



« GRATUITÉ DES TRANSPORTS PUBLICS »

Aubagne et région de l'Etoile, France

Période de mise en œuvre : 2009 (mis en place) | Étude de cas rédigée en 2010

La gratuité des transports publics en Pays d'Aubagne et de l'Etoile a été instaurée le 15 mai 2009. Ce dispositif est ouvert aux personnes qui habitent et/ou travaillent à Aubagne, à l'ensemble de la population qui, d'une manière ou d'une autre, se déplace sur un territoire communautaire composé de 12 communes dans lesquelles habitent 101 000 personnes. Le réseau de transports est actuellement constitué par des lignes de bus, mais la gratuité concernera aussi à partir de 2014 une ligne de tramway et par la suite un tram-train circulant sur une ligne de chemins de fer réhabilitée. Depuis le moment de son élaboration, la politique de gratuité s'est appuyée sur un croisement entre des moments de participation civique et des projets portés par des élus politiques. L'initiative vise à augmenter la place des transports publics et diminuer la place de la voiture dans les villes et les villages ; favoriser l'accès au droit à la mobilité et une (ré)appropriation citoyenne des espaces publics ; améliorer substantiellement le pouvoir d'achat des familles ; réduire les émissions de gaz à effet de serre. Les objectifs quantitatifs initiaux étaient les suivants : une augmentation de 50% des usagers des transports publics entre 2009 et 2011, de 80% à l'horizon 2017.



L'**Observatoire villes inclusives** a été lancé en 2008 par la Commission inclusion sociale, démocratie participative et droits humains dans le but de créer un espace d'analyse et de réflexion sur les politiques locales d'inclusion sociale. L'initiative a été développée avec le soutien scientifique du professeur Yves Cabannes (University College London) et du Centre d'études sociales (CES) de l'université de Coimbra. À l'heure actuelle, l'Observatoire contient plus de soixante études de cas développées principalement entre 2008 et 2010. Bien que nombre de ces études fassent référence à des politiques déjà finalisées, elles ont encore beaucoup à offrir : de la capitalisation des connaissances acquises par d'autres gouvernements locaux à la découverte de moyens alternatifs pour relever les défis locaux sur l'inclusion sociale.

Contexte

Contexte local

Les 12 communes de l'agglomération sont découpées en 13 zones d'activité économique sur lesquelles sont présentes 7600 entreprises qui employaient 25 700 salariés en 2009 dont un emploi sur 4 se situait dans le commerce. Le pays d'Aubagne et de l'Étoile connaît une forte interdépendance avec les zones Métropolitaines d'Aix en Provence et de Marseille. La moitié des emplois de la zone sont occupés par des personnes extérieures et 60% des actifs qui vivent dans l'agglomération travaillent en dehors de celle-ci. La part des ménages propriétaires et les revenus de la population sont supérieurs à celles des métropoles voisines et le taux de chômage plus faible.

Cependant, en 2009, dans la ville d'Aubagne, 3000 personnes vivaient en dessous du seuil de pauvreté (871 euros pour une personne seule, 1829 euros pour un couple avec deux enfants de moins de quatorze ans, 1568 euros pour une famille monoparentale avec deux enfants de moins de quatorze ans). Le 15 octobre 2009, il y avait 1076 foyers allocataires du Revenu de solidarité active (ce dernier correspond à un montant de 454 euros pour une personne seule sans enfant, 681 euros avec un enfant, 818 euros avec 2 enfants, etc. ; 681 euros pour un couple sans enfant, 818 euros avec un enfant, 954 euros avec deux enfants, etc.).

