants des conducteurs), fut de s'impliquer dans l'apaisement des tensions créées par l'annonce du passage à la gratuité. La réunion évoquée par le directeur de projet dans la citation ci-dessus se tient le 13 octobre 2014. Dans son compte-rendu, la présentation du projet par le directeur de projet et le DGA est résumée, puis le procès-verbal se termine sur ces mots :

« A l'issue de la présentation, A.D. indique que c'est un très beau projet. S.A. estime que ce projet va révolutionner la ville et le réseau, mais que les salariés ne doivent pas se faire « écraser par Hercule », en référence à l'image qui a été utilisée dans la présentation des grands travaux d'aménagement. Nos conditions de travail ne devront pas être dégradées pendant la phase de travaux, nous serons vigilants sur ce point. »
Comité d'entreprise DK Bus Marine. PV de la réunion extraordinaire du 13 octobre 2014.

Lors du CE du 11 juin 2015 est évoquée la de « mettre en place prochainement des groupes de travail "réseau 2018" avec les conducteurs », dont on ne retrouve pas de trace au cours de notre enquête. Cette annonce a cependant contribué à entretenir de vaines attentes côté STDE d'un dialogue stratégique sur la transformation du réseau. Cependant, les réunions de présentation de l'évolution du projet par l'équipe de la CUD en comité d'entreprise se sont poursuivies tout au long du projet. Selon les informations transmises par la STDE, entre 2014 et 2018, on compte quatre participations du directeur de projet à des réunions organisées dans l'entreprise. Ces rencontres ont lieu aux dates suivantes :

- 19 juin 2015, comité d'entreprise, présentation de l'avant-projet DK Plus de Mobilité par le directeur de projet ;
- 26 janvier 2017, réunion dédiée au projet DK'Plus avec la Communauté urbaine afin de « faire un point sur les avancées du projet DK'Plus devant les représentants syndicaux » ;
- 18 octobre 2017, réunion dédiée au projet DK'Plus avec la Communauté urbaine devant le CE, le CHSCT et les délégués syndicaux « pour faire un point d'étape avec la Communauté urbaine sur le projet DK'Plus de mobilité au sens large, c'est-à-dire tout ce qui va concerner les travaux, mais aussi les évolutions des équipements du dépôt et du réseau de manière à partager un même niveau d'informations » ;
- 26 juin 2018, réunion de consultation commune du CE et du CHSCT. Lors de cette réunion sont abordés tous les aménagements en cours de finalisation et les conducteurs expriment leurs remarques liées à l'usage de ces lieux directement face au directeur de projet.

Au regard de ce calendrier, deux éléments retiennent notre attention. L'essentiel des réunions sont des présentations du projet et les conditions de sa réalisation ne sont concrètement discutées que dans les dernières réunions (octobre 2017 et juin 2018). Bien qu'une volonté de dialogue ait été annoncée au

lancement du projet par ses responsables, la présentation régulière des avancées du projet n'a pu se faire qu'après son élaboration, voire même au fil de l'eau, pendant les travaux :

« Le projet allait tellement vite qu'on n'a jamais eu le temps de valider le projet avant de lancer les travaux, donc ça s'est fait au fil de l'eau. Donc, avant que l'entreprise ne fasse le plan d'exécution, j'avais validé le projet et ça se faisait chaque semaine en même temps qu'on avançait »

Entretien avec le directeur de projet DK Plus 2013-2018, j.Vaslin et MI Deza, juin 2020.

Au sein de l'entreprise, l'écart ressenti entre la volonté annoncée par la CUD d'entretenir un échange régulier et la réalité des contraintes calendaires ayant drastiquement réduit cette ambition, a nourri quelques malentendus et des désillusions, comme en témoigne le chef d'exploitation en entretien :

« JV. Quels ont été vos liens avec la CUD dans la conception de ce projet ?

TB : Alors, dans la conception même, au départ, pas grand-chose. [...] Ils ont mené cette construction de réseau dans leur coin, et un jour on a eu un beau rapport, avec un beau cahier qui nous disait " voilà, il y aura telle ligne, telle ligne, telle ligne..." et sur telle ligne, il y aura telle fréquence, il y aura tel nombre de véhicules et il y aura tel temps de parcours". »

Entretien avec le chef d'exploitation, DK Bus, 1^{er} juillet 2020.

Et le directeur de la STDE de préciser :

« JV. Comment cette équipe projet s'est construite et comment l'avez-vous réintégrée ?

LM : C'était dramatique parce qu'on apprenait les choses à droite, à gauche, on n'était pas impliqués, on n'était pas dedans. [...] Et je pense que la direction transports en elle-même n'était pas impliquée. Alors je pense qu'il y avait des raisons : j'imagine que [Patrice Vergriete] voulait fonctionner en petit comité, en cabinet restreint, pour être sûr que les choses soient bien orientées. Mais pour nous c'était compliqué à vivre, parce qu'on avait la pression et la demande des salariés, qui est légitime. Nous-mêmes, on se demandait "c'est quoi notre métier de demain ?" quoi. Et puis au fur et à mesure, je pense qu'on a essayé de montrer que, même s'il y avait des prises de positions au niveau du groupe qui étaient celles-là, que nous au niveau local on était là quoi. Et on était à fond partenaires du projet. »

Entretien avec le directeur de DK Bus, 3 septembre 2020, j.Vaslin.

Du point de vue des relations AOM/délegataire, on assiste donc à un *qui proquo* dans la première partie du projet. D'un côté, la phase de conception du projet est pensée par l'équipe-projet comme un temps de travail en comité réduit, dans lequel l'entreprise délégataire n'est pas attendue. De l'autre, les responsables de l'entreprise perçoivent cette division du travail comme une mise à l'écart, qu'ils jugent rétrospectivement dommageable. Deux éléments nous permettent de dénouer ce *qui proquo*. D'abord, l'annonce d'une communication régulière sur l'élaboration du projet a été suivie de quelques réunions de présentations, moins nombreuses que prévu. Parallèlement, annoncée dès 2014, l'implication des salariés de l'entreprise dans la réflexion sur la mise en œuvre du projet s'est faite à partir de 2017, alimentant pendant trois ans une forme d'attente inassouvie du côté de l'entreprise. En revoyant à la baisse ses ambitions de dialogue au cours de cette première phase, sous l'effet d'un calendrier serré et de contraintes nombreuses, l'équipe de la CUD semble avoir déçu les attentes des responsables de l'entreprise. Ceux-ci portent cependant ce jugement de manière rétrospective, après avoir fait face, lors du lancement du réseau en 2018, à de nombreux réajustements d'urgence. C'est ici le second argument permettant de comprendre la divergence des points de vue sur cette phrase de dialogue, entre les acteurs de la CUD et ceux de la STDE.

Débutée en août 2016, la phase travaux est cependant propice à la multiplication des échanges avec l'entreprise, à travers des réunions plus ou moins formelles. L'implication de l'entreprise dans la transformation du réseau est croissante dans la phase opérationnelle.

4.1.2 La prise en compte des remontées discrètes des demandes des conducteurs de bus

Pendant la période de construction du nouveau réseau, entre septembre 2016 et septembre 2018, l'implication des représentants de la direction et des salariés de l'entreprise est régulière dans le suivi des travaux. Le 9 février 2017 se tient la première « commission suivi de travaux », inaugurée par le directeur de la STDE, en ces termes :

« Nous avons décidé de créer une commission suivi travaux dans le but de faire un point tous les 15 jours des travaux du projet DK'Plus. Il s'agira notamment de faire un point des travaux écoulés et à venir, de manière à partager l'information sur les travaux et déviations, de voir quels sont les points difficiles sur les déviations en cours ou à venir, et les mesures que l'on peut mettre en place pour faciliter la tâche de l'exploitation. Le directeur de la STDE laisse la parole à l'animateur des commissions suivi travaux. »

Directeur de la STDE, in Compte-rendu de la réunion travaux du 9 février 2017

Sont présents dans ces réunions des représentants de la communauté urbaine (la plupart du temps, les membres du service transport), les membres de la direction de l'entreprise et des représentants du personnel, membres de la « commission circulation », organe interne de suivi des conditions de conduite au sein de la STDE. Ces réunions permettent de faire le point sur les nombreux travaux en cours, leurs orientations, leurs avancées et les déviations qu'il impliquent dans la gestion quotidienne du réseau.

Par ailleurs, l'animateur des commissions suivi de travaux est également l'interlocuteur régulier de la CUD dans les réunions hebdomadaires de planification des travaux organisées à la CUD par le directeur de projet et son collègue, coordinateurs des travaux. Membre du service d'exploitation de la STDE en charge des déviations, l'animateur des commissions suivi de travaux a, historiquement, collaboré très souvent avec la CUD dans de nombreuses actions communes avec l'entreprise : encadrement des emplois-jeunes chargés de la médiation dans les quartiers populaires dans les années 1990, il a ensuite organisé à de nombreuses reprises des événements liés à la mobilité, en partenariat avec la CUD. Lorsque le chef d'exploitation l'invite à le suivre dans une réunion de validation des plans du réseau, début 2017, il s'impose rapidement comme l'interlocuteur idéal entre la CUD et la STDE. Cet interlocuteur représente l'entreprise dans les réunions de chantier et assure un relai avec sa hiérarchie qui, en cas de besoin, intervient plus fortement pour réorienter le cours des travaux :

« Il y a [l'animateur des commissions suivi de travaux] qui a mis ce pied dans la porte. Parfois moi j'ai dû aussi aller à des réunions où parfois avec Ingerop ça a clashé. Enfin, [...] je défendais ce qui nous était notre réalité. »

Entretien avec le directeur de la STDE, j. Vaslin, 3 septembre 2020.

Au cours de ces réunions hebdomadaires, le rôle de cet intermédiaire est avant tout de mettre en place la déviation des lignes de bus impactées par les travaux de construction du nouveau réseau. Cependant, sa connaissance fine du travail des conducteurs et des conditions de conduite dans Dunkerque font rapidement de lui un interlocuteur à part entière des réunions opérationnelles de suivi de chantier, capable d'infléchir à la marge le dessin de certains plans, afin de faciliter la circulation des bus sur le réseau.

« DK Bus avait mandaté une personne uniquement pour gérer la circulation des bus autour de ces travaux. Mais aussi, en fait c'était pas juste pour gérer les bus autour des travaux, c'est parce qu'on les a fait entrer dans les circuits de décision ! C'est-à-dire que pour décider de comment on faisait les travaux, on comptait aussi sur eux. Et donc il y avait une personne dédiée à temps complet pour ça, c'était [l'animateur des commissions suivi de travaux]. »

Entretien avec le coordinateur travaux DK Bus 2016-2018, j. Vaslin et Ml Deza, juin 2020.

Le coordinateur des travaux résume ainsi en quelques mots l'arrivée, en bout de chaîne d'élaboration des plans, d'un représentant informel des conducteurs. Représentant informel, car l'animateur des commissions suivi de travaux est, à DK Bus, en contact permanent avec les représentants du personnel.

Son bureau est situé au milieu du couloir où se trouvent les bureaux du planning, des méthodes, du directeur d'exploitation, du responsable RH et finances, et du directeur de l'entreprise. Ayant fréquenté

ce couloir tout au long de notre enquête, nous y avons très fréquemment croisé les représentants du personnel rencontrés par ailleurs en entretien. La porte du bureau de l'animateur des commissions suivi de travaux, comme celles des bureaux de ses collègues, est ouverte en permanence et facilite les interactions avec les personnes qui circulent dans le couloir. Il est ainsi très simple pour un représentant du personnel, de venir dans un même élan poser une question au planning, signaler un problème au responsable d'exploitation et remonter une information à l'animateur des commissions suivi de travaux. Cette circulation informelle de l'information dans les couloirs de l'entreprise est essentielle à la compréhension des conditions de remontée de l'expertise d'usage des conducteurs jusqu'aux concepteurs du nouveau réseau.

4.1.2.1 La prise en compte de l'expertise d'usage des conducteurs dans la réalisation du nouveau réseau¹²

La participation des conducteurs au projet DK Plus, rendue possible par les instances plus ou moins formelles décrites précédemment, s'est concrétisée par la remontée d'informations liées à leur expérience quotidienne de la conduite sur le réseau. On qualifie ici l'expertise des conducteurs de « savoirs d'usage ». Cette notion, régulièrement employée dans l'urbanisme, désigne habituellement l'expérience et la pratique répétée du territoire, faisant référence aux connaissances qu'une personne ou un groupe peut y acquérir. Ils peuvent être exprimés par des témoignages ou à travers leur formalisation au sein d'un collectif.

En examinant les comptes rendus des réunions qui ont eu lieu entre 2017 et 2018, on constate que les chauffeurs de bus ont exprimé des difficultés relatives, par exemple, à la giration dans certains endroits et demandé, à ce titre, de faire des essais *in situ* :

« Pouvez-vous faire des essais de giration lorsque l'on se trouve Avenue Maurice Berteaux pour tourner à gauche car c'est juste »

(Extrait du compte rendu n°1, annexe 3)

Suite à cette demande, des essais ont été effectués dans plusieurs endroits, en présence d'un conducteur et de représentants syndicaux. Le conducteur ayant effectué l'essai résume son expérience et sa prise en compte par les responsables du projet DK Plus :

« C'est moi qui ai fait le test en fait. Quand on revenait, il y a un café sur le coin, le bus arrivait comme ça et on a fait le test pour voir si ça passait. Je suis arrivé avec le bus articulé et il ne passait pas, pour tourner là ça ne passait pas, tu étais obligé d'empiéter sur le trottoir. Donc ils ont tout recassé, ils ont fait les travaux. »

(entretien avec un conducteur, 30-40 ans)

De nombreuses expériences de conduite sur des aménagements nouveaux remontent tout au long du projet, et leur prise en compte permet d'ajuster les travaux réalisés initialement. Par exemple, en réunion, les conducteurs avertissent du dysfonctionnement d'un feu de circulation :

*« - CE : Aujourd'hui nous arrivons dans le même sens, il nous faudrait un stop car la priorité n'est pas respectée.
- [directeur de projet] : On va voir pour installer un stop pour prioriser la sortie des bus »*

(Extrait du compte-rendu n° 6)

Ou ici, lorsqu'un conducteur constate le manque de sécurité sur un chantier en raison de l'absence d'un passage piéton, :

¹² Cette sous-partie s'appuie sur les analyses produites dans le mémoire de M2 « Urbanisme et coopération internationale » de l'Université Grenoble Alpes, soutenu par Maria-Isabel Deza le 14 septembre 2020.

« - Conducteur : Les travaux en Gare auront lieu en période de rentrée des classes, il y a de quoi avoir des inquiétudes pour les enfants car il n'y a pas de cheminement piétons entre Subway et la Gare, ce passage est dangereux (...)

- le directeur des transports propose la pose de pas de piétons de couleur au sol pour indiquer le cheminement piétons »

(Extrait du compte-rendu n° 3)

Les enjeux liés aux arrêts provisoires installés pendant les travaux sont également soulignés. Les conducteurs apparaissent alors comme des vigies qui, sur le terrain, s'assurent de la bonne desserte des différents arrêts malgré les importants travaux en cours :

« Conducteur : A Jean-Zay et à Victoire les usagers ne voient pas que les arrêts ne sont pas desservis et reportés à un arrêt provisoire. Il n'est pas possible de mettre de gros panneaux jaunes "arrêt non desservi" avec un encart permettant d'insérer une feuille A4 avec les informations (durée de la déviation, horaires de passage...) ? Ce serait plus lisible pour les gens »

(Extrait du compte-rendu n° 5)

En somme, les chauffeurs expriment leurs savoirs lors de ces rencontres, en s'appuyant sur leur pratique du réseau, ainsi que sur leur contact avec les habitants. D'une part, cela nous indique que les savoirs mobilisés ont été effectivement des savoirs d'usages. D'autre part, ces savoirs ont été stabilisés et traduits au sein de l'entreprise puisqu'il y a eu des conversations préalables aux réunions avec la CUD. En ce sens, les Comités d'Entreprise et les Comités d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail ont eu un rôle indispensable dans le projet.

Ces contributions à l'amélioration du réseau n'ont pas permis de modifier significativement le projet élaboré en amont, par les directeurs de projet assistés des bureaux d'étude. Cependant, elles ont permis d'amender localement certains aménagements afin de prendre en compte, *a minima*, les conditions de travail des conducteurs pendant les travaux et sur le nouveau réseau. La fréquence de la prise en compte des savoirs d'usage des conducteurs pendant la durée des travaux a diminué après la fin des travaux, bien que ces savoirs continuent de circuler entre la STDE et la CUD, par l'intermédiaires des CSE et des commissions circulation, dont les conclusions relatives à l'aménagement sont transmises par le chef d'exploitation aux services de la Direction Voirie et Mobilité de la CUD.

*

La transformation profonde du réseau dunkerquois, de son mode d'exploitation et de son mode de financement est accompagnée par un dialogue tripartite entre l'AOM, l'entreprise et ses salariés. Ce dialogue est construit par phases et, malgré quelques accrocs, il apparaît comme essentiel dans l'acceptation du changement par les conducteurs. En effet, après avoir été impliqués via leurs organisations représentatives dans la transformation des tableaux de roulement au moment du « plan d'économie » imposé par l'AOM, les conducteurs sont largement sollicités au moment de la réalisation des travaux pour le nouveau réseau. Leur expertise d'usage, transmise par des canaux formels et informels, est entendue par les responsables du projet qui adaptent au fil de l'eau leurs aménagements afin d'adapter la voirie aux contraintes du passage à la gratuité : augmentation de la fréquentation, de la taille des bus, de leur fréquence de passage, etc.

Le dialogue tripartite reste cependant plus limité lors de la phase d'élaboration du projet, au nom de la division du travail entre l'AOM et son délégataire qu'impliquent les rôles attribués par le contrat de DSP qui les lie. Vécu par les responsables d'exploitation de l'entreprise comme une mise à l'écart, les limites de ce dialogue servent alors de justification pour expliquer les dysfonctionnements constatés lors du lancement du réseau.

4.2 Le lancement du nouveau réseau gratuit : entre crise et reconfiguration des relations « public-privé »

Le nouveau réseau de bus gratuit est inauguré le 1^{er} septembre 2018. Mais des difficultés peu anticipées s'accumulent dès les premiers jours de circulation de ce nouveau réseau. Vécu comme une période difficile par l'ensemble des acteurs de la CUD et de l'entreprise, le mois de septembre 2018 constitue une

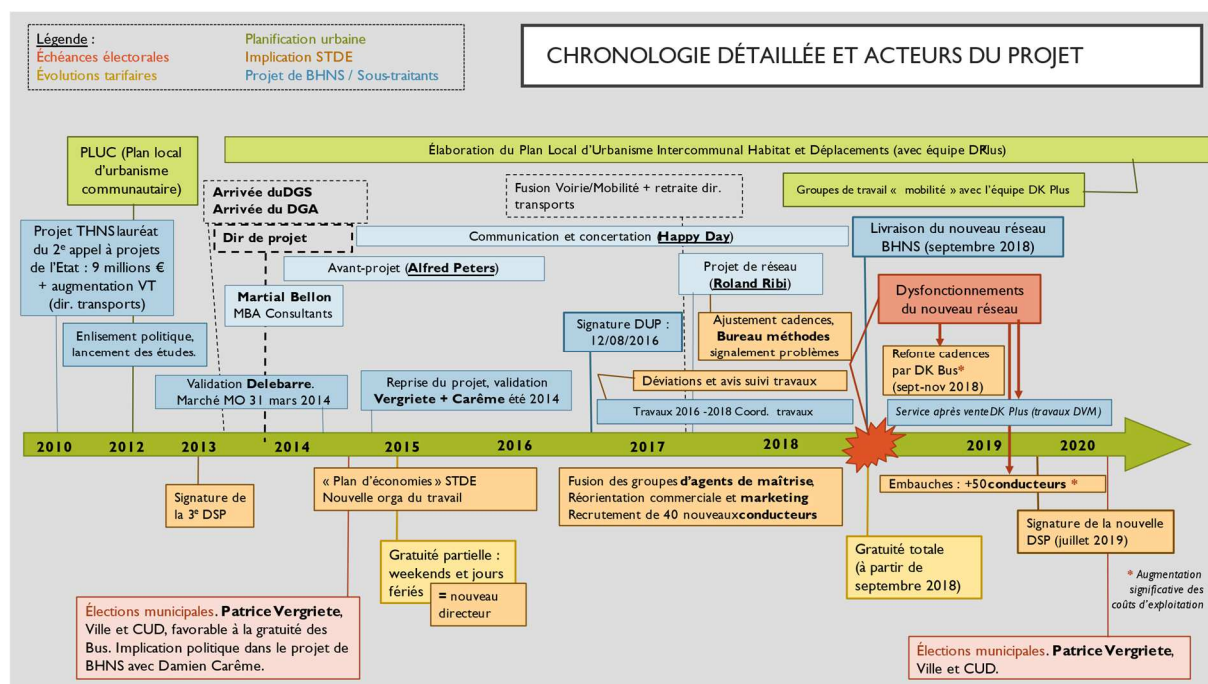
crise majeure après quatre années de préparation intense du nouveau réseau gratuit. La traversée de cette période est rétrospectivement narrée comme un succès par l'ensemble des acteurs rencontrés, mais leurs analyses des causes du dysfonctionnement diffèrent. Un seul point fait l'unanimité : sans l'implication massive et franche de l'ensemble des conducteurs et des agents de maîtrise du réseau, le projet aurait pu s'effondrer.

4.2.1 Septembre 2018 : lancement du réseau gratuit et crise multiforme.

Le schéma ci-dessous présente la chronologie du projet de BHNS Gratuit dunkerquois, et met en lumière le travail parallèle des deux organisations étudiées :

- D'un côté, en bleu, le travail de conception du nouveau réseau, réalisé par la CUD et les cabinets privés missionnés pour construire l'avant-projet et le projet de réseau.
- De l'autre, en orange, le travail de préparation de la gratuité conduit en interne à la STDE autour de la transformation des métiers.

À partir de 2016-2017, on observe l'implication progressive de certains membres de l'entreprise dans la mise en œuvre du nouveau réseau : la participation de l'animateur des commissions suivi de travaux aux réunions opérationnelles de suivi de chantier d'un côté, et l'implication de l'autre du bureau des méthodes dans le « graphicage » des lignes, c'est-à-dire dans la transformation du projet de réseau en grille de travail opérationnelle pour son exploitation (horaires des services des conducteurs, engins mobilisés).



La mise en service du nouveau réseau gratuit, au 1^{er} septembre 2018, est ici représentée par une explosion rouge, symbolisant le dysfonctionnement profond de son exploitation dès l'inauguration. L'objectif de cette partie est de comprendre les objets concrets du dysfonctionnement avant, dans la partie suivante, d'en analyser les causes et les conditions de résolution.

Dès le premier jour, des dysfonctionnements majeurs sont constatés : les temps de parcours des bus ne correspondent pas aux temps de parcours prévus dans le projet. Très vite, plusieurs raisons sont invoquées pour expliquer ce dysfonctionnement :

- La vitesse commerciale théorique établie par le cabinet concepteur du réseau et imposée dans son cahier des charges par la CUD ne correspond pas à la réalité ;
- Les aménagements n'ont pas été testés par les conducteurs ;
- Le nouveau réseau n'est pas connu des conducteurs, quelques anciens panneaux sont encore là, ajoutant à la confusion ;

- Le système d'aide aux feux sensé fluidifier le trafic aux carrefours ne fonctionne pas encore ;
- La fréquentation explose ;
- Le SAE est impraticable dans ce contexte, les outils informatiques doivent être abandonnés provisoirement.

Dès le 2^e jour, l'entreprise demande à la CUD de reprendre la main sur le réseau et, avec l'aval du Président de la CUD, réorganise le travail de l'ensemble de ses agents pour rétablir, en quelques semaines, l'offre de transports en commun telle que prévue dans le projet (5 lignes chrono à 10 minutes d'intervalle). Ce sauvetage du réseau s'articule autour des actions suivantes :

- Par DK Bus avec : la refonte des cadences → reprise du réseau à la main par l'entreprise
- Par DK Bus & la CUD → embauches massives et achat de bus (Conséquences sur les investissements)
- Par la CUD → nécessité de revoir certains aménagements, d'abord dans le prolongement de DK Plus puis, progressivement, inscription des modifications dans le programme interne de travaux en régie de la CUD. Conséquences (à moyen terme)

4.2.2 Comprendre la crise et la surmonter : perceptions différenciées de l'évolution des interactions entre la CUD et la STDE

« Le premier mois, ça a été chaotique hein. Mais bon, on s'est tous serré les coudes, ce qui a permis de faire face. »

Entretien avec le directeur général des services de la CUD, j.vaslin, avril 2020

Malgré les difficultés rencontrées au lancement du réseau, l'ensemble des acteurs rencontrés évoquent la traversée du mois de septembre comme une expérience humaine intense :

« Le mois de septembre, ouais, c'est un truc unique. Sincèrement, c'est une expérience humaine très forte, très très forte. »

directeur de la STDE

Pour Patrice Vergriete, cette difficulté a eu pour effet principal de transformer durablement les relations entre la CUD et son délégataire ou, précisément, ses relations de Président de la CUD avec celles du directeur de DK Bus :

« C'était le bordel et oui, ça a été compliqué le mois de septembre, parce que c'était pas comme c'était prévu quoi. Donc finalement, il a fallu s'adapter très vite. La gratuité du transport public est parallèle à la modification du réseau, c'était un immense bordel ! On était en train de marcher 90km sous la flotte ! Donc ça crée des liens. Parce qu'à un moment donné, on est tous dans la même galère, on se retrouve tous dans le même défi. [...] Donc ça, ça soude. Ça, ça soude. Et je pense que l'aventure humaine a amené ce rapprochement. Ce qui fait que le rapport avec DK Bus s'est transformé d'un rapport de collectivité à délégataire en un rapport de proximité humaine. »

Patrice Vergriete

Cette perception sensible et émotionnelle de la traversée d'une difficulté majeure semble déterminante, deux ans après le passage à la gratuité des transports en commun, pour comprendre les relations de confiance voire de complicité qui semblent lier les acteurs rencontrés. Elle ne doit cependant pas masquer deux éléments essentiels de la réussite, malgré tout du projet : d'une part, l'implication professionnelle des agents de l'entreprise délégataire et le suivi financier de la CUD et, d'autre part, l'importance des caractéristiques sociales des acteurs aux manettes du projet, avant et après la crise.

4.2.2.1 Des ajustements professionnels et financiers pour faire face aux difficultés

« Alors on rigole maintenant et effectivement, on a des bons souvenirs parce qu'on a vécu un truc absolument extraordinaire ! Et la réaction des équipes, enfin je veux dire, on parle de l'expert transport, de moi, des moments qu'on peut avoir en petit comité. Mais la réaction des conducteurs était extraordinaire. [...] On a eu des conducteurs qui ont dit : ce n'est pas grave, je prends pas de pause" quoi. Ils roulaient non-stop ! A la CGT, les mecs ils sont venus nous dire "on verra ce qu'on verra après, mais là maintenant, zéro heure de délégation, et si vous avez besoin de nous, on sera là". »

directeur de la STDE.

Le redressement de la crise de septembre 2018 a intensément mobilisé l'entreprise délégataire. L'implication des conducteurs présents pour faire fonctionner le réseau fut, de l'avis de tous, essentielle à la continuité du service public, malgré les retards importants constatés sur les nouvelles lignes. Face aux dysfonctionnements du système informatique, les agents de maîtrise sont allés sur le terrain et ont organisé la circulation des bus manuellement, déclenchant des départs cadencés en direct, depuis les pôles d'échange, et accompagnant les conducteurs dans une organisation du travail *ad hoc*. L'embauche rapide de nombreux conducteurs, l'achat de nouveaux bus, a mobilisé les équipes financières et des ressources humaines. Enfin, les ingénieurs du bureau des méthodes ont, avec l'aide de techniciens venus du siège de Transdev, recalculé les temps de parcours de toutes les lignes pour reconstruire un réseau fondé sur des temps de parcours plus lents que prévus, mais concrètement réalisables.

Cette implication a été rendue possible par le suivi politique et financier de ces évolutions de dernière minute, directement par le Président de la CUD :

« Comment il dit Macron, déjà ? Quel qu'en soit le coût ! C'est ça ? Ou quel qu'en soit le prix ! Donc à un moment donné, il faut que ça fonctionne, quel qu'en soit le prix. Et donc on a porté des ajustements, j'ai rapidement décidé des ajustements et finalement on en est sortis, de cette période. »

Patrice Vergriete

L'augmentation du coût liée aux ajustements de dernière minute a représenté, pour la CUD, une augmentation d'un million du budget total du projet. Cette dépense supplémentaire se justifie pour Patrice Vergriete, comme les autres dépenses, au nom du choix politique qui est fait. Et le Président de la CUD de relativiser :

« Finalement, les grands choix avaient été faits. Un million quand on était prêt à en mettre quatorze... C'est beaucoup un million, mais ça reste dans l'épaisseur du trait d'un projet comme DK Plus. »

Patrice Vergriete

Une fois l'implication des agents de l'entreprise délégataire acquise et le suivi financier de l'autorité organisatrice accordé au nom de l'aboutissement d'un projet politique, reste à comprendre comment la transformation des configurations d'acteurs, autour de cette crise, a permis d'en trouver la solution.

4.2.2.2 Les caractéristiques des acteurs, pour une analyse sociologique de la crise

« Et puis à partir de septembre, ça a été la revanche des historiques entre guillemets : "ben tiens, on vous l'avait dit, si vous nous aviez consulté ce ne serait pas passé comme ça". »

Entretien avec le directeur de la Direction Voirie mobilité de la CUD depuis 2017, j.Vaslin, juillet 2020.

On l'a vu dans la deuxième partie, on observe peu de liens entre la préparation du projet « BHNS » par la CUD et celle du projet « Gratuité » par la STDE, en amont du lancement en septembre 2018. Les interactions entre ces deux « groupes » s'intensifient à l'occasion de moments clés et en particulier lors du lancement du réseau. Le premier rapprochement réalisé pendant la phase travaux entre les techniciens CUD et STDE a permis une prise en compte marginale, mais essentielle, des savoirs d'usage des conducteurs.

En revanche, l'expertise des techniciens transport de la CUD et de ceux de l'exploitation du réseau à la STDE est restée à l'écart pendant toute la phase de conception du réseau.

« On sentait bien on n'était pas écouté [en réunion]. Il y avait [le directeur de la STDE] dans l'équipe, avec son directeur d'exploitation qui étaient là aussi. [...] Moi j'étais sur la même longueur d'ondes que le responsable d'exploitation de la STDE qui avait fait ses calculs, sur lesquels j'étais tout à fait d'accord avec lui. Mais manifestement, il y avait des trucs qu'ils n'avaient pas pris en compte. [...] Quand ils ont mis le réseau en place, ça a été la catastrophe. Les premiers jours, tout ce qu'on avait dit avant, ça s'est réalisé quoi (rires). Mais bon, ça avait le mérite de lancer le débat. »

Directeur des transports de la CUD

Les « trucs » qui n'avaient pas, selon le directeur des transports, été pris en compte par les bureaux d'études qui ont conçu les temps de parcours des bus sur le nouveau réseau renvoient à l'expertise des techniciens dunkerquois. Connaissant les conditions de circulation, la topographie, les bus et les conditions de travail des conducteurs, les techniciens historiques du transport dunkerquois calculent des temps de parcours fondés sur une vitesse moyenne de 21km/h. La commande de la CUD repose, quant à elle, sur une estimation de la vitesse commerciale à 23km/h de moyenne. Fondé sur l'estimation des effets des améliorations techniques du réseau (priorités aux feux, site propre) et sur la volonté de réduire les temps de pause des conducteurs pour augmenter leur productivité, le cahier des charges présenté début 2018 à l'entreprise paraît intenable. Les conditions de dialogue entre la STDE et la CUD sur ce sujet, à quelques mois de la mise en service du réseau, restent obscures. Côté CUD, le directeur de projet affirme n'avoir pas reçu de plan alternatif au cahier des charges proposé. Côté STDE, le directeur soutient que les mises en garde envoyées au début de l'été 2018 à travers des notes au directeur de projet n'ont pas été prises en compte.

Quoi qu'il en soit, après avoir conçu un projet de réseau pendant quatre ans en s'appuyant sur de nombreuses expertises externes, l'équipe de direction du projet est contrainte de s'effacer en septembre 2018, au profit du retour en force des techniciens historiques de la CUD et de la STDE. On assiste, en somme, à une transformation des rapports de force entre la CUD et la STDE, fondée sur le passage de témoin entre les « nouveaux » acteurs arrivés en 2014 pour « moderniser » le réseau, et les « historiques » qui, marginalisés un temps, sont sollicités in extremis pour finaliser la mise en fonction du nouveau réseau. Une présentation rapide des éléments de « nouveauté » et des sentiers de dépendance historique du projet DK Plus permet d'explicitier ce renversement :

Les éléments de nouveauté qui favorisent l'impulsion du changement :

- Nouveau contexte politique, projet de gratuité, implication des nouveaux élus (Patrice Vergriete et Damien Carême)
- Nouveaux cadres administratifs et techniques (DGA, directeur de projet)
- Nouvelle organisation en « mode projet » à la CUD (mise à l'écart des routines de travail de la délégation des grands projets et du service transport)
- Nouveaux acteurs privés sollicités (Martial Bellon conseil, Alfred Peter Paysagise, Roland Ribl&Associés pour la conception du réseau)
- Nouvelle direction à DK Bus (directeur de la STDE, responsable RH/Finances)

4.2.2.3 Les sentiers de dépendance

Cependant, l'évolution des relations entre les différents groupes d'acteurs ici évoqués se fait dans un contexte marqué par de nombreux éléments de continuité. La délibération cadre du THNS votée en 2013

et le budget du projet encadrent de bout en bout la transformation du réseau de bus dunkerquois. La culture professionnelle des conducteurs de bus et l'histoire de cette PME au personnel fortement syndiqué structurent largement le cadre du dialogue tripartite qui accompagne les transformations. Plus largement, l'histoire politique du territoire et notamment des relations construites sur le temps long entre la CUD, la STDE et son personnel, facilitent la continuité du dialogue en périodes de changement, voire de difficultés. Enfin, malgré le renouvellement important des cadres de direction à la CUD et à la STDE dès le début du projet, la permanence de certains cadres comme le responsable d'exploitation de la STDE, davantage inscrits dans les cultures professionnelles et l'histoire politique locale, assure la transmission de ces héritages et cultures professionnelles pendant la mise en œuvre du projet.

Ainsi, dans un premier temps, les acteurs qui animent les dynamiques de « nouveauté » politique et technique dominent la définition et la mise en œuvre du projet. Mais les difficultés de septembre 2018 permet aux acteurs inscrits dans l'histoire des politiques locales de transport et pris dans des sentiers de dépendance jusqu'ici jugés obsolètes, reviennent au premier plan et puisent dans leurs expériences locales pour finaliser la mise en œuvre de la nouvelle politique de transports en commun.

*

Malgré les difficultés rencontrées les relations tissées tout au long du projet ont permis de renforcer des liens de confiance entre l'autorité organisatrice et l'entreprise délégataire, essentiels à l'implication des deux parties, et à celle des conducteurs, dans le sauvetage d'un réseau en crise dès son lancement. Mais plus largement, c'est l'hybridation des expertises qui permet, in fine, au réseau de fonctionner. Ainsi, la préparation du changement à la CUD et à la STDE et l'implication progressive de la seconde dans la mise en œuvre du projet de mobilité a rendu possible l'adaptation des acteurs au moment de la crise.

Certes, cette hybridation arrive tardivement, au prix de douloureuses tensions et d'ajustements financiers importants. Néanmoins, la reprise en main du réseau par les acteurs historiques des politiques de transport, sur la base du long travail préparatoire réalisé par les « nouveaux » acteurs arrivés en 2014 pour élaborer ce projet, rend possible son aboutissement. L'arrivée tardive de cette hybridation des savoirs est certainement due, d'après les acteurs rencontrés, aux conditions de dialogue difficiles de la fin d'un projet de cinq ans. Elle peut aussi s'expliquer, à l'aune des éléments présentés dans la première partie, par le conditionnement politique dont a fait l'objet l'équipe de direction du projet dès 2014 : considérant le réseau comme obsolète, ses techniciens comme dépassés, les conducteurs et les syndicats comme des obstacles, et l'administration de la CUD comme hostile au projet politique du nouveau Président, l'équipe projet semble peiner, malgré quatre années de travail, à se défaire de ces représentations jusqu'à l'arrivée de la crise de septembre 2018. Cette ultime difficulté ne doit cependant pas masquer les effets de longs terme impulsés par cette équipe sur le réseau, bien sûr, mais aussi sur l'administration de la CUD et sur ses relations avec la STDE, dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de gratuité à Dunkerque.

Conclusion de la 4^{ème} partie

Cette partie nous a permis de mettre en lumière les différents types d'expertise mobilisés, selon plusieurs modalités, au cours des différentes phases de mise en œuvre de la nouvelle politique de transports en commun de Dunkerque. Distinguer ce qui relève de la transformation du réseau ou du passage à la gratuité dans l'analyse des causes de la crise du lancement semble impossible tant les deux processus sont, à ce moment-là, intimement liés. Leur liaison s'incarne d'ailleurs par le rapprochement brutal entre les expertises venues de la CUD et celles venues de l'entreprise au cours de cette crise. Mais au-delà de la crise analysée ici, cette partie nous a surtout permis de montrer les conditions d'articulation des expertises, nouvelles et anciennes, extérieures et locales, dans le passage à la gratuité. À ce titre, l'expérience dunkerquoise s'avère riche en enseignements pour comprendre la mise en œuvre du changement. On retiendra en particulier trois choses : **l'importance d'un regard nouveau porté sur le réseau et les politiques de mobilité est essentiel à l'impulsion et à la préparation du changement, alors que la prise en compte continue des expertises locales et savoirs d'usage des acteurs historiques est un levier déterminant dans la mise en œuvre du changement. La création d'espaces de dialogues nombreux entre les organisations et les professionnels impliqués dans le changement reste, finalement l'élément déterminant de la réussite de cette politique publique.**

5. La gratuité des transports : changer les représentations et diffuser un nouveau modèle d'action publique

« En 2014, je disais : "la gratuité, c'est un non-sens", comme tout technicien transport. Aujourd'hui, je prêche et je prêche de façon convaincue, pas parce que mes politiques me le demandent (rires), je prêche la réussite du modèle de gratuité à Dunkerque. Et je dis souvent, c'est d'autant plus crédible venant de ma part. Aujourd'hui, je suis convaincu que j'avais tort il y a 6 ans, de dire que la gratuité ne marcherait pas. » - Expert transport de la CUD.

En 2014, la gratuité des transports à Dunkerque était impensable pour la majorité des acteurs de la mobilité qui travaillaient sur le territoire. Six ans plus tard, même les plus réfractaires sont devenus des ambassadeurs de cette politique, satisfaits des transformations qu'a connu le réseau de transports en commun dunkerquois. Ce retournement de situation repose sur le travail de transformation des organisations et des métiers, étudiés précédemment. Mais il repose aussi sur l'acculturation des professionnels du transport et la transformation des argumentaires qu'ils mobilisent vis-à-vis de la gratuité. En transformant les représentations (1), le passage à la gratuité des transports en commun apparaît comme une forme originale de politisation de l'échelon intercommunal (2). Cette mesure est, enfin, au cœur de la diffusion internationale d'un nouveau modèle d'action publique (3).

5.1 Changer les représentations des professionnels du transport.

« Chez les techniciens, il y a un peu de résistance, parce que la gratuité, c'est la mode est à l'envers. C'est-à-dire que la mode, elle est plutôt à dénoncer la gratuité qu'à la promouvoir. [...] Et finalement, j'ai pas eu le sentiment d'avoir beaucoup d'obstacles, peut-être une hostilité, mais qui n'a pas duré très longtemps en fait. » - Patrice Vergriete

Portée par la décision politique, par le processus de transformation du réseau et par les étapes de la gratuité partielle, l'évolution des représentations des professionnels du transport est centrale dans la mise en œuvre de la gratuité à Dunkerque. Parmi eux, les ingénieurs communautaires furent longtemps les gardiens d'un modèle de tarification solidaire, justifiant leur défiance vis-à-vis des projets de gratuité. Côté entreprise délégataire, les conducteurs, quant à eux, ont longtemps craint que la gratuité n'entraîne une croissance de la fréquentation synonyme d'augmentation des incivilités. Ces deux groupes d'acteurs, pourtant, ont été convaincus du bienfondé de la mesure dès sa mise en place, devenant même pour certains des ambassadeurs de la gratuité.