En janvier 2009, 2061 personnes étaient au chômage et un peu plus de la moitié des foyers fiscaux (51,3%) n'étaient pas imposables. Au niveau de l'agglomération en 2004 on en comptait 46,8%. Il est à noter qu'en France, on parle aujourd'hui de « travailleurs pauvres », des femmes et des hommes qui disposent d'un emploi et d'un salaire sans pour autant avoir suffisamment de revenus pour subvenir à leurs besoins élémentaires (alimentation, logement). En 2006, à Aubagne, la proportion de personnes âgées de plus de 60 ans était de 23,63 %, ce qui correspond à peu près au taux pour l'ensemble de l'agglomération. En 2007 l'agglomération comptait 46 837 actifs dont 5 196 ont été au chômage.

Échelon institutionnel de mise en œuvre de la politique : Municipal et Intercommunal

Contexte gouvernemental et décentralisation

Au niveau des collectivités territoriales le système politico-administratif français est divisé entre régions, départements, intercommunalités et communes dont chaque niveau d'échelle a ses prérogatives et responsabilités en matière de garanties et de gestion des services publics. Etant donné que les Communes, c'est à dire les plus petites unités parmi les collectivités territoriales, disposent de moyens assez limités, celle-ci ont la possibilité de se regrouper en Intercommunalités afin de pouvoir fournir des services à leurs citoyens (la France compte environ 36 700 communes et au 1er janvier 2011 il y avait 2599 EPCI - établissements publics de coopération intercommunale). La Communauté d'agglomération dont il est question ici, représente un type d'Intercommunalité qui regroupe des villes de taille moyenne.

L'intercommunalité se dote lors de sa création d'un président élu parmi les délégués des communes, d'une assemblée délibérante appelée Conseil Communautaire rassemblant les délégués des communes (élus parmi les conseillers municipaux, qui se réunissent au moins une fois par trimestre et à chaque fois que le (la) président(e) le juge nécessaire), et finalement d'une administration.

Né en 2007, l'agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Étoile est l'aboutissement d'un processus de regroupement intercommunal dont les débuts se situent en 1992. En 2006 l'agglomération a

fait l'objet d'une mobilisation politique qui a réussi à empêcher son intégration dans la communauté urbaine de Marseille, grande ville située à environ 17km d'Aubagne. Cette dernière, représente avec ses 46 000 habitants la plus grande commune d'une agglomération constituée par 12 communes et qui compte un peu plus que 100 000 habitants.

Description complète – Présentation de la politique

La gratuité des transports publics en Pays d'Aubagne et de l'Etoile a été instaurée le 15 mai 2009. Ce dispositif est ouvert aux personnes qui habitent et/ou travaillent à Aubagne, à l'ensemble de la population qui, d'une manière ou d'une autre, se déplace sur un territoire communautaire composé de 12 communes dans lesquelles habitent 101 000 personnes. Le réseau de transports est actuellement constitué par des lignes de bus, mais la gratuité concernera aussi à partir de 2014 une ligne de tramway (elle reliera des quartiers populaires, le centre-ville, les zones industrielles et commerciales d'Aubagne) et par la suite un tram-train circulant sur une ligne de chemins de fer réhabilité (elle reliera plusieurs villages au centre-ville et à la plateforme multimodale d'Aubagne). Depuis le moment de son élaboration, la politique de gratuité s'est appuyée sur un croisement entre des moments de participation civique et des projets portés par des élus politiques.

Antécédents / origines

Le projet de la gratuité des transports publics est né à Aubagne lors de la campagne des élections municipales de 2008. Il est porté par une « Liste d'union de gauche » qui regroupe des Communistes, des Verts, des Socialistes, des personnalités de la « Société Civile ». L'idée a été mise en discussion dans le cadre d'un processus participatif qui concernait environ 800 personnes appelées « militants de la ville » et impliquait la tenue des assemblées publiques et la circulation de documents. Au cours de ce processus la gratuité des transports est devenue un engagement clef du programme électoral de la liste. La « liste d'union de gauche » (devenue « arc-en-ciel » avec le renfort du moDem – centre – local) a remporté les élections et le Maire d'Aubagne a proposé l'idée de la gratuité aux autres Maires de l'agglomération.