5.1.1 L'évolution des représentations des ingénieurs transport de l'AOM

« Il y a eu un petit moment de scepticisme, hein, quand même. [...] Il y a eu un petit moment d'hésitation sur la gratuité. Je vais me dévoiler là, je me rappelle du jour où Patrice Vergriete, récemment élu, je lui dis "écoute, ton histoire de gratuité", on se tutoie, on a fait la même école donc c'est bien, donc je lui dis "écoute ton histoire de gratuité, je peux t'inventer un machin, tu l'as dit on va bien être obligé de faire quelque chose, je peux t'inventer un machin où on donne aux gens sur condition de ressource, on distribue des carnets de tickets ou je ne sais pas quoi", il me regarde, il me dit : "non non, Patrick, t'as pas compris. La gratuité, je le veux et on le fera". Bon bon, d'accord (rire) »

Entretien avec DGS de la CUD de 2011 à 2020.

Du côté des directeurs, ingénieurs et techniciens de la CUD, quelques réticences à la gratuité s'expriment en 2014, étayées par des arguments variés. Néanmoins, face à la demande politique, tous dépassent ces

réticences et contribuent à mettre en œuvre la décision. Ils apportent toutefois quelques nuances et réussissent à conseiller les élus, afin que la mesure puisse s'ajuster avec les politiques de mobilité.

La première réticence tient à **l'histoire récente des projets de transport dunkerquois**, dans laquelle s'inscrit la gratuité. Après avoir subi pendant près de six ans de nombreux débats quant aux modes à développer pour améliorer le réseau de transports en commun, l'ingénieur transport, favorable au tramway, est forcé de renoncer au projet de tramway qu'il attendait depuis longtemps :

« Ah si, le tram on en voulait du tram ! Mais pas nécessairement du tramway métrique, et puis d'autre part, il ne fallait pas se leurrer, c'était pas 5 millions d'euros du km. Même les tram pas chers, à l'époque, ils étaient quand même à 16 ou 17 millions du km. » - directeur des transports de la CUD

Parallèlement, dans le cadre de la numérisation de la vente de titres de transports à l'échelle régionale, le service transport de Dunkerque a œuvré d'arrache-pied, de 2012 à 2014, pour mettre en place un nouveau système de billettique :

« J'ai mis en œuvre la solution billettique sans contact à la communauté urbaine de Dunkerque. C'est un projet [initié en 2012 sous l'ancien mandat] qui avait été mis en œuvre en janvier 2014 et qui nous a pris deux bonnes années. [...] Le SMIRT à l'époque était dans une démarche d'interopérabilité des supports [...] et de modernisation du réseau de transports [...] et donc effectivement, plutôt que les titres papiers et les cartes à vue, une démarche sur cette billettique. » - Expert transport de la CUD

« Nous, on avait une bonne raison d'être contre. [...] On a mis en place la billettique, c'est [l'expert transport] qui s'est tapé tout ça et on venait juste de la mettre en place, ça a dû être mis en place en février 2014. Mars 2014, élections municipales, gratuité (rires). » - directeur des transports de la CUD jusqu'en 2017

Le renoncement, juste après sa mise en place, au résultat d'un travail de longue haleine est une difficulté pragmatique mais bien réelle pour ceux qui, désormais, vont devoir mettre en œuvre une mesure contraire à leurs principes.

La deuxième réticence est liée à la **culture professionnelle des ingénieurs et techniciens transports**. Pour le directeur général des services de la CUD comme pour l'ingénieur transports de la CUD, l'optimisation sociale et financière d'un réseau de transports passe d'abord par la **tarification solidaire**. Le premier, formé à l'école des Ponts et Chaussées, se souvient notamment de ses études :

« Un technicien de transport à qui vous allez raconter que le transport est gratuit, il commence à avaler sa salive, enfin c'est un truc... à l'école on ne nous apprend pas ça ! [...] Quand j'ai fini ma scolarité à l'école des Ponts, j'ai fait à l'époque un DEA en économie des transports, sur le thème de la monétique dans les transports urbains. Donc c'est rigolo, parce que j'étais plus branché tarification au coût marginal mais enfin bon (rires), il a fallu changer de logiciel là ! » - DGS de la CUD de 2011 à 2020.

Plus âgé que lui, l'ingénieur transports de la CUD a commencé sa carrière en 1976 et a contribué, dans les années 1990, à construire à Dunkerque l'un des premiers systèmes de tarification solidaire fondée sur les revenus des usagers :

« Quand on a mis en place la tarification solidaire, c'était dans une optique que ça ne coûte pas plus cher et de faire quelque chose de plutôt plus juste, plus équitable que ce qu'il y avait avant avec des tickets gratuits qui généraient de la fraude, des machins comme ça. C'était plutôt de l'optimisation d'une tarification sociale qui existait et qui présentait d'autres problèmes. Donc la tarification solidaire, ça nous plaisait bien. » - directeur des transports de la CUD jusqu'en 2017.

Cette préférence pour la tarification solidaire s'explique par la prédominance des savoirs économiques dans la formation et la culture professionnelle des ingénieurs transports. L'idée que l'efficacité économique d'un réseau repose sur le partage des coûts par les usagers en est au fondement, et elle

s'articule avec la valeur morale accordée à l'acte d'achat d'un titre de transport, comme en témoigne l'expert transport rattaché à la Direction Voirie Mobilité :

« L'image qui était véhiculée, c'est que ce qu'on ne paye pas n'a pas de valeur. [...] Mais c'est marrant parce que ces choses, en fait, c'est ce que disent les opposants à la gratuité aujourd'hui encore. » Expert transport de la CUD.

En mettant en œuvre la gratuité, ces trois acteurs-clés de l'administration des transports à la CUD acceptent de remettre en cause certains de leurs principes professionnels les plus ancrés. Ces principes, partagés avec de nombreux experts, ont d'ailleurs été régulièrement réactualisés grâce à la diffusion aux élus de rapports hostiles à la gratuité.

La réticence professionnelle des experts et des professionnels du transport, notamment les exploitants, face à la gratuité est en effet régulièrement diffusée auprès des élus :

« RATP Dev était farouchement opposée à la gratuité. Et on les avait même fait venir en commission transport pour qu'ils nous disent tout le mal qu'ils pensaient de la gratuité (rires). » - directeur des transports de la CUD jusqu'en 2017.

Et même après de l'élection de Patrice Vergriete, dans le programme duquel la gratuité des transports en commune figurait au premier plan, l'équipe du service transport tente de dissuader le nouvel élu de tenir sa promesse :

*« Mars 2014 Patrice Vergriete est élu. Et dès sa mise en place à la Présidence de la Communauté urbaine, il nous demande d'étudier la gratuité des transports. Donc on commence par lui ressortir nos rapports sur la gratuité, je dirais contre la gratuité. **Comme tout technicien transports, à l'époque et comme certains aujourd'hui, la gratuité pour nous, c'était une ineptie, il ne fallait pas y aller. On avait des rapports circonstanciés et voilà.** Alors ces rapports étaient existants, parce qu'on avait une position dogmatique des communistes dans l'ancien exécutif qui, eux, demandaient régulièrement une étude sur la gratuité. Et donc on leur ressortait les études du GART etc. Donc on était partis, et puis on s'était dit naïvement : "oh les promesses électorales, à un moment, peut-être pas..." »* - Expert transport de la CUD.

Déconseiller aux élus le choix de la gratuité n'est d'ailleurs pas un exercice nouveau. L'argument financier, gage de neutralité technique, est régulièrement mobilisé pour décrédibiliser les propositions de gratuité venues du groupe communiste de l'assemblée communautaire :

« Oh oui, bon c'est-à-dire que la gratuité, on en a toujours parlé. C'est pas nouveau, ça apparaissait régulièrement, en général au moment des campagnes électorales. Les exploitants n'ont jamais été pour la gratuité et puis, nous techniciens, on n'a pas d'avis sur la question. Mais perdre 4 ou 5 millions de recettes tous les ans, enfin je veux dire, on ne voit pas pourquoi on pousserait un élu à perdre 4 millions de recettes. » - Directeur des transports de la CUD jusqu'en 2017.

Cet argument financier disparaît cependant dès lors que la décision politique s'impose et le directeur du service transports de constater :

« C'est-à-dire que j'avais essayé de creuser, j'ai fait des notes sur la gratuité. Bon, on ne s'en sort pas, je veux dire. Manifestement, c'est un problème politique. [...] C'est exactement ce que disait Patrice Vergriete là-dessus. Oui, on peut justifier la gratuité, comme on peut ne pas la justifier. » - Directeur des transports de la CUD jusqu'en 2017.

Une fois la décision politique acceptée, la troisième réticence face à la gratuité tient au fait que sa mise en œuvre implique de **surmonter un nombre important de difficultés**. Aucun réseau comparable à celui de Dunkerque n'ayant mis en place la gratuité, les inconnues sont nombreuses et les défis de taille :

« Et puis là, Patrice Vergriete nous dit "les rapports c'est bien, mais j'ai promis, on va faire ! Et donc vous vous débrouillez". [...] Et donc **on est bousculés dans nos certitudes**. Alors on est bousculés d'un point de vue des certitudes, d'un point de vue technique : comment on fait la gratuité ? Et puis d'un point de vue réglementaire, fiscal, par rapport à notre contrat de délégation de service public (DSP)... Donc voilà, on est bousculés sur vraiment beaucoup de domaines, qu'on ne maîtrise pas forcément. C'est là qu'on se dit... "bon, on nous a dit faut y aller, on va y aller". » - Expert transport de la CUD.

La crédibilité professionnelle accordée au Président de la CUD semble, du point de vue de ce dernier, faciliter la confiance que lui donnent ses techniciens malgré l'ampleur de la tâche :

« Finalement, je ne suis pas un boucher charcutier qui est devenu président de la communauté urbaine. Je suis un ancien directeur d'agence d'urbanisme, docteur es aménagement [...] polytechnicien aussi, peut-être que ça joue aussi là-dedans, donc il y a une sorte de légitimité professionnelle et de compétences. [...] Je parle le même langage que les techniciens. » - Patrice Vergriete.

Malgré leurs réticences, plusieurs sources de satisfactions permettent aux techniciens de la CUD de trouver des **rétributions dans la mise en œuvre du projet de gratuité**. Ces rétributions leur permettent d'accepter la mesure voire, pour certains d'entre eux, d'en être fiers et d'en devenir, une fois la gratuité mise en œuvre, les ambassadeurs.

Première source de satisfaction, le maintien d'un dialogue avec les élus, président et vice-président de la CUD, permet aux ingénieurs transports **d'influencer le calendrier de mise en œuvre de la gratuité** :

« Et donc voilà, on a vendu à Patrice Vergriete, en lui disant : la gratuité, il faut la faire en même temps que le nouveau réseau. Le nouveau réseau va permettre, d'une part d'avoir des fréquences de bus plus intéressantes, des temps de parcours plus intéressants, des lignes mieux adaptées au territoire, et donc l'idée c'est d'amener les gens sur un réseau qui est performant. » - Expert transport de la CUD

Ce calendrier, fondé sur une période de gratuité partielle, les weekends et jours fériés, permet aux techniciens d'avoir le temps de trouver les solutions optimales pour la déclinaison financière, juridique et technique de la gratuité à Dunkerque. Il permet notamment de révéler l'obsolescence des modèles de comptage fondés sur la vente de titres (clés de mobilité), et d'installer des cellules de comptage dans les bus, afin de comptabiliser réellement les entrées dans les bus et de construire des bases de données de fréquentation avant le passage en gratuité totale :

« On était vraiment sur une pré-révolution de l'usage du bus. [...] Dès la mise en place de la gratuité le weekend, on a vu des hausses de fréquentation. [...] Et donc en 2015 on décide d'équiper nos véhicules de cellules de comptage pour avoir la fréquentation réelle du réseau. Ou en tout cas, une estimation plus fine de la fréquentation réelle du réseau. [...] Donc on s'aperçoit que les clés de mobilité, en fait, surestimaient fortement la fréquentation. 14,5 millions avec les clés de mobilité et 9,3 avec le réel. Mais en fait ces clés, ces clés elles sont utilisées nationalement, alors elles sont peut-être adaptées selon les réseaux... mais ce sont des choses qui datent des années 1980, 1990. [...] Et puis de toute façon, ces clés de mobilité n'ont jamais été vérifiées ! » - Expert transport de la CUD.

Loin d'être anecdotique, cette transformation des techniques de comptage des passagers des transports en commun permet, en septembre 2018, d'évaluer précisément l'augmentation de la fréquentation sur le réseau dunkerquois. Or, c'est bien **l'explosion des chiffres de la fréquentation** qui représente une deuxième source de satisfaction pour les techniciens transports de la CUD :

« Aujourd'hui, la chose principale qui convainc, c'est les chiffres. Je veux dire, aujourd'hui on est pas loin d'avoir doublé la fréquentation du réseau. [...] quand on double la fréquence des lignes, c'est-à-dire qu'on double le nombre de kilomètres, on est plutôt à +25% +30% de fréquentation. Voilà, donc on peut se dire qu'il y a l'offre de transport, etc. Mais ça explique pas les quasi +100% de fréquentation. Aujourd'hui on est à 88, 90% je crois, +90% de fréquentation, ça ne les explique pas. Ça n'explique pas que pendant les vacances, on explose les chiffres... il fallait vraiment révolutionner l'image des transports et la gratuité, ça y a contribué. [...] aujourd'hui ces chiffres montrent que la gratuité c'est une réussite. Et en ça, on ne peut qu'être convaincus même si, je vous le dis, j'étais le premier sceptique et je venais de faire 2 ans de cheveux gris à mettre en place une billettique (rires). Donc je peux le dire ! Et puis, ce qui montre la réussite, c'est qu'on a amené des nouvelles personnes dans le bus, c'est-à-dire outre ce point de fréquentation, ça pourrait n'être que des gens qui se déplaçaient pas qui se déplacent. Et déjà, rien que ça c'est bien, parce que les gens qui ne se déplaçaient pas et qui se déplacent, d'un point de vue social, c'est extraordinaire. » - Expert transport de la CUD.

Et le directeur général des services de préciser :

« Là, je réponds a posteriori, mais c'est le résultat qu'on espérait. C'est l'augmentation de fréquentation de 90%, personne n'a jamais fait ça quoi. Donc c'est sûr que ça, c'est unique, c'est un projet unique. Et ça pour ça, bon c'est notre conviction à tous, c'est LA gratuité et la refonte du réseau combiné qui ont fait vraiment le cocktail. Et donc, où se sont retrouvés les techniciens et les politiques. » DGS de la CUD.

Satisfaisants du point de vue de la fréquentation, les chiffres ont un poids déterminant dans l'adhésion définitive des ingénieurs de la CUD à la gratuité, une fois mise en œuvre. Par exemple, la diminution de la proportion d'incivilités dans le réseau, comptabilisée par le prestataire, apporte une preuve complémentaire du bienfondé de la mesure, à leurs yeux :

« On a amené des actifs, on a une mixité sociale dans les bus qui n'existait pas auparavant. Et de fait, je pense que c'est la principale raison, on n'a pas augmenté l'insécurité. On n'a pas augmenté les dégradations. » - Expert transport de la CUD.

Contredisant les propos de l'ancien directeur des transports, l'actuel expert transports de la CUD considère même que les chiffres de l'investissement (ie. le renoncement aux recettes tarifaires) sont justifiés au nom du développement des transports en commun, c'est-à-dire au nom du sens même qu'il attribue à son travail :

« Les recettes couvrent 10% du montant total des dépenses. Donc ça veut dire que, quand on fait le choix d'un investissement, soit on paye 100% quand c'est gratuit, soit on en paye que 90%. Enfin, c'est ridicule de penser que la gratuité peut être un frein au développement. Nous on l'a montré, ça peut aller de pair. [Et] quand une collectivité fait un aménagement pour la voiture à 40 ou 50 millions d'euros, un parking, un nouvel axe, une rocade, etc. C'est de l'investissement, c'est pas critiqué en fait : ça va être utile, il y a des voitures. Aujourd'hui, la gratuité, si on considère la baisse de recettes, c'est 4 millions, 4,5 millions par an. Sur 10 ans, c'est 45 millions. Cette gratuité, c'est un investissement, c'est un investissement pour l'usage du bus. C'est un investissement pour la diminution du trafic automobile, voilà. Moi je pense que c'est plutôt une réussite et je le pense vraiment. » - Expert transport de la CUD.

En somme, la satisfaction des ingénieurs des transports de la CUD repose ici sur un troisième argument : **l'investissement politique dont a fait l'objet leur travail.**

« Et puis le fait d'avoir des élus très présents sur le dossier, c'est sûr que ça faisait partie de l'intérêt et de la motivation pour le projet évidemment. » DGS de la CUD.

Le Président de la CUD, lui-même, en fait le constat :

« Des acteurs comme [le directeur des transports de la CUD.], avaient le sentiment au cours du mandat précédent d'une forme d'immobilisme et d'essoufflement politique. Et donc ils voient finalement, dans l'opportunité de la gratuité, l'opportunité de mettre en mouvement quelque chose. Et ces techniciens ils ont envie que ça bouge, ils ont envie de mouvement au départ. Et bon, la gratuité, c'est peut-être pas ce qu'on imaginait mais il va y avoir du mouvoir. Et puis ça va être porté politiquement, donc au bout du compte, ça se fait bien. » - Patrice Vergriete

Et du point de vue des cadres administratifs, c'est aussi le fait **d'avoir contribué à l'élaboration d'une politique territoriale originale** qui, à l'échelle d'une carrière, apparaît rétrospectivement comme un moment exceptionnel :

« Passée la surprise immédiate, c'était vraiment l'impression qu'on avait tous, d'être dans l'innovation urbaine, dans l'innovation des politiques urbaines, et de défricher quelque chose. Ça c'est vrai que c'est motivant, ça c'est clair. Et ce qui était intéressant, c'est qu'on l'a vu fonctionner sur la gratuité des weekends, qui a tout de suite bien accroché. [Enfin], le fait d'avoir des élus très présents sur le dossier, c'est sûr que ça faisait partie de l'intérêt et de la motivation pour le projet évidemment. » - DGS de la CUD de 2011 à 2020

Finalement, nourri de ces rétributions et satisfait d'avoir mis en œuvre un important projet de transports en commun, porté par le politique, l'actuel responsable transports de la Communauté urbaine, alors qu'il fut le plus réticent à la gratuité, en est devenu l'un des ambassadeurs :

« Il fallait vraiment révolutionner l'image des transports et la gratuité, ça y a contribué. Aujourd'hui, on parle du bus à Dunkerque, ce qui n'était pas le cas avant. Et on parle du bus de Dunkerque partout en France voire même en Europe. » - Expert transport de la CUD.

Aux hostilités venues de l'intérieur de la CUD et ici retracées à grands traits, se sont ajoutées, dès l'annonce du passage à la gratuité, celles venues des professionnels de terrain : les conducteurs de bus de l'entreprise délégataire.

5.1.2 L'évolution des représentations des professionnels de l'exploitation dans l'entreprise délégataire

« En fait, l'hostilité, elle est venue des deux extrêmes : les conducteurs, à qui on a rapidement fait passer un message, que la gratuité amenait beaucoup d'incivilités. Et le PDG (rires) » - Patrice Vergriete.

L'hostilité des conducteurs vis-à-vis du passage à la gratuité des transports en commun repose sur plusieurs appréhensions. Certaines, fondée sur un préjugé selon lequel la gratuité engendrerait une explosion des incivilités, ont disparu dès les premières semaines de gratuité partielle. D'autres, après s'être confirmées dans les premiers mois du passage en gratuité, se sont atténuées avec le temps. Ces perceptions, par définition variables d'un conducteur à l'autre, sont difficiles à restituer entièrement. Nous pouvons néanmoins ici revenir sur les trois principales : la peur de l'augmentation des incivilités, la crainte de voir le rôle du conducteur dévalorisé et les liens avec les passagers détériorés. Surmontées collectivement, ces craintes n'ont pas vraiment survécu à l'épreuve de la réalité du passage à la gratuité, même si quelques nuances subsistent en fonction des personnes interrogées.

Interrogé en 2016 dans le cadre de l'enquête menée par VIGS sur la gratuité partielle, un responsable de l'entreprise DK Bus constate que globalement, pour les conducteurs, la gratuité « elle est génératrice un peu de fantasmes de tout ordre », et qu'il « y avait une espèce d'équation dans la tête d'un certain nombre de collaborateurs qui était **gratuité = augmentation de la délinquance**, d'incivilités, on va ramasser tous les zonards de l'agglomération dans les bus, etc. » (VIGS, rapport 2017, Henri Briche). En entretien, des conducteurs précisent alors :

« La venue de la gratuité, on ne voyait pas ça d'un bon œil parce qu'on s'est dit que ça allait augmenter le nombre d'incivilités, les règles à respecter dans les transports en commun elles ne sont déjà pas respectées quand c'est payant alors avec la gratuité y'a plus de traces, y'a plus de nom, y'a plus rien. Tu rentres, tu sors, tu vois ? C'est un moulin. Donc nous on ne voyait pas ça d'un très bon œil. Et au final, y'a des moyens qui ont été mis en œuvre quand même. Et puis ça s'est bien passé. » (conducteur, 2016, rapport Henri Briche)

Trois ans plus tard, au cours de notre enquête, la thématique des incivilités reste présente dans le discours des conducteurs rencontrés, mais sans être nécessairement associée au passage à la gratuité. Il s'agit davantage pour eux de réussir à composer, au quotidien, avec des situations très variées au cours desquelles la violence verbale peut apparaître régulièrement :

« Ce qui m'a choqué quand je suis rentré dans ce métier, ce sont les insultes que l'on peut recevoir. Ça m'a toujours choqué de voir des gens impolis parce que j'ai pas reçu cette éducation. Et ça, ça m'a toujours choqué et je crois que ça me choquera toujours. Et avec les années, je prends beaucoup de recul, mais il y a certains [conducteurs] qui peuvent ressentir un mal-être. » (2020, conducteur 23)

Le calme et la maîtrise de soi sont unanimement présentées, par les conducteurs, comme les qualités principales qu'il faut avoir pour exercer ce métier :

« Le comportement, les paroles des gens. Il faut être capable de se préserver et de se faire un bouclier face à tout ça. Il faut se maîtriser en fait. Et ça c'est important d'avoir une bonne maîtrise de soi même. [...] On a des jours qui sont plus difficiles que l'autre pour tout le monde. [...] Il faut réussir à rejeter tout ce qui est mauvais et prendre du recul, dans le métier c'est ça. En fait, il faut s'adapter à chaque situation. Une même situation, un autre jour, on ne réagira peut-être pas de la même façon. » (conducteur 23)

Loin d'être anecdotique, la crainte de l'augmentation des incivilités s'ancre dans une réalité quotidienne marquée par des altercations régulières, face auxquelles le conducteur, seul maître à bord de son bus, doit faire face. Néanmoins, le lien entre incivilités et gratuité est loin d'être avéré à Dunkerque. En 2020, deux ans après le passage à la gratuité totale, alors que la fréquentation des bus a augmenté de près de 80%, le nombre d'incivilités en valeur absolue a, quant à lui, augmenté d'environ 30%. Autrement dit, si le nombre en valeur des incivilités augmente, le ratio par rapport au nombre de voyageurs, lui, diminue tendanciellement depuis le passage à la gratuité :

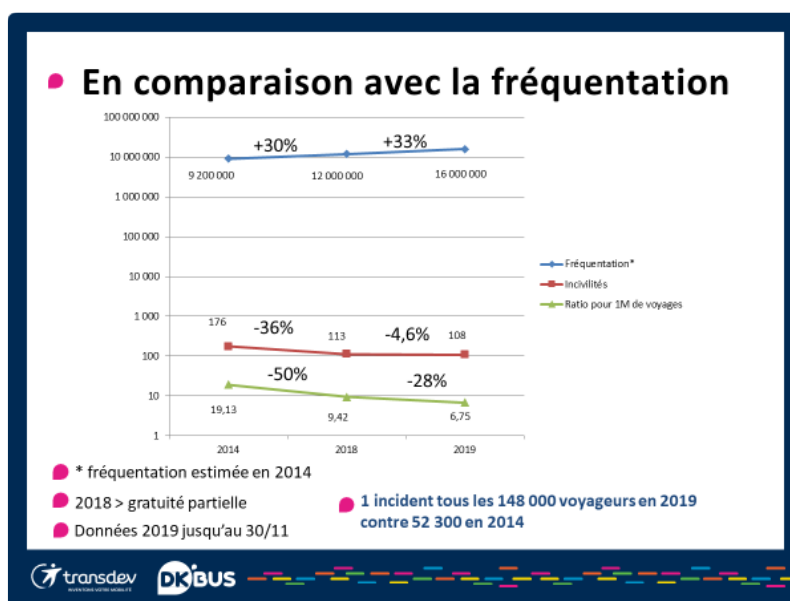


Figure 3 – « Tableaux des incivilités », DK Bus, 2019.

Ces observations sont nettes depuis la mise en place de la gratuité partielle (weekends et jours fériés à partir de septembre 2015), puisque déjà en 2016, le coût total des dégradations sur le matériel roulant avait commencé à diminuer :

STDE / DK Bus Marine		Bilan Sûreté 2016		
→ Coût total des dégradations				
2012	2013	2014	2015	2016
9 546 €	26 807 €	44 282 €	16 670 €	10 692 €

A noter que le coût total des dégradations sur les véhicules est de 10 692€ pour l'année 2016 contre 16 670€ en 2015 soit une baisse de 36%. Ces données ne prennent en compte que les coûts pour DK Bus Marine.

Figure 4 - Bilan sûreté DK Bus, 2016

Ces éléments chiffrés, associés au prolongement **d'une politique assidue de veille sur les questions d'insécurité**, a permis de rassurer les conducteurs. Des réunions régulières des acteurs du contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) sont en effet dédiées à la question des transports et associent les représentants syndicaux des conducteurs de DK Bus, de son sous-traitant Cariane et de la SNCF, aux représentants de la Police, de la Gendarmerie et de la Sous-préfecture. Évoquées en entretien par l'ancien responsable des transports et par les représentants syndicaux, ces réunions mensuelles permettent d'assurer « instantanément le suivi » (directeur des transports) et sont susceptibles de se tenir de manière exceptionnelle en cas d'incident grave.

Enfin, la disparition des titres de transport induisant la fin du contrôle de titres, **les tensions liées au contrôle disparaissent dans les bus**, apaisant l'ambiance générale du bus :

« Pour les gens, il n'y a plus de fraudeurs, c'est une tension de moins, ça pouvait être une raison, une source de conflit, le fait de pas payer le ticket. Puis là tout le monde est en égalité c'est un avantage. » (2020, Conductrice 14)

L'incivilité, difficulté réelle dans le quotidien d'un conducteur de bus, n'est donc pas à Dunkerque accentuée par le passage en gratuité. La pérennité des instances de suivi des incivilités dans les transports permet de traiter régulièrement le sujet avec les autorités compétentes, d'apporter un soutien et des gages de prise en compte du sujet aux conducteurs. Par ailleurs, la moindre augmentation des incivilités, rapportées à l'explosion de la fréquentation des bus au moment du passage à la gratuité, administre la preuve que le contrôle social qu'exercent entre eux les passagers des bus tend plutôt, au contraire, à apaiser les relations entre passagers et avec le conducteurs sur le réseau.

À l'appréhension de la hausse des incivilités s'ajoutait, avant le passage à la gratuité, **la crainte de voir les liens avec les usagers se dégrader**. Multiples à travers les missions de vente et de contrôle, les échanges avec les usagers risquaient de disparaître avec la disparition de ces missions :

« Pour nous aussi, parce que je pense qu'il y a moins d'agressions, il y a moins d'interactions aussi. » (2020, Conductrice 14)

Dans les entretiens, cette crainte est souvent exprimée à travers la question du « **bonjour** », des salutations échangées avec les usagers du bus :

« Au début de la gratuité, c'est un petit peu compliqué parce que c'est vrai qu'on n'a plus cette approche directe avec la clientèle qui monte, le fait de dire bonjour et de se regarder à la montée ou à la descente. » (07)

La crainte de la détérioration des relations avec les usagers peut aussi être lue comme le miroir de la dégradation des missions du conducteur. Conducteur-receveur avant la gratuité, la disparition des

missions commerciales renvoie le conducteur à sa seule mission de conduite, engendrant dès 2016 la peur d'être déconsidéré par les passagers, voire d'être perçu comme un simple robot :

*« Le client, par la gratuité, il fera ce qu'il voudra. Effectivement ce contrat moral pour lui il n'y aura que des droits. C'est vrai que le conducteur ne sera considéré que comme un conducteur. C'est vrai qu'on risque d'avoir des réactions du type « ouais c'est gratuit toi tu conduis et c'est tout ». (conducteur, 2016, rapport Henri Briche)
« Il y a moins de bonjour maintenant. J'ai l'impression de n'être que du métal pour les gens, de faire partie de la structure du bus »
« Les gens maintenant, vous voyez, ils font plus attention. Limite, on mettrait un robot ou un chien avec un chapeau, les gens ne font pas attention ». » (Rapport VIGS 2017 – Henri Briche)*

Si cette perception perdure dans certains cas, on constate dans les entretiens réalisés en 2020 que les conducteurs prennent à cœur de **développer leur mission d'accueil des passagers dans le bus**, malgré l'indifférence d'une partie d'entre eux :

« J'aime bien dire bonjour j'aime bien accueillir les gens qu'ils soient contents d'être là. On est juste là, ça pourrait être un robot, ce serait la même chose. C'est dur, des fois les gens qui font comme si on n'était pas là. En même temps il y a des personnes qui viennent nous parler, du temps, de n'importe quoi. D'être considéré c'est toujours un plaisir. Il y a des gens qui rentrent avec des écouteurs comme si on n'était pas là, on dit bonjour, ils ne répondent pas, ils passent à côté et ils disent pas bonjour. Généralement, j'essaie de regarder les gens qui rentrent pour montrer que je suis là et les accueillir avec un sourire. » (2020, Conducteur 24)

Ces évolutions du rôle des conducteurs sont d'ailleurs favorisées à l'échelle de l'entreprise, en vue de revaloriser le métier et de poursuivre les objectifs de qualité de service inscrits dans le nouveau contrat qui lie DK Bus à la CUD :

« Oui on autorise les conducteurs à être en tenue, plus décontracté, accueillant. Ils peuvent être en polo toute l'année s'ils le souhaitent, voilà d'avoir quelque chose de beaucoup plus ouvert, de moins strict qui accompagne les évolutions du relationnel. » (directeur de la STDE, 2019)

Et cette caractéristique apparaît même comme un critère central de la politique de recrutement menée par l'entreprise en 2018-2019 suite au passage à la gratuité, comme le précise le responsable d'exploitation en entretien :

« Quand on embauche quelqu'un en tout cas au poste de conducteur, ce qu'on retient au départ, c'est pas savoir conduire un bus. Évidemment c'est important, ça fait partie de leur boulot. Mais avant tout, c'est d'avoir le sens de l'accueil. [...] Donc ça veut dire que c'est quelqu'un qui aime le contact, qui est souriant, qui est agréable, évidemment. » (responsable d'exploitation de la STDE, juillet 2020).

L'augmentation de la fréquentation des bus depuis le passage à la gratuité repose en partie sur **l'arrivée de nouveaux usagers** qui, devenus des habitués des transports en commun, semblent avoir façonné leurs comportements aux interactions proposées par les conducteurs :

*« Avec la gratuité, on a une meilleure clientèle dans son ensemble, ils sont plus polis, on a gagné en qualité. » (conducteur 23)
« Au début de la gratuité, je comprenais pas que les gens disent pas bonjour en rentrant, je disais bonjours et ils ne me répondaient pas. Au début c'était un peu particulier, c'est un peu vexant on a l'impression d'être... qu'on n'a pas de valeur, les gens ils s'en foutent des conducteurs, ça donne c'est l'impression là, qu'on est rien. On m'a déjà dit "fait ton travail, ferme-la et roule!". Alors que, par rapport à la nouvelle clientèle j'ai l'impression qu'ils disent*

*plus bonjour. [...] Je crois que depuis la gratuité, les gens ils disent plus bonjour qu'avant. »
(conductrice 14)*

Face à ces nouveaux usagers, les conducteurs ont enfin un **rôle d'orientation et de conseil** qui favorise le développement d'autres formes d'interactions :

*« Au début je pouvais penser qu'avec la gratuité on aurait moins de contact, mais en fait les gens viennent souvent pour demander quelque chose. Il y a quand même ce contact-là. »
(2020, conducteur 06)*

La politique de recrutement, l'accompagnement des conducteurs dans la transformation de leurs missions, l'accent mis sur le sens de l'accueil et l'évolution de la clientèle des bus contribuent ainsi à faire émerger un nouveau système de relations interpersonnelles entre le conducteur et les usagers dans le bus. Malgré des appréhensions fondées sur une expérience sociale dégradée au cours des premiers mois de la gratuité, c'est ici le travail managérial et l'implication des conducteurs dans une nouvelle forme d'appréhension de leur rôle, que la difficulté semble avoir été globalement surmontée.

Insécurité, transformation des missions, relations sociales : trois craintes ressenties par les conducteurs en amont et au début de la gratuité qui, pour différentes raisons, semblent s'être apaisées après deux ans de fonctionnement :

« Avec la gratuité on a moins des problèmes avec les gens, moins d'incivilités. Avant y avait la fraude donc ils prenaient le bus en fraude mais en fait c'est sûr qu'ils étaient toujours à se demander quand est-ce qu'ils allaient être contrôlés et il y avait des conflits mais là le fait de ne plus devoir payer, ils ne sont plus fraudeurs donc y'a plus cette adrénaline qui arrive et qui se disent "tiens si je suis contrôlé qu'est-ce qu'il va se passer?". On a toujours cette clientèle de fond qu'on avait avant qui payait et maintenant on a en plus une nouvelle clientèle qui vient de tous bords en fait, chaque échelle sociale monte dans le bus, on a du simple ouvrier jusqu'au cadre supérieur, jusqu'à même au chef d'entreprise qui prennent le bus. » (2020, conducteur 07)

Pour finir, la levée des incertitudes chez les conducteurs a par ailleurs été rendue possible par deux éléments clefs qui, surpassant le strict cadre du travail quotidien dans le bus, constituent deux rétributions symboliques importantes pour ces agents. D'une part, **l'embauche** de près de 80 nouveaux collègues représente, pour les conducteurs et en particulier pour les représentants du personnel, la satisfaction de travailler dans une entreprise en bonne santé. D'autre part, **la médiatisation** dont a fait l'objet le nouveau réseau gratuit dunkerquois est au cœur de la fierté ressentie par certains de voir son métier valorisé, son entreprise montrée en exemple et au-delà, d'habiter dans un territoire médiatisé au nom même du travail qu'ils réalisent au quotidien :

« Le maire a bougé la ville, au niveau touristique c'est plus attirant. Il a remis un coup de jeune à la ville. Et la gratuité ça fait beaucoup parlé, ça fait beaucoup de succès, ça attire les gens. Il a donné un coup de boost à cette ville qui était un peu morte, c'est vrai que c'était pas attirant. » (2020, conductrice 09)

Ainsi, les nombreuses craintes des conducteurs ont pu être levées à la fois par l'expérience de la réalité du nouveau réseau gratuit mais également par le travail d'accompagnement des transformations de leur métier, au sein de l'entreprise.

5.2. Politiser l'échelon intercommunal par un projet de gratuité, une innovation en soi

*« En devenant l'égérie du transport public gratuit, je nourrissais et je confortais la fierté des Dunkerquois. Donc il y a un effet de retour qui n'est pas négligeable. »
Entretien avec Patrice Vergriete, j.Vaslin, septembre 2020.*

Le principal « effet de retour » de la mise en œuvre et de la diffusion de la politique de gratuité est certainement l'investissement politique inédit de l'échelon intercommunal réalisé par Patrice Vergriete et son équipe. Largement considéré par la littérature de science politique comme un échelon d'action publique hautement technique, consensuel et peu politisé, l'intercommunalité fut au contraire, à Dunkerque, le terrain de plusieurs processus de politisation.

Politisation de la mobilité d'abord. En faisant d'une politique de transports en commun le cœur de son mandat, le Président de la CUD n'a pas fait seulement de cette thématique non plus seulement un sujet favorisant la construction de l'intercommunalité (Gallez, 2007). Il s'est également saisi d'un enjeu de mobilité pour construire un programme transversal de rénovation urbaine, d'amélioration du cadre de vie et de construction de l'image de marque du territoire.

Politisation du rapport aux habitants ensuite. Grâce au projet « DK Plus de Mobilité », les élus des communes membres de la CUD se sont impliqués devant les habitants pendant la phase de mise en œuvre du projet. Trois phases de « concertation » ont été mises en place, afin de sensibiliser les habitants aux questions de mobilité, de les informer sur le projet, parfois de leur demander d'en valider certains aspects et, enfin, de recueillir les amendements marginaux sur les aménagements de proximité. Pour cela, une première série de réunions publiques a été organisée en 2015. Puis, une votation a été proposée pour définir le scénario de transformation de la place centrale de Dunkerque (place Jean Bart). Un bus-projet, présentant l'intégralité du projet de BHNS Gratuit, a circulé dans tous les quartiers de la CUD pour faire connaître le projet en détails aux habitants. Enfin, des réunions publiques ont été régulièrement organisées dans les principaux quartiers touchés par les travaux, afin de recueillir les doléances des habitants et de prendre en compte, dans la mesure du possible, les amendements proposés sur les plans, emplacements d'arrêts de bus, etc. Ce travail d'information et de concertation a été suivi, dans chaque secteur de travaux, par une équipe composée d'élus locaux, de techniciens CUD ou municipaux et de porteurs stratégiques du projet (venus de la CUD, ou de l'AGUR).

Politisation des services, enfin. En utilisant le projet DK Plus pour acculturer l'administration intercommunale au gouvernement par projet, le Président de la CUD a fait le choix d'incarner l'alternance politique dans une transformation des méthodes de fabrication des politiques publiques. Pour cela, il s'est appuyé sur un duo de cadres sensibles à l'ambition politique de l'action administrative. Les trajectoires du DGA et du directeur de projet permettent d'éclairer le rôle de ces ingénieurs, à la fois techniciens et stratèges, dans la modification de l'organigramme de la CUD, mais aussi dans l'évolution de ses relations avec les syndicats locaux et l'entreprise délégataire.

Ces pistes de réflexions seront approfondies dans les publications scientifiques issues de ce rapport, elles permettent néanmoins d'ores et déjà d'affirmer que la politisation de l'échelon intercommunal par la mise en œuvre d'une politique de mobilité radicalement nouvelle constitue, en soi, une autre forme d'innovation politique.

5.3. Une diffusion internationale de la gratuité

« Dunkerque devient et moi, ma personne, je deviens l'égérie du transport public gratuit en France et même en Europe. Donc à partir de ce moment-là, curiosité, je suis invité partout. Je deviens monsieur transport public gratuit. En plus, plus vous en faites, plus le discours est rôdé. Donc à un moment, je connais le discours par cœur, à la virgule près sur les chiffres et les pourcentages donc voilà, la machine de guerre elle est en route. »

Patrice Vergriete

La gratuité des transports à Dunkerque s'opère dans une période de foisonnement des échanges entre différents acteurs urbains faisant la promotion de cette mesure. Si les acteurs de Dunkerque ne sont pas à l'origine de cette dynamique, initiée par certains élus du territoire d'Aubagne et de Tallinn ainsi que par des collectifs d'associations, ils ont néanmoins donné un coup d'accélérateur aux échanges transnationaux. Entre 2016 et 2019, les acteurs dunkerquois se sont impliqués dans une structuration des échanges, auparavant restés relativement informels. Cet investissement, sous l'impulsion du politique, lui-même fortement engagé dans cette valorisation internationale, s'est réalisé en deux temps.