Après débat dans le Conseil Communautaire le 4 février 2009 une loi locale est votée qui instaure le principe de la gratuité des transports publics sur l'ensemble du territoire de l'agglomération à partir du 15 mai de la même année. Cette décision a été accompagnée par le vote de deux autres options stratégiques : l'augmentation de 0,6% à 1,05% du Versement Transport (VT) auquel les entreprises de l'agglomération comptant plus de 9 employés sont astreintes, d'un côté, et des projets visant l'amélioration des transports publics et la réduction du trafic automobile à travers la construction d'une ligne de tramway, de la réhabilitation d'une ancienne ligne de chemin de fer, d'un plan vélos (prêt de vélos pendant une période de 9 mois aux habitants et salariés), d'une opération « marchons vers l'école », des plans de déplacement inter-entreprises et inter-administrations, d'un autre côté. Ayant largement dépassé les objectifs fixés au départ, la gratuité bénéficie aujourd'hui d'un large consensus.

Objectifs de la politique

Augmenter la place des transports publics et diminuer la place de la voiture dans les villes et les villages ; favoriser l'accès au droit à la mobilité et une (rè)appropriation citoyenne des espaces publics ; améliorer substantiellement le pouvoir d'achat des familles ; réduire les émissions de gaz à effet de serre. Les objectifs quantitatifs initiaux étaient les suivants : une augmentation de 50% des usagers des transports publics entre 2009 et 2011, de 80% à l'horizon 2017.

Chronologie de la mise en œuvre de la politique

Après avoir été votée par le Conseil Communautaire, la mise en place de la gratuité nécessitait la renégociation d'une Délégation de Service Public (DSP) qui forme le cadre légal à partir duquel un opérateur privé (VEOLIA) est chargé de fournir le service de transport requis sur l'ensemble du territoire de l'agglomération. Le nouveau contrat n'a pas été approuvé par la tutelle de l'État - le préfet du département - avec l'argument qu'il ne serait pas certain que la gratuité serait conforme à la loi qui règle les Délégations de Service Public. Dans une situation où le texte réglementaire est extrêmement flou le cas de la gratuité dans la DSP de l'agglomération a été soumis à l'appréciation des juges. Malgré le fait que d'autres villes comme Manosque ont déjà pu modifier leur DSP, la décision est jusqu'à présent en suspens. La politique de gratuité a cependant pu commencer à la date prévue du 15 mai 2009. Ceci parce que le recouvrement du Versement Transport auprès des entreprises de plus de 9 employés a permis de compenser les recettes issues de la vente des billets. La gratuité a été lancée lors d'une importante fête annuelle, la fête du soleil, ce qui lui a donné une forte visibilité. Dans ce contexte les responsables de l'agglomération ont également divulgué cette politique par la création d'un spot cinéma, par des informations données sur le site web de l'agglomération et dans sa newsletter. Depuis, la fréquentation des lignes a fait l'objet d'une observation régulière et 1 an après le lancement, un bilan sous forme de deux études – un travail qualitatif portant sur son impact social et une enquête auprès des passagers – a été présenté au public.

Agents concernés, bénéficiaires et processus participatifs

Agents impliqués

La mise en place de la gratuité a impliqué les maires et conseils des communes faisant partie de l'agglomération, ainsi que le conseil communautaire de l'agglomération. Ses origines sont étroitement associées à l'interaction politique entre une liste des partis de gauche et un large groupe de « militants de la ville ». La politique a également impliqué une consultation des entreprises et une coordination étroite avec les conseils de quartier et avec un comité de voyageurs qui représente un petit collectif d'utilisateurs. L'évaluation de la pratique a été effectuée grâce à un cabinet d'études sociologiques et un institut de sondages. Il faudra aussi citer le Conseil de développement, une instance citoyenne au niveau de l'agglomération qui suit l'organisation et l'évolution des services publics et qui a été largement favorable à la mise en place de la gratuité. Ce conseil est composé de 78 personnes du mouvement associatif, des services publics, des syndicats de salariés, du monde de l'entreprise et de l'économie, de citoyens engagés dans la vie de leur cité.