Dans un premier temps, la politique publique dunkerquoise s'est construite au regard des autres expériences de gratuité initiées à l'échelle nationale et aussi internationale. Dans un deuxième temps, les acteurs dunkerquois ont œuvré à la structuration de réseaux transnationaux dans le but de produire de

l'expertise et de valoriser les différentes expériences de gratuité dans les politiques de mobilité. La circulation des savoirs impulsée par les acteurs dunkerquois a véritablement permis au politique de légitimer son pouvoir et ses choix au niveau local, tout en affirmant une légitimité politique nationale et internationale. L'espace transnational¹³ de la gratuité des transports représente ainsi un moyen de mobiliser des ressources de gouvernement¹⁴.

5.3.1 La «comparaison en action»¹⁵ des acteurs politiques dunkerquois : entre circulation du modèle et différenciation territoriale

Le projet dunkerquois a d'abord été élaboré au regard des autres expériences de gratuité des transports qui se sont déployées auparavant en France et en Europe. La recherche de savoirs et d'expertise extérieurs au territoire dunkerquois est le résultat d'un fort investissement politique de Patrice Vergriete et d'une mobilisation des services techniques de la CUD et de l'AGUR dans ce sens. C'est donc l'ensemble de la configuration d'acteurs dunkerquoise impliquée dans le projet de gratuité qui s'est mobilisée dans les échanges transnationaux. Dans ces échanges, le maire de Dunkerque s'est investi directement en réalisant de nombreux déplacements :

« Je connaissais tous les exemples : Aubagne, Châteauroux, Compiègne, Tallinn. (...) Importer surtout les exemples extérieurs, c'était « c'est possible », d'autres l'ont fait, on n'est pas seul dans l'univers. C'est vrai qu'être le premier, être le pionnier, on essuie beaucoup de plâtres. Tandis qu'en ayant la possibilité d'aller à Tallinn, d'aller à Aubagne, d'aller à Châteauroux, d'aller à Compiègne, on voit quelques problèmes, on est rassuré sur des trucs aussi... Quand tous les mecs disent « ça augmente l'incivilité » et que vous allez sur ces sites, que vous faites le compte, à chaque fois vous voyez que ce n'est pas vrai ! »

Patrice Vergriete, entretien réalisé par Henri Briche, mars 2017.

Cet investissement dans la circulation des savoirs a surtout permis au maire de Dunkerque de stabiliser les choix opérés parmi la grande diversité des formes de gratuité existantes. Il a aussi validé la nécessité d'améliorer l'offre de transport du réseau dunkerquois en même temps que le passage à la gratuité :

« Les quelques retours qu'on en avait, avaient plutôt tendance à confirmer ce que je pensais plutôt qu'à l'infirmer. Donc, c'est vrai que s'il n'y avait pas eu Aubagne, Châteauroux, Compiègne, Tallinn... Tallinn c'est aussi le poids démographique parce que Aubagne, Châteauroux, Compiègne pouvaient laisser penser que c'était réservé aux petites agglomérations. A partir du moment où Tallinn franchit le pas, on se dit bon, finalement on est sur un territoire

¹³ L'espace transnational est considéré comme « un espace social qui repose sur des individus et les circulations de savoirs qu'ils rendent possibles, mais qui pèsent aussi sur les possibles de ces circulations et de ces individus », voir Renaud Payre, "L'espace des circulations. La fabrique transnationale des sciences administratives (années 1910 - 1950)", dans Frédéric Audren, Pascale Laborier, Jakob Vogel et Paolo Napoli (dir.), Les sciences camérales, Paris, Presses Universitaires de France, 2011, p. 102. En outre, cette construction sociale montre que l'espace transnational constitue un enjeu pour les acteurs qui s'y investissent.

¹⁴ Des travaux adoptant une perspective de comparaison transnationale analysent les échanges transnationaux autant comme des ressources (obtention d'un label, organisation d'un événement international, etc.) que comme des contraintes (coûts de l'investissement dans les échanges, acceptation de règles ou de standards internationaux, etc.) pour les élus urbains. A cet égard, nous pouvons citer le cas de l'obtention du label « ville du patrimoine mondiale » par les villes de Lyon en 1999 et Québec en 1986 analysée dans la thèse de Sarah Russeil. L'auteure s'intéresse « aux mécanismes institutionnels et informels établis entre scènes locales, nationales et internationales à travers desquels des municipalités prennent part à des activités scientifiques et politiques pensées au-delà des États ». Il s'agit d'observer l'action des villes pour la quête d'un label dans des interactions multi-niveaux. Voir Sarah Russeil, *L'espace transnational, ressource ou contrainte pour l'action internationale des villes à la fin du XXème siècle*, Lyon, Doctorat de science politique, Institut d'Etudes Politiques de Lyon, 2006. p. 26.

5.3.1 ¹⁵ Voir Renaud Payre, 2011, *op. cit.*

qui a encore plus d'habitants et on n'a pas entendu à Tallinn d'écroulement du truc... Voilà, ça a fonctionné. »

Patrice Vergriete, entretien réalisé par Henri Briche, mars 2017.

La circulation transnationale des savoirs sur la gratuité des transports a donc largement contribué à formaliser le projet dunkerquois. Dans cette circulation, les entretiens avec les acteurs dunkerquois montrent que la ville de Tallinn paraît avoir joué un rôle central. En effet, la capitale de l'Estonie, avec ses 440 000 habitants, a véritablement transformé le paysage de la gratuité des transports en adoptant cette mesure en 2013. Jusque-là réservée à des réseaux de transport relativement modeste, celui de la capitale estonienne dispose de modes de transport ferrés avec de nombreuses lignes de tramway. Non seulement, l'annonce de Tallinn de passer à la gratuité a suscité un regain d'intérêt de la part de nombreux acteurs institutionnels, en particulier de la Commission Européenne qui a par exemple organisé en décembre 2012 un séminaire à Bruxelles avec le maire de la capitale estonienne. Mais son statut de plus grande ville au monde à mettre en œuvre cette mesure a aussi incité les élus de Tallinn à faire une promotion internationale du dispositif en organisant de nombreuses rencontres sur la gratuité des transports.

À Dunkerque, la notoriété acquise par Tallinn et son expérience en matière de gratuité des transports a conduit les élus à se déplacer à plusieurs reprises dans la capitale estonienne, soit pour participer à des conférences, soit pour organiser des voyages d'étude, comme celui réalisé en novembre 2016 par l'AGUR, l'association VIGS et la CUD afin d'accompagner le maire de Dunkerque dans son déplacement. De ce voyage d'étude ressort une note interne aux services synthétisant des « leçons pour Dunkerque et son agglomération »¹⁶, résumés ainsi : « Avec 440 000 habitants à Tallinn, cette mesure n'est pas réservée aux réseaux des villes moyennes » ; « Tallinn a gagné quelques 40 Millions d'euros avec cette initiative, signe que la gratuité peut être rentable » ; « La gratuité est un levier d'attractivité qui doit être combiné avec d'autres instruments (ex : l'amélioration de la qualité de l'offre des TC, le renouvellement de la politique de logement, etc.) » ; « La gratuité n'entraîne pas mécaniquement une forte augmentation de la fréquentation » ; « L'utilisation de la voiture reste très difficile à enrayer » ; « L'échelle de la gratuité doit être en adéquation avec son bassin de vie (...) Si l'extension de la gratuité à l'ensemble de la CUD peut partiellement limiter les effets recherchés de densification du centre de l'agglomération, elle permet toutefois de maintenir un principe d'égalité et de ne pas alimenter une frontière urbain/périurbain au sein même de la CUD »¹⁷.

L'investissement de Dunkerque dans les circulations transnationales s'est ainsi traduit par l'organisation de nombreux voyages d'études à Tallinn ou encore à Niort en janvier 2018 et par la réception de nombreux élus ayant implanté la gratuité des transports sur leur territoire. Par exemple, en novembre 2015 Patrice Vergriete accueille lors d'une réunion publique organisée à Dunkerque le maire de Châteauroux, Gil Averous (Les Républicains) et l'ancienne présidente de la Communauté d'agglomération d'Aubagne, Magali Giovannangeli (Front de Gauche) ayant mis en place la gratuité en 2009. A noter, la diversité des appartenances partisanes des maires des villes ayant mis en œuvre cette mesure renforce la diffusion d'une image consensuelle de la gratuité des transports, y compris dans les rassemblements internationaux et les échanges entre les acteurs urbains.

La circulation des savoirs relatifs à la gratuité montre que la diffusion des modèles n'aboutit pas à une standardisation des politiques publiques, mais à une différenciation des dispositifs, en fonction des caractéristiques territoriales, de l'organisation du réseau de transport, des configurations d'acteurs et des stratégies politiques. Ainsi, la circulation des modèles a donné lieu à une prise de connaissance de la variété des dispositifs de gratuité : gratuité appliquée uniquement pour les résidents à Tallinn, avec maintien d'une carte d'abonnement ; gratuité totale à Niort, mais en diminuant légèrement l'offre de transport ; gratuités partielles à Quimper, uniquement le samedi, à Paris, pour les plus de 65 ans, etc.

Cette circulation des savoirs offre à Dunkerque des connaissances pour adapter au mieux le dispositif à son territoire et procure également des outils pour différencier son action. Il s'agit pour les décideurs de choisir un dispositif de gratuité sur l'ensemble du périmètre de la CUD plutôt que réduit à l'échelle du centre de l'agglomération, de valider la stratégie d'amélioration de l'offre dans la même temporalité que le passage à la gratuité totale ou encore de satisfaire les acteurs du territoire impliqués dans les politiques de transport en organisant un phasage en deux temps : une gratuité partielle, le week-end, en 2015 puis la gratuité totale en 2018. Il s'agit surtout de différencier l'action politique du maire de Dunkerque au

¹⁶ « Note retours voyage d'étude Tallinn (Estonie) » note interne à l'AGUR, p. 4-5.

¹⁷ *Ibid.*

regard des dispositifs observés dans les autres villes françaises et européennes. Ainsi, pour positionner Dunkerque à la tête des activités des réseaux transnationaux de la gratuité et pour valoriser l'action politique de Patrice Vergriete à l'échelle territoriale et à l'échelle nationale, le maire de Dunkerque s'engage dans une gratuité totale, pour les résidents et les non-résidents, sur l'ensemble du périmètre de la CUD et sans aucune contrainte d'abonnement. Cette différenciation s'exprime dans la communication faite autour du modèle dunkerquois : si la ville de Tallinn est la plus importante en termes de population à proposer la gratuité à ses résidents, Dunkerque se positionne comme la plus grande ville au monde à réaliser la gratuité totale, pour tous. C'est cette différenciation politique qui permet à Dunkerque de construire la notoriété internationale de sa politique publique et son leadership politique dans les réseaux transnationaux des villes du transport gratuit.

5.3.2 La création d'un réseau de villes et d'un observatoire des villes du transport gratuit

La diffusion internationale de la gratuité des transports s'est traduite par un rapprochement entre les villes ayant instauré cette mesure sur leur territoire. Une dynamique nouvelle dans la structuration d'un réseau de villes s'est constituée à Dunkerque en septembre 2018 lors des premières rencontres des villes du transport gratuit. Cet événement a été l'occasion de rassembler plus de 300 participants représentant près d'une centaine de villes, en grande partie françaises, mais aussi européennes (présence de villes belges, anglaises, allemandes, polonaises, estoniennes). Ce réseau, en structuration depuis le début des années 2010, a d'abord été impulsé par les villes d'Aubagne et Tallinn, puis par Dunkerque et Châteauroux. Sa gouvernance est assurée, de manière informelle, par les élus les plus investis dans cette entreprise de diffusion. Dunkerque y joue un rôle central car elle a concrétisé le lancement et la structuration du réseau, puis facilité la création de l'Observatoire des villes du transport gratuit, un support technique et scientifique du réseau des villes du transport gratuit.

La rencontre organisée à Dunkerque en septembre 2018 est venue concrétiser plusieurs années d'échanges entre les villes européennes. Ces échanges avaient déjà donné lieu à des tentatives de structuration. Par exemple en 2012, Aubagne, Hasselt (Belgique) et Tallinn (Estonie) avaient officiellement lancé un réseau de villes du transport gratuit. Mais un an plus tard, la ville d'Hasselt abandonnait la gratuité suite à un changement politique. Ensuite, en 2014, si la Communauté d'agglomération d'Aubagne décida de conserver la gratuité des transports sur son territoire après un changement de majorité politique, la valorisation internationale de la mesure ne constitua plus une priorité pour la nouvelle majorité de droite (Les Républicains). Autre exemple, en 2015, les villes d'Avesta (Suède) et de Tallinn signèrent un accord symbolique pour que les résidents puissent utiliser les transports gratuits dans les deux villes, en invitant les autres municipalités aux transports gratuits à rejoindre cet accord pour créer un réseau¹⁸. L'appel fut confronté au problème du modèle de gratuité fonctionnant avec une carte pour les résidents, un modèle appliqué à Avesta et Tallinn, mais minoritaire dans le paysage des villes du transport gratuit. Au-delà de quelques réseaux de transport, ce type d'accord bilatéral n'avait donc pas de pertinence pour de nombreuses villes.

En septembre 2018, Dunkerque organise les premières rencontres internationales des villes du transport gratuit. Il s'agit pour les acteurs dunkerquois de promouvoir leur dispositif, tout juste inauguré trois jours plus tôt. Il s'agit également de légitimer politiquement la gratuité des transports. Enfin, ce rassemblement des acteurs à Dunkerque doit permettre au maire de prendre le *leadership* du réseau émergent des villes du transport gratuit, en créant officiellement ce réseau. Pour se faire, une réunion de travail est organisée avec les maires et les élus des villes ayant mis en œuvre cette mesure, puis une conférence de presse est proposée pour acter médiatiquement la création du réseau.

La réunion de travail positionnée en marge de l'événement est l'occasion pour les élus présents de s'engager dans la constitution d'un réseau de villes qui s'appuie sur l'organisation de rencontres annuelles entre les villes du transport gratuit, le développement d'une expertise sur la gratuité des transports et un accompagnement des villes qui souhaiteraient passer à la gratuité dans les prochaines années. La réunion acte également l'affirmation du *leadership* dunkerquois sur le réseau puisque le maire de Dunkerque occupe une position informelle d'orchestre du réseau. Si de nombreux maires et élus de villes européennes sont présents lors de la rencontre, le réseau revêt en réalité une dimension essentiellement nationale, qui s'exprime par la décision de confier l'organisation des deuxièmes rencontres en septembre 2019 au maire de Châteauroux. Ce resserrement sur les acteurs nationaux est peut-être le reflet de la

¹⁸ Voir <https://www.tallinn.ee/eng/Uudis-Tallinn-and-Avesta-entered-into-a-free-public-transport-agreement>, consulté le 2 avril 2020.

concurrence entre Dunkerque et Tallinn pour se positionner en tête des réseaux transnationaux sur la gratuité des transports. De fait, on observe rapidement l'effacement des acteurs de Tallinn dans le réseau. Ces derniers ne participent pas aux deuxièmes rencontres organisées à Châteauroux. Cette dimension nationale est définitivement actée en 2019 : malgré une présence importante de villes et d'acteurs internationaux lors de l'événement tenu à Châteauroux, l'organisation des rencontres prévues en 2020 est confiée à la ville de Calais, qui doit inaugurer son dispositif de gratuité dans la même année.

L'investissement de Dunkerque dans les échanges transnationaux témoigne d'une évolution récente de l'action publique urbaine¹⁹, notamment en matière de mobilité²⁰. Les villes, en quête de ressources financières et d'expertise, inscrivent leur projet dans les échanges transnationaux et dans des réseaux européens et nationaux. Ces réseaux constituent aussi des ressources politiques pour valoriser *un maire et sa ville* et structurer des opportunités d'échanges et de financement. Ils offrent au politique des ressources de gouvernement qui attisent parfois les concurrences entre les élus urbains, comme le montre les relations entre Dunkerque et Tallinn : telles des rivales-associées, ces deux villes se livrent une forme de compétition pour le *leadership* politique du réseau dans le cadre de leur collaboration nécessaire pour faire vivre les échanges.

Cette action publique urbaine transnationale participe également à la diffusion de modèles urbains. L'investissement transnational de Dunkerque est néanmoins original car ce mouvement de diffusion concerne traditionnellement les grandes métropoles qui disposent généralement de ressources pour cette action transnationale et bénéficient d'une inscription historique dans ces réseaux. Dans cette perspective, la recherche urbaine a montré comment les grandes villes, grâce à différents réseaux, avaient imposé un certain nombre de standards dans l'action publique urbaine, notamment adoptés ensuite par des villes moyennes en quête de métropolisation²¹. Dunkerque est en train de proposer un autre modèle, dans lequel des solutions adoptées dans les petites villes et les villes moyennes peuvent se diffuser dans les grandes villes. Cette inversion dans le processus de circulation s'appuie d'ailleurs sur la diffusion de politiques urbaines présentées comme des alternatives en matière de développement urbain²². La gratuité des transports, d'abord implantée dans les petites villes, est en effet en passe d'être adoptée par de grandes agglomérations, sous la forme de gratuité totale, comme à Kansas City en 2019 (Etats-Unis – 450 000 habitants) ou au Luxembourg en 2020 (615 000 habitants). Cette diffusion s'accompagne aussi d'une différenciation dans le contenu et la mise en œuvre de la gratuité des transports pour s'adapter aux contraintes techniques (transports ferrés, maintien d'une carte d'abonnement) ou financières (taux de financement par les usagers plus élevé) des réseaux des grandes villes. Ainsi, de nombreuses gratuités partielles se développent, comme au sein de la région de Bruxelles capitale (1,2 million d'habitants), qui a adopté en 2019 la gratuité pour les moins de 25 ans. En France, cette diffusion reste suspendue à l'application des programmes des maires élus lors des élections municipales de 2020 sur un programme défendant l'idée de la gratuité des transports : Montpellier, Rouen, Clermont-Ferrand, Bourges, Laval, Narbonne, Dax, Martigues, Vannes, etc.²³

¹⁹ L'évolution récente montre une accélération et une transformation des modalités de circulation des politiques publiques urbaines. Cependant, cette dynamique s'insère dans une histoire transnationale, de circulation entre les villes, qui s'institutionnalise dès la fin du XIX^e siècle. Voir les travaux de Pierre-Yves Saunier, notamment : Pierre-Yves Saunier, « La toile municipale au XIX^e-XX^e siècles : un panorama transnational vu d'Europe », *Urban History Review*, 2006, XXXIV, n° 2, pp. 163-176. (p. 165) ; Concernant l'histoire des circulations transnationales des politiques de transport, voir également Sébastien Gardon, Arnaud Passalacqua et Franck Schipper, « Pour une histoire des circulations sur la circulation », *Métropoles*, n° 6, 2009, en ligne : <https://journals.openedition.org/metropoles/4053>, consulté le 2 avril 2020.

²⁰ Maxime Huré, *Les réseaux transnationaux du vélo. Gouverner les politiques du vélo en ville. De l'utopie associative à la gestion par des grandes firmes urbaines (1965-2010)*, thèse de doctorat de science politique, Université de Lyon, 2013.

²¹ Voir Olivier Ratouis, Bertrand Vallet, « La ville standardisée », numéro spécial, *Annales de la recherche urbaine*, n° 113, 2018.

²² Voir Vincent Béal, Max Rousseau, *Politiques urbaines alternatives*, numéro spécial, *Métropoles*, n°15, 2014.

²³ Voir la liste des 18 maires favorables à la gratuité des transports élus en juin 2020 : <http://www.obs-transport-gratuit.fr/blog/municipales-2020-election-de-18-maires-favorables-a-la-gratuite-des-transports-billet-686.html>, consulté le 19 août 2020.

Conclusion

Lorsque l'on s'intéresse au passage à la gratuité à Dunkerque, on observe que cette mesure est au cœur d'une politique complexe de transformation et d'amélioration du réseau de transports en commun. Prise dans l'entremêlement des nouveautés, cette mesure peut dans un premier temps sembler difficile à isoler parmi l'ensemble des transformations qui affectent les transports en commun à Dunkerque. Mesure emblématique, cette décision peut également être lue comme le moteur politique du renouveau des politiques de transport en commun à Dunkerque.