Bénéficiaires

La gratuité vise d'emblée l'ensemble de la population qui habite, travaille ou se déplace à Aubagne et dans les onze villes et villages environnants. Les jeunes, les personnes âgées et les populations vivant dans des quartiers ou villages éloignés se sont particulièrement appropriés de la politique, mais également des personnes venant des collectivités voisines.

Processus de participation mis en œuvre

Le processus de mise en place de la gratuité des transports a été en premier lieu issu d'un processus participatif qui se déroulait lors de la préparation du programme électoral de la liste des mouvements de gauche pour les élections municipales de 2008. Ce processus a impliqué environ 800 personnes désignées comme « militants de la ville » qui se sont retrouvées dans des assemblées citoyennes ou ont échangé leurs idées à travers la circulation et le commentaire des documents sur la question. Le processus participatif a été également étroitement associé à

des discussions avec des chefs d'entreprise et avec le comité des usagers des transports en commun de l'agglomération. Il a été complété par des échanges via un forum internet hébergé sur le site web de l'agglomération ainsi que par des échanges au sein des conseils de quartier qui se réunissent deux fois par an pour mener des débats autour des services d'Aubagne.

Pour citer l'un des groupes impliqués - celui des chefs d'entreprise - ces derniers ont montré un fort intérêt pour la politique de gratuité étant donné que celle-ci se trouve associée à deux de leurs préoccupations principales : les conditions de déplacement de leurs salariés et la diminution de leur pouvoir d'achat. Pour l'observateur extérieur il est frappant que l'organe représentatif de la société civile, le conseil de développement de l'agglomération, semble avoir eu un rôle assez marginal dans l'élaboration et l'accompagnement de la politique. Ceci pourrait être expliqué par deux facteurs : (1) la présentation de la gratuité comme le résultat d'un processus politique porté en dernier lieu par les élus, donc par le système politique représentatif et (2) l'accompagnement du processus par des forums participatifs tels que le comité des usagers, les comités de quartier ou le forum web où les besoins concrets des usagers des transports font l'objet d'une attention particulière.

Étant donné que le conseil de développement représente la majeure partie des organisations de la société civile, sa saisie serait certainement un moyen adéquat pour enrichir le débat sur le système des transports. Il existe en même temps une volonté de repenser l'activité du comité des usagers des transports dans le sens de créer davantage de proximité des usages et des usagers. Le délégataire de service public envisage de créer un "club privilégié des usagers" et la communauté d'agglomération prévoit de décentraliser dans chaque commune le comité des usagers alors qu'il est aujourd'hui centralisé à l'échelle communautaire.

Processus d'institutionnalisation et financement

Processus d'institutionnalisation

La politique de la gratuité des transports publics a été formalisée par une loi locale votée par le conseil communautaire lors de sa délibération le 4 février 2009. Sa mise en place a nécessité la votation de la modification du pourcentage du Versement Transport dont les entreprises doivent s'acquitter. Enfin, le processus d'institutionnalisation de cette politique a été associé à un projet de modification du contrat de Délégation de Service Public qui règle la relation entre la collectivité territoriale et le prestataire de services, en l'occurrence la société VEOLIA. Ce dernier volet d'institutionnalisation reste au début 2011 encore inabouti.

Financement

La gratuité des transports est financée à travers le Versement Transport payé par les entreprises de plus de 9 employés implantées sur le territoire de l'agglomération. Grâce à une augmentation du taux d'imposition de 0,6 à 1,05 pourcent, le montant des recettes a été augmenté d'une somme d'environ 700 000 jusqu'à 2 000 000 Euros. Avant l'introduction de la gratuité, les recettes des ventes des titres de transport constituaient environ 7% du budget des transports. 30 à 40% des dépenses totales sont couvertes par le Versement Transport et environ 60% par le budget de la collectivité. La ligne budgétaire transport est alimentée par la Taxe Professionnelle qui en 2010 a été renommée Contribution Économique Territoriale. L'augmentation des dépenses d'exploitation provoquée par la forte croissance du volume des passagers depuis l'introduction de la gratuité est d'environ 15%. Elle est couverte par l'augmentation correspondante du Versement Transport.

Principaux résultats et réalisation

Principaux résultats et obstacles

Résultats clefs et accomplissements

A la fin de l'année 2010, 20 mois après la mise en place de la gratuité des bus, la hausse de fréquentation a continué de se poursuivre. Au total, en cumul sur l'année 2010, le nombre de voyages sur le réseau lignes régulières et scolaires (hors transport à la demande) a doublé (+100%), avec plus de 3,8 millions de voyages contre 1,9 millions durant l'année 2008, avant la mise en place de la gratuité. Pour rappel, au lancement de la gratuité, les prévisions tablaient sur une hausse de fréquentation de 58% sur deux ans. Ce dernier chiffre avait déjà été dépassé pendant la première année de l'expérience : entre décembre 2008 et décembre 2009 la fréquentation des transports publics avait déjà progressé de 68% sur les lignes régulières (12 800 voyageurs/jour contre 6008 voyageurs/jour). Selon les études menées au début de l'année

2010, la politique de gratuité a notamment soutenu le désenclavement des villages (+7% d'usagers résidant dans d'autres communes de l'Agglomération que celle d'Aubagne), facilité les déplacements pour les jeunes d'un village à l'autre ou vers Aubagne (+ 10% de 11-18 ans parmi les nouveaux usagers), renforcé la présence de piétons (en centre ville, au marché, au cinéma), et des personnes âgées, modifié progressivement les pratiques des adultes en activité (+10% de personnes en activité parmi les nouveaux usagers), et stimulé une présence accrue d'usagers résidant à Marseille ou dans d'autres communes hors Agglomération (+19% parmi les nouveaux usagers).

La gratuité a particulièrement bénéficié aux personnes âgées, aux mères de famille sans emploi et aux jeunes, qu'ils soient ou non scolarisés ; ces personnes se déplaçant plus volontiers à l'intérieur de la ville et du territoire et rendant davantage visite à leurs proches. Elle favorise de ce fait la mixité sociale, les relations intergénérationnelles, l'émergence d'espaces informels d'informations et de discussions, et rapproche les individus les uns des autres.

On peut alors non seulement établir un lien direct entre gratuité des transports et création de dynamiques d'inclusion sociale, mais aussi démontrer comment l'équation entre mobilité par le transport et mobilité sociale traduit des formes de développement économique, social et culturel. Se dessine ainsi, comme le suggère le communiqué de presse élaboré lors de la présentation des études d'évaluation en 2010, un lien direct entre création de valeur économique et amélioration des rapports sociaux.

Obstacles principaux

Selon les responsables de la mise en place de la politique de gratuité l'obstacle à sa mise en place n'est pas associé à l'univers des partenaires sur le territoire de la collectivité, mais à « l'indéfinition » d'une loi qui n'a pas encore incorporé le principe de la gratuité. Cette indéfinition a laissé ouvert un espace de pondération où la tutelle de l'État est intervenue pour renvoyer la modification du contrat de Délégation de Service Public devant la justice. Comme le suggère le cas de Manosque où la gratuité a également été introduite en 2009, l'intervention de l'administration semble suivre des raisonnements variables dont il est difficile de cerner les motivations sous-jacentes. Une autre problématique qui avait déjà été évoquée lors des délibérations du Conseil communautaire est l'insertion de la gratuité dans un système de transport à l'échelle départementale sous forme d'un syndicat de transport. Ce dernier vise à terme à créer des titres de transport uniques et à établir une structure tarifaire associée à des zones. Ici la logique de la gratuité à l'intérieur de l'agglomération entrerait en contradiction avec les pratiques des autres territoires. Cependant, pour l'actuelle responsable des transports publics cette contradiction pourrait non seulement être résolue sur un plan pratique (p.ex. en créant des zones de gratuité au sein du schéma de zonage), mais correspondrait

fondamentalement à la diversité des approches et stratégies suscités par l'autonomie des collectivités territoriales.