Les liens entre gratuité et refonte du réseau, gratuité et transformations de la délégation de service public, gratuité et évolutions de l'entreprise délégataire ont été restitués ici et nous pouvons les résumer ainsi :

- **La gratuité renforce l'augmentation exponentielle de la fréquentation** des transports en commun lorsqu'elle est associée à la refonte d'un réseau de bus, fondé sur la mise en place de lignes à haut niveau de service ;
- **La gratuité permet de mettre à jour l'obsolescence des méthodes de comptage** des passagers (des clefs de mobilité aux cellules de comptage). **Elle est au cœur de l'évolution des objectifs d'une délégation de service public**, désormais fondés sur l'augmentation de la fréquentation et l'amélioration du service public de transports en commun, assuré par le délégataire ;
- **La gratuité est au cœur d'un projet d'entreprise** qui s'appuie à la fois sur la transformation des métiers des conducteurs et des contrôleurs de fraude, mais aussi sur l'amélioration de la relation de l'entreprise aux usagers, et d'un nouveau regard porté sur la qualité de l'offre.

Les liens qui unissent la gratuité à ces transformations sont à chercher, en premier lieu, dans le projet politique qui les porte. Le passage au BHNS Gratuit est, pour le maire de Dunkerque, une manière de transformer sa ville et son agglomération, en construisant une action transversale, fondée sur des logiques de mobilité, d'aménagement, sociales et de marketing territorial. On a tenté, dans cette étude, de comprendre finement les liens qui articulent entre eux tous ces changements entre eux. Pour cela, nous avons pris en compte plusieurs aspects :

- L'histoire politique du territoire, les cultures professionnelles : c'est-à-dire les effets du temps long sur la mise en œuvre du changement ;
- L'importance des acteurs porteurs du changement politique et l'équipe-projet constituée autour du Président de la CUD ;
- Les mécanismes institutionnels et l'évolution de l'organisation ;
- La contingence des trajectoires individuelles et leurs impacts sur l'interprétation du projet ;
- Les événements et les interactions qui facilitent ou qui freinent le changement ;
- L'évolution des représentations des acteurs les plus réticents au changement ;
- Le travail de politisation de l'intercommunalité et de diffusion de la mesure.

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/ 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.

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 mobilité traditionnelles du territoire : les ingénieurs transports, 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 Dunkerque²⁴.

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.

²⁴ Ce point précis fait l'objet d'une étude méthodologique en cours, dans un partenariat entre l'Agence d'Urbanisme de Dunkerque, VIGS et l'ADEME.

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.

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.

Bibliographie indicative

- Abbott Andrew, "Linked ecologies : States and universities as environments or professions", *Sociological theory*, vol. 23, n°3, 2005, p.245-274
- Béal Vincent, Rousseau Max, *Politiques urbaines alternatives*, numéro spécial, *Métropoles*, n°15, 2014.
- Briche, Henri, Huré, Maxime, "Dunkerque, nouveau "laboratoire" de la gratuité des transports", In *Métropolitiques*, 2017
- Cadiou Stéphane, dir., *Gouverner sous pression ? La participation des groupes d'intérêt aux affaires territoriales*, LGDJ, 2016.
- Carr, C., Hesse, M., « Mobility policy through the lens of policy mobility: The post-political case of introducing free transit in Luxembourg », In *Journal of Transport Geography* Volume 83, February 2020
- Chouraqui Julie, *Décroissance urbaine et dynamiques socio-spatiales : quelles relations ? Exemple du cas dunkerquois*, mémoire de Master 2 sous la direction de Leïla Frouillou et Sylvie Fol, Projet ANR Altergrowth, 2017, Université Paris 1.
- Fabien Desage et David Guéranger, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Paris, Editions du Croquant, 2011.
- Desrieux Claudine, « Le rôle de l'autorité publique dans la gestion des services publics locaux. Une approche par la théorie des contrats incomplets », *Revue économique*, 2006/3, ol 57, p. 529-539 ?
- Douillet Anne-Cécile et Lefèbvre Rémy, *Sociologie politique du pouvoir local*, Paris, Armand Colin, 2017
- Dunleavy, Patrick, « The Globalization of Public Services Production : Can Government be 'Best in World'? », *Public policy and administration*, 1994, vol 9, issue 2, p.36-64.
- Dupuy Camille, Le Noé Olivier, Péglise Jérôme, « Régulations professionnelles et organisations catégorielles. Pour un dialogue autour des logiques professionnelles », *Terrains et travaux*, 2014/2, n°25, p.5-19
- Féré Cécile, « Vers un droit au transport ciblé et un droit à la mobilité conditionnel. L'évolution de la prise en compte des inégalités de mobilité dans les politiques urbaines », *Flux*, 2013/1, n°91, p. 9-20
- Gallez, Caroline, « Intercommunalité, transports urbains et pouvoir d'agglomération : cinq trajectoires urbaines », *Flux*, 2007/2, n°68, p. 43-61
- Gallez, Caroline, « Un tramway nommé aggro. Quand le TCSP soutient la construction politique de l'agglomération », in Gardon Sébastien (dir.), *Réinventer le tramway ? Quarante années de TCSP, tramways et transports guidés en France : controverses et réalisations*, Libel, p.131-146, 2018
- Gardon Sébastien, Passalacqua Arnaud et Schipper Franck, « Pour une histoire des circulations sur la circulation », *Métropoles*, n° 6, 2009, en ligne : <https://journals.openedition.org/metropoles/4053>, consulté le 2 avril 2020.
- Huré, Maxime, « Gratuité des transports collectifs. De l'expérience sociale à l'alternative politique ? », In *Métropolitiques*, 2012
- Huré Maxime, *Les réseaux transnationaux du vélo. Gouverner les politiques du vélo en ville. De l'utopie associative à la gestion par des grandes firmes urbaines (1965-2010)*, thèse de doctorat de science politique, Université de Lyon, 2013
- Huré Maxime, Javary Claire-Marine, « La gratuité des transports pour changer les comportements de mobilité ? Premiers retours de l'expérience dunkerquoise (2019-2019) », *Transports urbains*, n° 136, 2020, p. 23-27.
- Jaglin Sylvie, Zérah Marie-Hélène, « Eau des villes : repenser des services en mutation. Introduction », *Revue Tiers Monde* 2010/3 (n° 203), pages 7 à 22
- Kebrowski Wojciech, *Moving past sustainable mobility towards a critical perspective on urban transport. A right to the city-inspired analyses of fare-free public transport*, thèse de doctorat de l'Université libre de Bruxelles,

- Kębłowski, W., Tuvikene, T., Pikner, T., Jauhiainen, J., « Towards an urban political geography of transport: Unpacking the political and scalar dynamics of fare-free public transport in Tallinn, Estonia, *Environment and Planning* », in *Politics and Space*, in press, 2019.
- Le Bris Cécile, Coutard Olivier, « Les réseaux rattrapés par l'environnement ? Développement durable et transformations de l'organisation des services urbains », *Flux* 2008/4 (n° 74), pages 6 à 8
- Le Saout Rémy et Madoré François (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2004.
- Lorrain Dominique, « Le grand fossé ? Le débat public/privé et les services urbains », *Réseaux. Communication - Technologie - Société*, Année 1987, n°26 pp. 113-137.
- Lorrain Dominique, Stoker Gerry, *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris, La Découverte, 1995
- Loubet Lilian, « Les service urbains, vecteurs de construction intercommunale ? », *Flux*, 2017/1, n°107, pp. 53-73
- MacDonald Ian Thomas, *Unions and the city: negotiating urban change*, Ithaca, Cornell University press, 260 p, 2017
- Martin, S. "La gratuité du service publics de transport", AJDA N° 18/2020, <https://actualitesdroitadministratif.wordpress.com/2020/05/18/sommaire-ajda-2020-n18/>
- Musselin Christine, Barrier Julien, « La réforme comme opportunité professionnelle ? Autonomie des établissements et montée en puissance des cadres administratifs des universités », *Gouvernement et action publique*, 2015/4, n°4, p. 127-151.
- Offner Jean-Marc, « L'expertise locale en transports urbains: entre logiques professionnelles et organisationnelles », *Politiques et management public*, n° 6, vol. 1, 1988, pp. 81-102.
- Orfeu Jean-Pierre, « La mobilité, nouvelle question sociale ? », *SociologieS*, en ligne, 2010.
- Payre Renaud, "L'espace des circulations. La fabrique transnationale des sciences administratives (années 1910 - 1950)", dans Frédéric Audren, Pascale Laborier, Jakob Vogel et Paolo Napoli (dir.), *Les sciences caméras*, Paris, Presses Universitaires de France, 2011, p.
- Perrat Jacques, « Appropriation syndicale des enjeux territoriaux: la question nodale du rapport firme/territoire », *Revue de l'Ires*, 2007/2, p.71-93.
- Pezon Christelle, Canneva Guillem, « Petites communes et opérateurs privés: généalogie du modèle français de gestion des services d'eau potable », *Espaces et sociétés*, 2009/4, n°139, p.21-38
- Pinson Gilles, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.
- Prat Pauline, « Le maire en action : gouvernement urbain et production de politiques publiques. Michel Delebarre à Dunkerque », *Sociologie du travail*, vol. 50 n°2, 2008.
- Ratouis Olivier, Vallet Bertrand, « La ville standardisée », numéro spécial, *Annales de la recherche urbaine*, n° 113, 2018.
- Richer Cyprien, Hasiak Sophie, Jouve Nicolas, « Les syndicats mixtes de transport de la loi SRU : un outil pour la gouvernance interterritoriale des mobilités ? », *Flux*, 2011/1, n°83, p.51-67
- Richer Cyprien, « Le financement des transports collectifs à l'heure de la mobilité durable : quel avenir pour le versement transport ? », *Métropolitiques*, 20 novembre 2017
- Russeau Sarah, *L'espace transnational, ressource ou contrainte pour l'action internationale des villes à la fin du XXème siècle*, Lyon, Doctorat de science politique, Institut d'Etudes Politiques de Lyon, 2006.
- Saunier Pierre-Yves, « La toile municipale au XIXème-XXème siècles : un panorama transnational vu d'Europe », *Urban History Review*, 2006, XXXIV, n° 2, pp. 163-176.
- Soldini David, « La délégation de service public, sa fonction, ses critères », *RFDA*, 2010, pp.1114-1123

Štraub Daniel, « Riding without a ticket : geography of free fare public transport policy in Poland », In *Urban Development Issues*, vol. 64, pp. 17-27, 2019

Streeck Wolfgang, Hassel Anke, "Trade unions as political actors", in J. T. Addison, & C. Schnabel (Eds.), *International handbook of trade unions*, Cheltenham et al.: Elgar, 2003, (pp. 335-365).

Subrémon Hélène, De Gouvello Bernard, dir., « Mutations des services urbains : le cas des déchets au sud », *Flux*, 2012, n°87

Sylvain Petitot. Du "modèle français des services urbains" à l'analyse de leur production. *Revue d'économie régionale et urbaine*, Armand Colin, 1999, n°4, pp. 737-764

Verdeil Eric, Féré Cécile, Scherrer Franck, « De la rétroaction entre différenciation territoriale et modèle universel des services urbains en réseau : les enseignements du cas libanais », *Flux*, 2009/1, n°75, p. 27-41.

Valorisations

La valorisation des résultats de cette enquête s'inscrit en parallèle et dans le prolongement de ce rapport. Plusieurs étapes jalonnent ce travail de valorisation, amorcé dès octobre 2020 avec l'organisation d'un workshop mettant en perspective les expériences dunkerquoise, castelroussine et claisienne de la gratuité. La rédaction d'un guide de recommandations à destination des collectivités intéressées par les mesures de gratuité fait ensuite l'objet d'une seconde valorisation grand public.

Valorisations grand public

Deux valorisations grand public du travail conduit dans cette enquête accompagnent ce rapport. D'une part, l'organisation et la diffusion des échanges entre acteurs et chercheurs lors du Workshop « rendre le bus gratuit » du 9 octobre 2020 à Dunkerque. D'autre part, la préparation d'un ouvrage collectif sur la gratuité des transports, porté par l'Observatoire des villes du transport gratuit.

o **Workshop « Rendre le bus gratuit » 9 octobre 2020. Dunkerque.**

Dans le cadre de la présente étude, une rencontre acteurs-chercheurs a été organisée à Dunkerque le 9 octobre 2020. Cette rencontre avait pour objectif principal la mise en perspective des observations réalisées à Dunkerque avec la réalité du passage à la gratuité dans d'autres réseaux. Étaient invités autour de deux tables rondes des techniciens des collectivités de Châteauroux (Emmanuel Gerber pour Châteauroux Métropole), Calais (Alexandra Rivelon pour le SITAC) et Dunkerque (Xavier Dairaine et Didier Hubert pour la CUD), ainsi que des professionnels de l'exploitation venus de ces trois villes : Alexandre Flon pour Keolis Châteauroux, Florent Favier pour Transdev Calais, Laurent Mahieu et Thierry Bulthé pour Transdev Dunkerque. Structurés en deux tables rondes, l'une sur les autorités organisatrices de mobilité, l'autre sur les entreprises délégataires, les interventions de ces acteurs ont été discutées par les chercheurs du comité scientifique de l'Observatoire des villes du transport gratuit, présents dans la salle.

Table ronde "Autorités organisatrices de mobilité"

Participants : Xavier Dairaine et Didier Hubert (Communauté urbaine de Dunkerque), Alexandra Rivelon (Syndicat intercommunal des transports de l'agglomération du Calais), Emmanuel Gerber (Châteauroux Métropole).

Objectif de la table ronde : comprendre comment les autorités organisatrices de mobilité ont mis en œuvre la gratuité des transports en commun.

- Présentation, réticences et premières difficultés : Le choix politique de la gratuité est à contre-courant des cultures professionnelles des techniciens transport des collectivités territoriales. Comment ces acteurs rompus aux méthodes de tarification sociale et de gestion de réseaux sont-ils parvenus à surmonter leurs réticences culturelles et techniques dans leurs services respectifs ?
- Des histoires de contrats, de TVA et de cellules de comptage : Mettre en œuvre concrètement la gratuité, c'est expérimenter différents types de contrats liant autorités organisatrices et entreprises délégataires. Marchés publics, délégations de service public en régie intéressée ou en affermage, nos invités ont testé des solutions juridiques différentes et dressent le bilan des possibilités qu'elles offrent. Quel que soit le choix juridique effectué, l'impératif technique est le même pour tous : avec la gratuité, les modèles de comptage des usagers fondés sur la vente de titres (clés de mobilité) sont obsolètes. Il faut désormais compter autrement la fréquentation réelle des transports. Pour cela, la mise en place de cellules de comptage dans les bus a été la solution adoptée par les trois réseaux invités.
- Financer la gratuité : Le choix politique de la gratuité des transports en commun pour les usagers est avant tout un choix financier. Dans quelles conditions s'est opérée, à Calais, Châteauroux et Dunkerque, le recouvrement des recettes de billetterie ? La réorientation du budget des autorités organisatrices et l'augmentation du versement mobilité (ex versement transport) sont maniés de différentes façons selon les territoires.

- Évolutions des réseaux: Promouvoir la gratuité des transports en commun, c'est aussi investir politiquement le domaine de la mobilité. Intrinsèquement liée aux autres transformations des réseaux, la gratuité peut être considérée comme l'un des moteurs du développement des transports en commun dans les agglomérations. Retours sur les transformations des réseaux castelroussain, calaisien et dunkerquois, à l'occasion du passage en gratuité.
- Expérimenter la gratuité pour anticiper la hausse de fréquentation: De la décision d'opter pour la gratuité totale à la mise en œuvre effective de la mesure, des étapes intermédiaires ont pu être adoptées par nos différents invités, comme la gratuité partielle. Ces phases de test, notamment à Calais et à Dunkerque, ont permis de réaliser une première estimation de l'augmentation radicale de la fréquentation des transports en commun qui allait advenir. Estimations qui, cependant, étaient loin de correspondre à l'explosion des chiffres de fréquentation constatée en réalité.

Table ronde "Entreprises délégataires"

Participants: Laurent Mahieu et Thierry Bulthé (Transdev Dunkerque), Florent Favier (Transdev Calais), Alexandre Flon (Keolis Châteauroux).

Objectif de la table ronde: comprendre comment les professionnels de l'exploitation d'un réseau devenu gratuit se sont adaptés, dans leurs organisations et dans leurs méthodes de travail, pour faire du passage à la gratuité le cœur de leur projet d'entreprise.

- Des réticences fortes à la gratuité: Écartelées entre des groupes nationaux parfois réticents à la gratuité et des salariés souvent effrayés par cette mesure, les PME de transport locales en charge de l'exploitation des réseaux gratuits ont dû imaginer des discours et des méthodes de travail inédites leur permettant d'appréhender ce changement dans la sérénité.
- Conducteur de bus gratuit, un nouveau métier: Pour les conducteurs et conductrices de bus, les activités liées à la vente et au contrôle de titres à bord des bus disparaissent avec le passage à la gratuité. Historiquement conducteurs-receveurs, ils deviennent du jour au lendemain de simples « conducteurs » dont les missions d'accueil dans le bus se développent aux dépens des missions commerciales. Cette transformation du sens de leur métier est au cœur des discussions dans l'entreprise et imprègne la reconfiguration du dialogue social.
- Fin des contrôles et de la vente de titres: Que deviennent, dans les réseaux gratuits, les agents en charge de la vente d'abonnements et du contrôle de titres? Salariés des agences commerciales et contrôleurs restent dans l'entreprise et accompagnent autrement les transformations de l'organisation. Leurs nouvelles missions sont variées: développement de l'encadrement des conducteurs, contrôle de la qualité sur le réseau, réseaux sociaux ou marketing...
- Objectifs, fréquentation et qualité: Gratuité rime avec augmentation de la fréquentation des transports en commun. Derrière cette observation, c'est aussi une tout autre manière d'appréhender la fréquentation des bus par l'entreprise qui est en jeu: comment compter? Que faire des chiffres? Il s'agit pour les entreprises délégataires de s'adapter aux exigences des nouveaux contrats qui les lient aux AOM, en améliorant autrement la qualité du service public qu'elles se doivent de rendre aux usagers.
- Transferts de compétences: Les élections municipales de 2020 marquent un véritable tournant pour la gratuité des transports en commun. Une petite vingtaine de nouveaux édiles ont en effet prévu de mettre en place sur leur territoire des formes de gratuité totales. Difficile de dénombrer, tant ils sont nombreux, ceux qui instaureront des formes de gratuités partielles, sur des critères temporels ou encore d'âge. Dans ce contexte, les professionnels de l'exploitation travaillent ensemble à transférer, d'un réseau à l'autre, leurs expériences et leurs compétences, pour faciliter le passage à la gratuité ailleurs.

L'intégralité des échanges a fait l'objet d'un enregistrement audio, disponible en podcast sur le site de l'Observatoire des villes du transport gratuit: <http://www.obs-transport-gratuit.fr/travaux-164/etudes-de-l-observatoire-175/rendre-le-bus-gratuit-workshop-chercheurs-acteurs-billet-811.html>

○ **Projet d'ouvrage sur la gratuité**

En partenariat avec l'Observatoire des villes du transport gratuit, les auteurs de cette étude, membres du comité scientifique de cet observatoire, participent à la rédaction d'un ouvrage collectif provisoirement intitulé : *La gratuité des transports. Ouvrons le débat (scientifique) !* L'ouvrage a pour ambition d'objectiver les principaux éléments de débat autour de la gratuité, en proposant de discuter une sélection d'idées reçues, comme par exemple « La gratuité est une utopie de la gauche », « La gratuité partielle, est-ce encore la gratuité ? », « La gratuité sacrifie la qualité du réseau », ou encore « La gratuité est une mesure environnementale ». Parmi ces entrées, la présente étude sera mobilisée pour documenter le rapport des conducteurs aux incivilités dans les bus. Le collectif d'auteurs ambitionne une sortie pour fin 2021.

Guide de recommandations

Diffusé dans le présent rapport et publié sur le site internet de l'Observatoire des villes du transport gratuit, ce guide vise un public de techniciens et d'élus des collectivités qui souhaitent passer à la gratuité. Ces acteurs, *a priori*, n'ont qu'une vision lointaine de la mise en œuvre de cette politique publique, et pour certains portent un regard critique sur la mesure (souvent, les élus prennent la décision de passer en gratuité *contre* l'avis des techniciens). Dans ce contexte, l'objectif de ce guide est de donner des informations à ces acteurs afin de documenter la prise de décision et de faciliter sa mise en œuvre. Les informations fournies dans ce guide sont issues de l'enquête présentée dans le présent rapport, et des données recueillies auprès des villes du transport gratuit par l'Observatoire.