Transposition ou adaptation de la pratique ailleurs

L'expérience de la gratuité dans les transports publics de l'agglomération du pays d'Aubagne et de l'Étoile a démontré que gratuité et validité économique ne sont pas des idées opposées et que les politiques de mobilité ont un impact décisif sur des processus d'inclusion sociale. Leur conception politique et mise en œuvre pratique peut d'ailleurs étroitement être associée à diverses formes de participation politique. En croisant des moments de démocratie représentative et participative, le cas du pays d'Aubagne illustre comment les collectivités territoriales peuvent dépasser des juxtapositions simplistes et stériles entre représentation (présupposée éloignée des citoyens) et participation (présupposée proche).

La transposition de l'expérience d'Aubagne est essentiellement conditionnée par deux facteurs. Le premier concerne le moment de la mise en place de la gratuité. Ce dernier se situerait dans l'idéal au moment de l'expiration du contrat de Délégation de Service Public. Cela permettra aux collectivités territoriales de négocier librement les conditions de la mise à disposition d'un service de transport p.ex. sous la forme légale d'un marché public, sans être obligé de se soucier des modifications dans un contrat existant. Or ce sont les modifications de contrat à l'intérieur d'une Délégation de Service Public qui posent particulièrement problème au sein d'un régime légal qui ne reconnaît pas la gratuité. Le deuxième facteur est d'un ordre de faisabilité économique ou les variables déterminantes sont démographiques et techniques. Dans certains cas où la densité de la population exige des investissements considérables et entraîne des frais d'exploitation élevés, les recettes de la vente des titres de transport peuvent être plus difficiles à remplacer par d'autres sources de financement. Cependant, si nous considérons les effets sociaux, économiques et écologiques de la gratuité, les bénéfices créés seraient toujours supérieurs aux coûts supplémentaires engendrés.

En savoir plus

Ce cas a été décrit par le Dr. Clemens Zobel du Centre des études sociales de l'Université de Coimbra, Portugal, avec l'aide précieuse de Slimane Toudert (cabinet du maire d'Aubagne) et de Nathalie Castan (directrice des Transports en Commun de l'agglomération).

Commission d'Inclusion sociale, de Démocratie participative et des Droits de l'homme de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) :

Page web: <https://www.uclg-cisd.org/>

Coordonnées: cisd1@uclg.org | +34 933 42 87 70

Références bibliographiques

Cités et Gouvernements Locaux Unis, 2009, *Agenda 21 for Urban Mobility*, City of Stuttgart.

Communiqué de Presse de l'Agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Étoile, 2010, « L'Agglomération du pays d'Aubagne et de l'Étoile présente le bilan de l'impact relatif à la gratuité des transports en commun ».

INSEE, 2007, *Résultats du recensement de 2007*, CA du Pays d'Aubagne. <http://www.recensement.insee.fr/searchResults.action?codeMessage=5&zoneSearchField=PAYS+D+AUBAGNE&codeZone=241300268-GFP&idTheme=0&rechercher=Rechercher> [25 Mars 2011]

Institut Wei, 2010, « Pays d'Aubagne et de l'étoile. Un an de gratuité des transports publics. Note de synthèse de l'étude qualitative ».

Institut Carniel, 2010, « Synthèse de l'étude quantitative Carniel ».

Sagot-Duvauroux, Jean-Louis, 2010-11, « La gratuité, le chemin d'émancipation », *Revue du MAUSS*, 2010/1, n°35 : 123-134.