FICHE 1. LA GRATUITÉ : DONNÉES DU PROBLÈME POUR LES AOM. COMPTER AUTREMENT, FINANCER DIFFÉREMENT

Quelles sont les implications financières, juridiques et techniques du passage à la gratuité ?

Choisir la gratuité des transports en commun, c'est renoncer aux recettes voyageurs dans le financement d'un réseau de transports en commun. Principale donnée du problème, la disparition de la vente de titres de transports induit aussi des modifications juridiques et techniques dans la régulation des politiques de transports. Cette fiche synthétise les principales données du problème posé par la suppression de la vente de titres de transport et présente un éventail de solutions, expérimentées par les villes du transport gratuit en France.

[SITUATION INITIALE] Dans un réseau payant de transports en commun, la vente de titres permet :

Aspect financier :

- Recueillir des recettes commerciales sur les billets et les abonnements vendus aux usagers pour financer une partie du fonctionnement des transports en commun
- Bénéficier de la dotation forfaitaire à l'investissement de la part du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) (→ précision : la TVA est prélevée sur la vente des titres de transport qui sont considérés comme TTC par l'administration fiscale. Cette compensation à l'investissement permet d'établir un budget des transports annuel hors-taxation.)

Aspect technique :

- Utiliser les données de la vente de titres dans des modèles de calcul (les « clés de mobilité ») destinés à estimer la fréquentation du réseau.
- Faire entrer les voyageurs par la porte avant des bus pour que le conducteur puisse vendre et contrôler les titres

[ÉLÉMENT PERTURBATEUR] Supprimer la vente de titres, c'est donc :

- Un renoncement financier aux recettes de billetterie et la nécessité de financer autrement la mobilité. Comment financer la gratuité ?
- Une modification juridique des contrats et la nécessité de les adapter pour préserver les flux de TVA auxquels la vente de titres était associée. Comment récupérer la dotation du FCTVA ?
- L'obsolescence des clés de mobilité et la nécessité de compter autrement les usagers. Comment estimer la fréquentation du réseau ?

[SOLUTIONS] Un éventail de solutions

- Solutions budgétaires

Équilibrer différemment le budget transport de l'autorité organisatrice, en l'abondant en partie par le budget général des collectivités.

Augmenter le taux du versement mobilité

Inclure la gratuité dans les frais d'exploitation du réseau restructuré.

(Voir fiche 3 « Financer la gratuité »)

- Solutions contractuelles

Créer un contrat avec l'exploitant qui permette de dissocier le financement des transports collectifs entre une contribution générale fixe et une compensation variable en fonction de la fréquentation sur laquelle les flux de TVA reprennent.

(Voir Fiche 2 « Négocier la gratuité »)

- Solutions techniques

Installer des cellules de comptage sur toutes les portes des véhicules.

Ouvrir toutes les portes du bus, autoriser les usagers à monter à l'avant comme à l'arrière des bus.

FICHE 2. NÉGOCIER LA GRATUITÉ : LES TYPES DE CONTRATS

Dans un système de délégation de service de transports publics classique, la disparition de la vente de titres bouscule l'équilibre du contrat initial entre l'AOM et l'exploitant, par lequel le délégataire s'engage à gérer le fonctionnement du réseau en échange d'un intéressement aux recettes voyageurs. Perturbant les conditions d'une convention signée au préalable, la décision politique de passage à la gratuité suppose d'adapter juridiquement des contrats qui n'avaient pas été prévus en ce sens ou de changer de type de contrat afin de préserver les flux de TVA associés à la vente de titres.

	Fonctionnement des types de contrats		Implications du passage à la gratuité	Enjeux et mouvements de TVA	Expériences
	Réseau payant	Réseau gratuit			
DSP en régie intéressée	<p>Rémunération versée au délégataire en fonction d'un intéressement sur la fréquentation comptée avec les titres et le coût d'exploitation.</p> <p>Le délégataire porte le risque sur la fréquentation et la billetterie mais pas sur le risque lié à l'exploitation. Les dépenses annuelles d'exploitation du délégataire supporté dans sa quasi-totalité par la collectivité.</p>	<p>Intéressement sur la fréquentation calculé à partir des données de nouvelles cellules de comptage</p> <p>La part de risque sur la fréquentation, initialement portée par le délégataire, disparaît et déséquilibre le contrat. La collectivité rémunère le délégataire à 100% du coût de ses prestations.</p>	<p>Fiabiliser le mode d'évaluation de la fréquentation, en équipant les véhicules de cellules de comptage adaptées sur toutes les portes des véhicules</p> <p>Le risque de dérive des coûts est assumé par la collectivité</p>	<p>La gratuité fait disparaître :</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'intéressement aux recettes-voyageurs - les flux de TVA auxquels étaient soumis la vente de titres 	<p>Dunkerque (2000-2018)</p> <p>Châteauroux (2000-2004)</p>
DSP en affermage	<p>Les recettes-voyageurs constituent une source de rémunération de l'exploitant. La collectivité participe à la gestion du réseau de transports en versant à l'exploitant une contribution forfaitaire unique.</p>	<p>La collectivité compense la perte des recettes commerciales en versant à l'exploitant une contribution en deux parties distinctes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une compensation tarifaire à part fixe - une compensation variable de la gratuité au prorata de la fréquentation <p><i>NB : à la différence du contrat de DSP en régie intéressée, le risque de dérive des coûts est porté par le délégataire</i></p>	<p>Opérations de modifications du contrat :</p> <ul style="list-style-type: none"> - division en deux de la contribution de la collectivité - les objectifs évoluent et soulignent l'importance de maintenir le niveau de fréquentation 	<p>A chaque montée dans le bus, la collectivité paye le trajet, selon un forfait dégressif. L'ensemble des montants est versé à l'exploitant sous la forme de la compensation tarifaire de la gratuité. Elle est soumise à la TVA, afin que le reste du budget transports puisse rester hors-taxe.</p>	<p>Dunkerque (depuis 2019)</p> <p>Châteauroux (depuis 2015)</p>

	Fonctionnement des types de contrats		Implications du passage à la gratuité	Enjeux et mouvements de TVA	Expériences
	Réseau payant	Réseau gratuit			
Marché public	Contrat conclu entre un acheteur public et un ou plusieurs opérateurs publics ou privés pour répondre à un besoin en échange d'une enveloppe définie.	Simplicité de la solution par rapport à une DSP en régie intéressée sans avenant actant la gratuité.	Disparition d'une partie du rôle des conducteurs	<i>Ça ne change rien.</i> Les flux de TVA ne sont pas directement liés au contrat, mais à l'investissement de la collectivité dans le réseau : signalétique, routes etc.	Châteauroux (2004-2008)
		Echanges réguliers avec l'exploitant privé L'Oiseau Bleu, société de bus urbains. L'exploitant se rémunère sur la base des marchés publics payés passés avec d'autres collectivités. Les conducteurs ne manipulent plus l'argent des voyageurs.			Péronne
Régie	La collectivité : - finance, investit et exploite en interne le réseau. - organise la gestion sociale des agents de maîtrise, qui ont le statut de fonctionnaires et assimilés. Idéal pour les petits réseaux sans forts enjeux techniques.	Le budget général de la collectivité continue d'abonder le budget transports. Adaptation rapide aux changements de la demande	Pas d'implication particulière	Pas de flux de TVA en raison du statut des collectivités concernées (pas EPIC)	Poher Communauté (territoire de Carhaix)

Recréer des mouvements positifs de TVA - l'exemple dunkerquois

Avant le passage à la gratuité, la Communauté Urbaine de Dunkerque et l'exploitant DK'Bus avaient signé un contrat de DSP en régie intéressée aux recettes commerciales et au coût d'exploitation.

Dans ce cadre :

- la CUD générait des flux de TVA
- disposait d'un budget des transports complètement TTC grâce aux mouvements de la TVA, qui était payée sur les titres de transport, c'est-à-dire les objets TTC de l'intéressement aux recettes commerciales.
- la partie du budget transport allouée aux investissements était compensée par un fonds de compensation de la TVA, en application du principe fiscal national qu'une collectivité récupère une partie de la TVA sur ses dépenses d'investissements et de fonctionnement.

En 2018, la gratuité supprime les recettes commerciales et les flux de TVA associés :

- le budget transports de la CUD bascule dans un système hors-tax
- la CUD ne peut plus bénéficier du fonds de compensation, c'est-à-dire avoir droit à des budgets hors-tax en ce qui concerne les transports.

Fiche 3. Financer la gratuité

Les transports publics urbains sont traditionnellement financés par trois grandes ressources : la part des recettes commerciales de la vente de titres et d'abonnements dans le budget transports de l'AOM, la participation du budget général à ce budget transports et le versement mobilité (ou versement transport), mis en place par l'AOM et payé par les entreprises. La gratuité fait reposer le fonctionnement du réseau sur les deux dernières et suppose des choix politiques qui vont de paire avec la réorganisation du budget transports pour compenser les pertes commerciales.

Diversité des solutions de financement

1/ Subvention d'équilibre du budget général au budget annexe transports ou inscription du financement de la gratuité au budget communal (pas de budgets spécifiques)

Exemples : Châteauroux, Gap, Dunkerque + villes qui exploitent le réseau en régie : Poher Communauté.

« En proposant la gratuité d'accès aux transports, nous n'en devenons pas pour autant des élus mauvais gestionnaires, inconscients, insouciantes », (Patrice Vergriete, Président de la CUD, 2018)²⁵

→ La gratuité est une décision politique, elle est assumée comme telle

2/ Augmenter le Versement Mobilité : Payé par les entreprises de plus de 11 salariés, le VM est soumis à des plafonds fixés par la loi qui tiennent compte de critères de population, de la forme juridique de l'AOM et des investissements prévus à la réalisation d'un projet de transport collectif.

3/ Révision du calendrier de projets : choisir la gratuité, ce n'est pas renoncer et ne plus rien financer mais apporter une première pierre à d'autres types de projets ayant fait l'objet de promesses électorales et potentiellement en attente de financement.

« Nous affectons des crédits (1,5 M€ de septembre à décembre, NDLR) pour ce qui est à la fois une mesure de redynamisation des commerces du centre-ville, de pouvoir d'achat et écologique » (Michaël Delafosse, Maire de Montpellier, juillet 2020)²⁶

4/ Leviers spécifiques :

Ville de Bernay : optimisation des coûts de circulation (baisse de l'enveloppe du marché public) et mise en place du stationnement payant en centre-ville.

Pont-Saint-Maxence et Crépy-en-Valois : subventions du Syndicat Mixte des Transports Collectifs de l'Oise (SMTCO)

Encadré : La gratuité n'est pas conditionnée à l'augmentation du VM

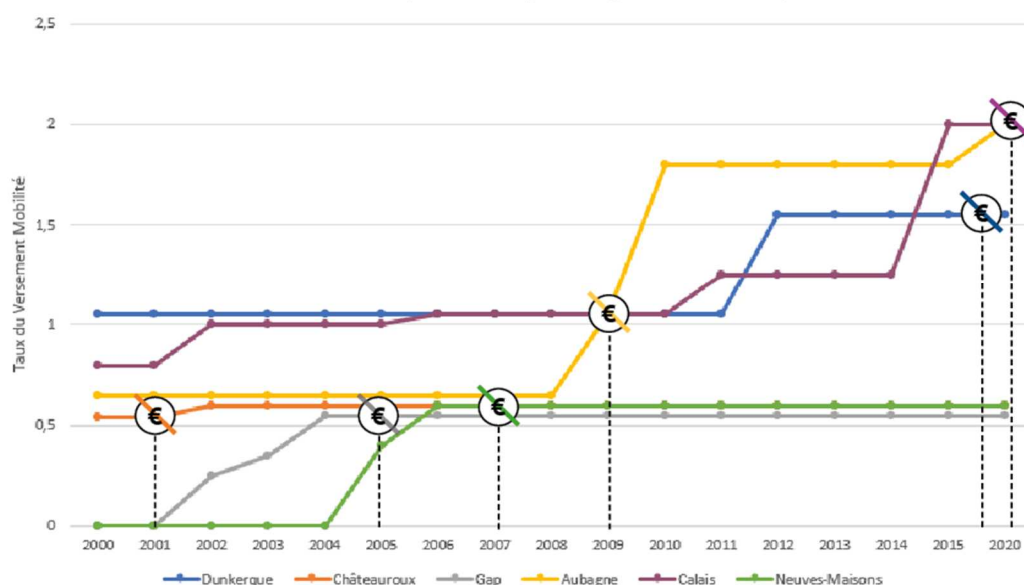
Le versement mobilité a pour objectif formel de financer les systèmes de transports publics urbains : en 2011, il représente 42% des ressources mobilisées pour le financement de leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement.

En l'absence de ressources financières liées aux recettes de billetterie, les recettes du VM sont naturellement considérées comme le premier relais du financement du réseau. Le taux de VM n'est pas toujours nécessaire pour assurer cette compensation.

²⁵ <https://www.latribune.fr/regions/nord-pas-de-calais/pourquoi-dunkerque-a-choisi-les-bus-gratuits-789674.html>

²⁶ <https://www.midilibre.fr/2020/07/30/montpellier-quels-choix-budgetaires-pour-la-ville-et-la-metropole-8999883.php>

Evolution du taux de VM entre 2000 et 2020
dans six villes ayant mis en place la gratuité des transports



Données : Cerema, 2015

Dans les cas d'augmentation effective du VM après la mise en gratuité, elle est liée à une réflexion sur le phasage du projet ou à un jeu d'opportunités dont le mécanisme de financement de la gratuité profite indirectement.

Exemples :

- **Dunkerque**, le projet de BHNS DK'Plus de Mobilité voté en 2014 correspond à la fois à une opportunité et une nécessité d'augmenter le VM. Une fois l'amélioration du réseau financée et réalisée, les ressources issues du VM ont été réorientées pour construire le projet de passage du réseau à la gratuité. Alors que l'AOM est autorisée à augmenter le VM jusqu'à 2% selon les seuils en vigueur, le financement de la gratuité ne constitue pas un surplus de coûts pour les entreprises du territoire.

- **Aubagne**, la forte hausse du VM après la mise en place de la gratuité est essentiellement liée à un changement de statut parmi les communes de l'AOM, certaines ayant été classées communes touristiques et autorisant l'augmentation du taux.

Fiche 4. Transformer les métiers

La gratuité des transports en commun entraîne la suppression des titres de transport et, avec elle, les missions de vente et de contrôle qui leur sont associées. Les acteurs en charge de ces missions, salariés des entreprises délégataires, voient donc leurs rôles profondément transformés et mis au service de l'amélioration de la qualité du réseau et du renforcement de la communication à destination des nouveaux usagers du réseau.

Acteurs / Missions	Avant la gratuité	Après la gratuité
Salariés de l'agence commerciale : information et vente de titres (abonnements)	Vente d'abonnements en boutique Information voyageurs	Une partie des salariés rejoint le service « Marketing » de l'entreprise : développement d'une plateforme d'appel centralisée ; transformation du suivi du contrôle qualité (en lien avec les demandes des usagers) ; <i>social media manager</i> . Deux personnes restent à l'agence qui est conservée, pour l'information voyageur.
Équipe d'agents de maîtrise contrôleurs de titres	Parfois par une équipe dédiée de contrôleurs, parfois non (selon taille des villes)	Reconversion de l'équipe dédiée, fusionnées avec l'équipe de management/régulation réseau : Développement des missions de management en lien avec l'augmentation du nombre de conducteurs (management de proximité) Développement des missions de suivi de la qualité sur le réseau Formation à la régulation
Le conducteur	Vente de titres à bord Contrôle des titres et abonnements à l'entrée du bus Entrée des voyageurs par la porte avant uniquement	Accueille les passagers plus nombreux dans le bus Garde le contrôle de l'ambiance de son bus, reste le maître à bord par sa capacité d'accueil Informe les passagers Ouvre toutes les portes du bus à chaque arrêt

Fiche 5. Gratuités par critères

La gratuité par critères désigne le fait de rendre partiellement gratuits les transports en commun, selon des variables spécifiques. Les transports peuvent par exemple être gratuits pour certaines catégories d'usagers ou gratuits pour tous, mais à certains moments seulement. Ces critères permettent d'introduire des formes de gratuité ou de libre accès aux transports en commun, permettant aux AOM de créer des phases de test avant de se lancer dans la gratuité totale. D'autres s'en tiennent au contraire à la gratuité partielle, récoltant les gains politiques et médiatiques de la mesure, sans endosser l'ensemble des transformations qu'elle implique.

Réseaux payants et gratuits : les expériences de gratuité temporelle

La gratuité temporelle désigne un fonctionnement hybride du réseau de transports, où des créneaux de gratuité sont aménagés au sein d'un réseau payant la majorité du temps. Ces créneaux, dont la régularité est fixée par l'AOM et son délégataire, occupent souvent le temps du week-end. Dans un réseau payant, ces journées correspondent à une baisse de fréquentation.

Exemples de la gratuité le week-end :

- CA de Quimper (le samedi matin et dimanche en 2014, tout le week-end depuis 2020) ;
- Métropole de Nancy (depuis décembre 2020)
- Métropole de Nantes (depuis 2019)
- Métropole Clermont-Auvergne (projet 2021)
- Ville de Laval (projet 2021)
- Métropole de Rouen (le samedi, depuis septembre 2020)

Citations :

- « C'est d'abord l'accès au plus grand nombre aux transports publics sans barrière financière. C'est encore plus nécessaire dans le contexte social actuel. Le week-end encore plus. Cela permet aux habitants et aux visiteurs extérieurs de se rendre vers les commerces du centre-ville mais aussi des quartiers » (décembre 2020, Mathieu Klein, maire de Nancy et pdt de la Métropole, https://actu.fr/grand-est/nancy_54395/nancy-lance-la-gratuite-des-transports-en-commun-le-week-end-avant-de-l-etendre-en-2021_37949605.html)

- « Nous espérons que les usagers vont découvrir notre service grâce à cette mesure de gratuité partielle et qu'ils prendront ensuite un abonnement. Pour augmenter le nombre d'abonnés, nous avons deux leviers : la gratuité et le renforcement du service, notamment à certaines heures. » (septembre 2020, Alain Farges, directeur Keolis Quimper, https://actu.fr/bretagne/quimper_29232/quimper-le-bus-gratuit-tous-les-week-ends_36435658.html)

Les expériences de gratuité ponctuelle

Mise en place sur une courte période de temps, la gratuité ponctuelle rassemble sous sa bannière des expériences variées, qui s'apparentent à des **dispositifs occasionnels**, qui peuvent accompagner des périodes ou événements exceptionnels.

Exemples :

- Semaine de la Mobilité : Lorient Agglo (édition 2020), Calais (édition 2019 → test de la gratuité, cf. point ci-après),
- Les périodes de fêtes : Poitiers, mise en place de la gratuité les 2 week-ends précédant Noël 2020,
- Inauguration de projets : Amiens été 2019, moment du lancement du nouveau réseau de bus électrique,
- La crise sanitaire COVID : gratuité pour l'ensemble du personnel soignant au moment des 2 confinements : Métropole d'Orléans, de Toulouse, Ville de La Roche-sur-Yon, CA de Bourges etc.
- Les pics de pollution : Ile-de-France (2014-2017), Tours et Reims (2014), Grenoble (2017), Eurométropole de Strasbourg (2020), Grand Avignon (2019).

Le droit à la gratuité selon des critères sociaux

Ce type de gratuité désigne les expériences de gratuité qui limitent la gratuité des transports en commun à un groupe d'usagers spécifiques selon trois principaux critères sociaux :

- **l'âge** (jeunes, seniors) : la gratuité s'applique généralement aux enfants, mais ces dernières années témoignent d'une élévation du plafond de l'âge.

Exemples : Paris et Dieppe pour les -18 ans en 2020, Valenciennes pour les -25ans (-18 ans, extension de la mesure en 2019 dans l'objectif de passage à la gratuité totale), élections de maires favorables à la gratuité pour les jeunes à Besançon et Cergy-Pontoise. A Dunkerque, gratuité pour les +60 ans depuis 1976.

- **la situation financière** (demandeurs d'emploi, bénéficiaires du RSA) : Lyon Métropole (depuis 2021)

- **les difficultés personnelles à la mobilité** (personnes handicapées) : Métropole Aix-Marseille (depuis 2009).

La gratuité par critères sociaux représente un approfondissement des tarifications sociale et solidaire.

Exemple : à Dunkerque, mise en place en 1976 d'une tarification solidaire fondée sur les revenus des ménages (à l'époque, pratique innovante qui consiste à s'appuyer sur le quotient familial pour échelonner le tarif des abonnements, mais phénomène de non-recours : la tarification solidaire ne garantit l'accessibilité de tous au réseau de transports).

Gratuité provisoire : une étape dans la temporalité de la décision

La gratuité provisoire représente plus particulièrement une **période d'essai**, volontairement limitée dans le temps pour anticiper les effets de la gratuité totale sur la fréquentation et adapter les méthodes de travail, tout en concrétisant la promesse électorale engagée auprès de la population.

Enregistrant une fréquentation généralement plus faible sur le réseau, le moment du week-end est fréquemment retenu pour le test, ce qui permet d'atténuer les conséquences techniques et budgétaires au cas où l'expérience ne serait pas concluante.

Chronologies à mettre en page : la gratuité temporelle peut s'inscrire dans un projet de long terme

* Dunkerque : 2014 la gratuité comme promesse électorale centrale → 2015-2018 gratuité le weekend → 2018 gratuité totale

* Calais : janvier 2019 annonce de la gratuité → octobre 2019 test semaine de la gratuité (10 jours) → janvier 2020 gratuité totale

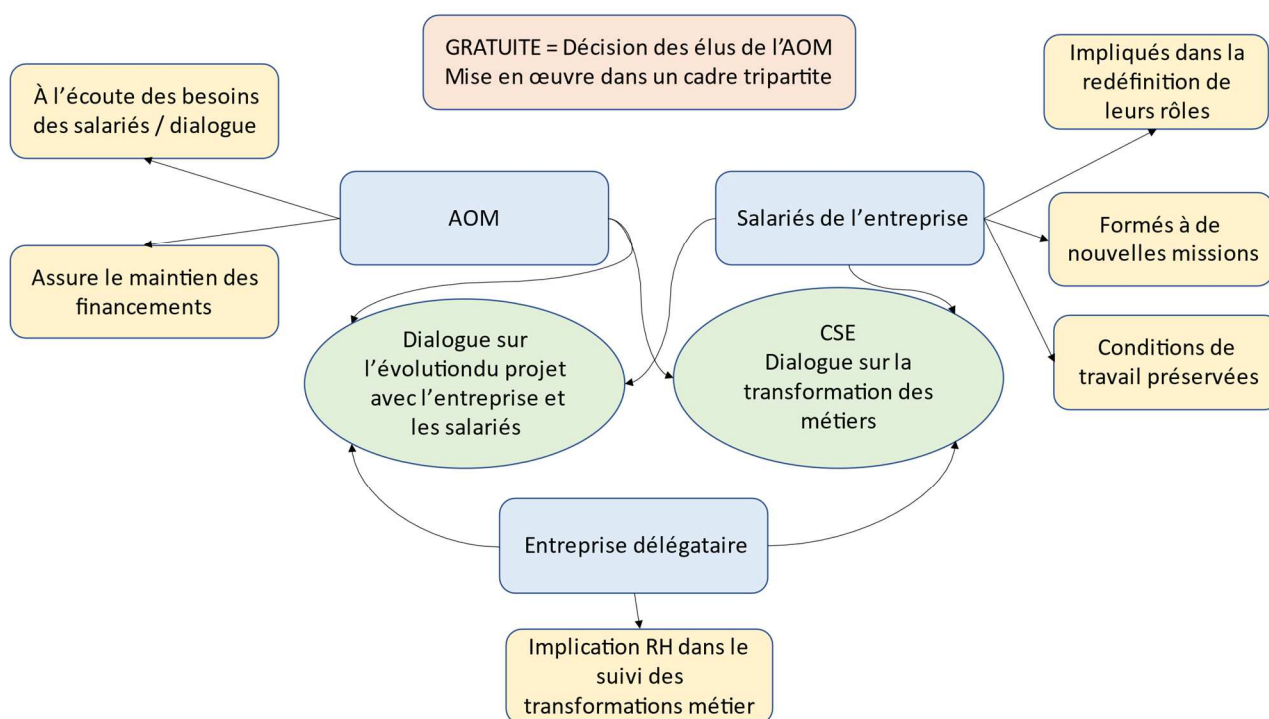
* Métropole de Montpellier : 2020 gratuité pour tous les week-ends → gratuité solidaire jeunes/seniors en semaine + gratuité pour tous le week-end (projet 2021) → gratuité totale en semaine et pour tous en 2022

Fiche 6. Accompagner le changement dans un cadre tripartite

L'accompagnement du passage à la gratuité, imposé par la décision des élus aux acteurs publics et privés du transport sur un territoire, est facilité par l'instauration de cadres de dialogues tripartites entre l'AOM, l'entreprise délégataire et les salariés de l'entreprise.

La décision des élus implique

<i>Changements pour l'AOM</i>	<i>Changements pour l'entreprise</i>	<i>Changements pour les salariés</i>
Évolution des expertises mobilisées : besoin de renouveler les représentations des Transports Collectifs, sans pour autant marginaliser complètement les expertises locales historiques → hybridation des savoirs.	Implication des agents dans la transformation de leurs métiers	Formulation et valorisation d'un savoir de terrain, implication personnelle
Dialogue avec l'entreprise : espaces de discussion → CSE et présentations dédiées du projet + dialogue régulier avec entre les techniciens de l'AOM et de l'entreprise	Ne pas dévaloriser les métiers ni les salaires	Refonte des conditions de travail, reconstruction d'une parole collective pour porter des demandes et faire avancer le dialogue
Dialogue avec les conducteurs : mettre la qualité au cœur des objectifs du réseau, revaloriser le métier de conducteur : être à l'écoute, améliorer les conditions de travail pour améliorer l'accueil dans le bus (et favoriser l'augmentation de la fréquentation)	Formations aux nouvelles missions des conducteurs : accueil ; impliquer les conducteurs dans la transformation de leur métier (cf. entretien Calais)	S'adapter à des méthodes de travail qui s'éloignent des habitudes de routine, acculturation professionnelle



Fiche 7. Lever les réticences à la gratuité

À l'annonce du passage à la gratuité, trois types d'acteurs publics et privés peuvent exprimer, en interne, de fortes réticences face à cette mesure. Les ingénieurs transports des AOM, les agents en charge du contrôle des titres de transport amenés à disparaître et les conducteurs de bus eux-mêmes, dont les conditions de travail sont transformées par cette mesure. L'expression des réticences et les solutions proposées sont variées, cette fiche en propose un florilège.

Direction et ingénieurs mobilité des AOM		
	Réticences exprimées	Solutions proposées
La gratuité est éloignée de leur culture professionnelle →	<p>« Un technicien de transport à qui vous allez raconter que le transport est gratuit, il commence à avaler sa salive, enfin à l'école on ne nous apprend pas ça ! » (DGS CUD)</p> <p>« Comme tout technicien transports, à l'époque et comme certains aujourd'hui, la gratuité pour nous, c'était une ineptie, il ne fallait pas y aller. On avait des rapports circonstanciés et voilà. » (ingénieur transports CUD)</p> <p>« nous techniciens, on n'a pas d'avis sur la question. Mais perdre 4 ou 5 millions de recettes tous les ans, enfin je veux dire, on ne voit pas pourquoi on pousserait un élu à perdre 4 millions de recettes. » (ex-chef service transports CUD)</p>	Hybridation des savoirs avec de nouveaux cadres – travail d'équipe, importation de savoirs extérieurs
Attachement à la tarification solidaire →	« Quand on a mis en place la tarification solidaire, c'était dans une optique que ça ne coûte pas plus cher et de faire quelque chose de plutôt plus juste, plus équitable. La tarification solidaire, ça nous plaisait bien. » (ex. directeur service transports CUD)	Dimension sociale de la gratuité, permettant un accès libre, sans aucune démarche administrative.
La gratuité nécessite de transformer les cadres juridiques et techniques des transports collectifs →	« On est bousculés dans nos certitudes, d'un point de vue technique, d'un point de vue réglementaire, fiscal. On est bousculés sur vraiment beaucoup de domaines, qu'on ne maîtrise pas forcément. » (ingénieur transports CUD)	Les solutions juridiques et financières circulent d'un réseau à l'autre (+ rôle de l'Observatoire)
La gratuité suscite la réticence des conducteurs (peur de la grève) →	« En fait, l'hostilité, elle est venue des conducteurs, à qui on a rapidement fait passer un message, que la gratuité amenait beaucoup d'incivilités » (président de la CUD)	Renforcement du travail tripartite avec le délégataire et les conducteurs.
	<p>« Et puis le fait d'avoir des élus très présents sur le dossier, c'est sûr que ça faisait partie de l'intérêt et de la motivation pour le projet évidemment. » (ex-DGS CUD)</p> <p>« [Les techniciens transport] voient dans la gratuité, l'opportunité de mettre en mouvement quelque chose. Et ces techniciens ils ont envie que ça bouge, ils ont envie de mouvement au départ. Et bon, la gratuité, c'est peut-être pas ce qu'on imaginait mais il va y avoir du mouv quoi. Et puis ça va être porté politiquement, donc au bout du compte, ça se fait bien. » (Président CUD)</p>	← Importance du soutien et de l'implication des élus (en réponse à l'ensemble des réticences exprimées)

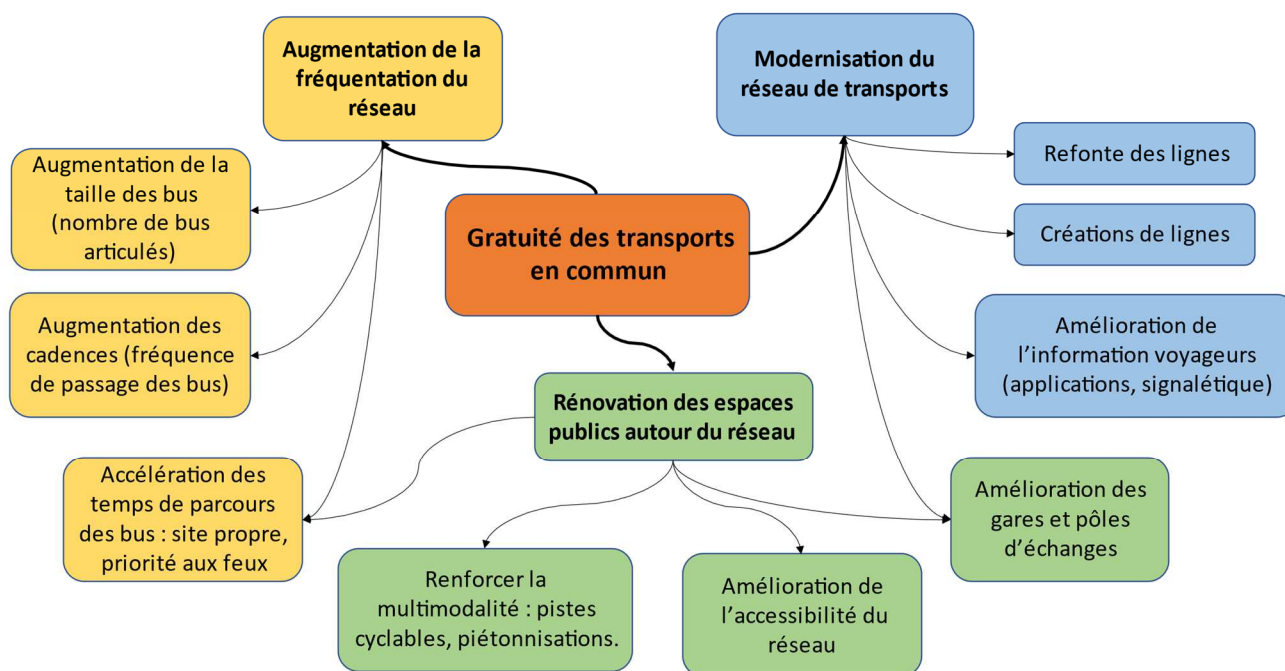
Satisfactions et adaptation à la gratuité	
Satisfaction des chiffres de fréquentation	<p>« Aujourd'hui, la chose principale qui convainc, c'est les chiffres. Je veux dire, aujourd'hui on est pas loin d'avoir doublé la fréquentation du réseau. [...] On peut se dire qu'il y a l'offre de transport, etc. Mais ça explique pas les quasi +100% de fréquentation. [...] Aujourd'hui ces chiffres montrent que la gratuité c'est une réussite. Et en ça, on ne peut qu'être convaincus même si, je vous le dis, j'étais le premier sceptique et je venais de faire 2 ans de cheveux gris à mettre en place une billettique (rires). Donc je peux le dire ! Et puis, ce qui montre la réussite, c'est qu'on a amené des nouvelles personnes dans le bus, c'est-à-dire outre ce point de fréquentation, ça pourrait n'être que des gens qui se déplaçaient pas qui se déplacent. » (ingénieur transports CUD)</p> <p>« C'est le résultat qu'on espérait. C'est l'augmentation de fréquentation de 90%, personne n'a jamais fait ça quoi. Donc c'est sûr que ça, c'est unique, c'est un projet unique. Et ça pour ça, bon c'est notre conviction à tous, c'est LA gratuité et la refonte du réseau combinées qui ont fait vraiment le cocktail. Et donc, où se sont retrouvés les techniciens et les politiques. » ex-DGS CUD</p>
Fierté d'avoir conduit un projet considéré comme « innovant »	<p>« Passée la surprise immédiate, c'était vraiment l'impression qu'on avait tous, d'être dans l'innovation urbaine, dans l'innovation des politiques urbaines, et de défricher quelque chose. Ça c'est vrai que c'est motivant, ça c'est clair. » (ex-DGS CUD)</p> <p>« Il fallait vraiment révolutionner l'image des transports et la gratuité, ça y a contribué. Aujourd'hui, on parle du bus à Dunkerque, ce qui n'était pas le cas avant. Et on parle du bus de Dunkerque partout en France voire même en Europe. » - (ex chef service transport CUD)</p>

Conducteurs de bus		
	Réticences exprimées	Solutions proposées
Crainte de l'augmentation des incivilités →	<p>« La venue de la gratuité, on ne voyait pas ça d'un bon œil parce qu'on s'est dit que ça allait augmenter le nombre d'incivilités, les règles à respecter dans les transports en commun elles ne sont déjà pas respectées quand c'est payant alors avec la gratuité y'a plus de traces, y'a plus de nom, y'a plus rien. » (conducteur DK Bus, 2016)</p>	<p>Gratuité partielle : l'épreuve des faits :</p> <p>Diminution des incivilités dans l'ensemble des réseaux de transport gratuit (et donc des coûts affectés à ces incivilités)</p> <p>Fin de la gestion des caisses par les chauffeurs : diminution du risque de vol et de braquage</p> <p>Augmentation de la fréquentation et renforcement du contrôle social à bord des bus.</p>
Crainte de la dégradation des missions →	<p>« Le client, par la gratuité, il fera ce qu'il voudra. Effectivement ce contrat moral pour lui il n'y aura que des droits. C'est vrai que le conducteur ne sera considéré que comme un conducteur. C'est vrai qu'on risque d'avoir des réactions du type « ouais c'est gratuit toi tu conduis et c'est tout ». (conducteur, 2016, DK Bus)</p>	<p>Remplacer la perception par les missions d'accueil : « On autorise les conducteurs à être en tenue, plus</p>

	<p>« Il y a moins de bonjour maintenant. J'ai l'impression de n'être que du métal pour les gens, de faire partie de la structure du bus »</p> <p>« Les gens maintenant, vous voyez, ils font plus attention. Limite, on mettrait un robot ou un chien avec un chapeau, les gens ne font pas attention". » (Conducteur DK Bus, 2016)</p>	<p>décontracté, accueillant. Ils peuvent être en polo toute l'année s'ils le souhaitent, voilà d'avoir quelque chose de beaucoup plus ouvert, de moins strict qui accompagne les évolutions du relationnel. » (Directeur DK Bus, 2019)</p>
Évolution de la sociabilité avec les passagers (le « bonjour » comme marqueur)	<p>« Au début de la gratuité, c'est un petit peu compliqué parce que c'est vrai qu'on n'a plus cette approche directe avec la clientèle qui monte, le fait de dire bonjour et de se regarder à la montée ou à la descente. » (Conducteur DK Bus 2020)</p> <p>« J'aime bien dire bonjour j'aime bien accueillir les gens qu'ils soient contents d'être là. On est juste là, ça pourrait être un robot, ce serait la même chose. C'est dur, des fois les gens qui font comme si on n'était pas là. En même temps il y a des personnes qui viennent nous parler, du temps, de n'importe quoi. D'être considéré c'est toujours un plaisir. Il y a des gens qui rentrent avec des écouteurs comme si on n'était pas là, on dit bonjour, ils ne répondent pas, ils passent à côté et ils disent pas bonjour. Généralement, j'essaie de regarder les gens qui rentrent pour montrer que je suis là et les accueillir avec un sourire. » (conducteur DK bus 2020)</p>	
Crainte des pertes de salaire et notamment des primes		Garantir les salaires et les primes
Adaptations à la gratuité ?		
Il n'y a plus de fraude →	<p>« Pour les gens, il n'y a plus de fraudeurs, c'est une tension de moins, ça pouvait être une raison, une source de conflit, le fait de pas payer le ticket. Puis là tout le monde est en égalité c'est un avantage. » (2020, Conductrice DK Bus)</p> <p>« Avec la gratuité on a moins des problèmes avec les gens, moins d'incivilités. Avant y avait la fraude donc ils prenaient le bus en fraude mais en fait c'est sûr qu'ils étaient toujours à se demander quand est-ce qu'ils allaient être contrôlés et il y avait des conflits mais là le fait de ne plus devoir payer, ils ne sont plus fraudeurs donc y'a plus cette adrénaline qui arrive et qui se disent "tiens si je suis contrôlé qu'est-ce qu'il va se passer?". On a toujours cette clientèle de fond qu'on avait avant qui payait et maintenant on a en plus une nouvelle clientèle qui vient de tous bords en fait, chaque échelle sociale monte dans le bus, on a du simple ouvrier jusqu'au cadre supérieur, jusqu'à même au chef d'entreprise qui prennent le bus. » (conducteur DK bus 2020)</p>	
Fierté du nouveau réseau et de la médiatisation du territoire grâce à la gratuité →	<p>« Le maire a bougé la ville, au niveau touristique c'est plus attirant. Il a remis un coup de jeune à la ville. Et la gratuité ça fait beaucoup parlé, ça fait beaucoup de succès, ça attire les gens. Il a donné un coup de boost à cette ville qui était un peu morte, c'est vrai que c'était pas attirant. » (2020, conductrice DK Bus)</p>	

Fiche 8. Les effets de la gratuité / La gratuité, levier des politiques de mobilité

La gratuité des transports en commun est le résultat d'une décision politique qui peut emporter avec elle de nombreuses transformations d'un réseau. Son effet direct sur l'augmentation de la fréquentation a d'abord des répercussions sur le matériel roulant et, potentiellement, sur la fréquence de certaines lignes. Elle peut aussi venir renforcer l'impact de politiques plus classiques de modernisation des transports en commun et de rénovation des espaces publics autour du réseau, en particulier pour restreindre la place de l'automobile.



5.4. Valorisations scientifiques

L'enquête conduite en 2020 dans le cadre de la présente étude a été présentée et discutée avec les chercheurs du laboratoire Triangle (UMR 5206), dans le cadre du séminaire « Analyser l'action publique », le 24 septembre 2020 : <http://triangle.ens-lyon.fr/spip.php?article9555>

Une communication intitulée « La gratuité des transports dans les changements de pratiques et de représentations des opérateurs de transport. Le cas de Transdev à Dunkerque » a été présentée en juin 2021, lors des 3^e rencontres francophones Transport-Mobilités : <https://rftm2020.sciencesconf.org/>

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, air, économie circulaire, alimentation, déchets, sols, etc., 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.

LES COLLECTIONS DE L'ADEME



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.



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 son regard.



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.



Changer les pratiques dans les services urbains de transports en commun

L'objectif de la recherche est de comprendre comment l'organisation et le travail des techniciens du transport sont transformés 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 Communauté Urbaine de Dunkerque (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.

Essentiel à retenir

Cette étude permet d'analyser les conditions de mise en œuvre du changement dans les services urbains, malgré les réticences et les difficultés rencontrées par les différents acteurs, publics et privés, des organisations chargées de mettre en œuvre ce changement.

