

## **Dunkerque, nouveau « laboratoire » de la gratuité des transports**

**Henri Briche et Maxime Huré**

*En 2018, le réseau de transport public de Dunkerque sera gratuit pour tous les usagers. L'étude de Henri Briche et Maxime Huré sur la gratuité qui y est déjà instaurée le week-end montre la faisabilité d'une politique publique en faveur du développement urbain et soucieuse des classes populaires, souvent dénoncée comme irréaliste et dispendieuse. Comment s'est construite cette politique localement et quel est l'état des lieux de la gratuité des transports en France et ailleurs ?*

La gratuité des transports collectifs urbains se diffuse. On dénombre en 2016 dans le monde pas moins de 107 réseaux de transports en commun entièrement gratuits, dont une trentaine uniquement pour la France (CGTPAG 2016 ; Keblowski 2016). Elle est également mise en œuvre de manière épisodique pour accompagner la lutte contre la pollution de l'air à Paris et Grenoble. Qu'elle soit appliquée de manière constante ou intermittente, cette politique publique transforme les représentations et les usages des transports. Pourtant, malgré plus de 10 ans de débats passionnés en France (UTP 2004 ; CERTU 2010 ; Robert 2015 ; Sagot-Duvaurox 2016), la question de la gratuité des transports n'a toujours pas fait l'objet de recherche scientifique approfondie. Avec la mise en gratuité de son réseau de transport, qui dessert 200 000 habitants, l'agglomération de Dunkerque deviendra en 2018 la plus grande collectivité française à adopter cette mesure.

L'étude que nous menons (Briche 2017), avec l'appui de la communauté urbaine de Dunkerque (CUD)<sup>1</sup>, vise à évaluer les premiers effets de la gratuité à Dunkerque<sup>2</sup>. Elle permet aussi de nourrir une réflexion plus générale sur les nouveaux outils à disposition pour penser les alternatives urbaines et les stratégies de revitalisation des centres urbains industriels.

### **Dunkerque, une gratuité au service de la promotion du territoire**

Expérimentée les week-ends et les jours fériés dans les 17 communes formant la CUD depuis septembre 2015, la gratuité des transports publics deviendra totale en septembre 2018. Mesure phare du programme de l'équipe de Patrice Vergriete (divers gauche), actuel maire de Dunkerque et président de la CUD, durant la campagne municipale de 2014, la gratuité des bus sur l'agglomération entend répondre à plusieurs défis que traverse ce territoire industriel. Pour cet élu, l'initiative vise d'abord à aider le pouvoir d'achat des habitants d'une agglomération soumise à une lente et pénible transition vers l'économie postindustrielle<sup>3</sup> et où plus du quart des ménages ne

<sup>1</sup> Cette recherche a également reçu le soutien de l'Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque (AGUR), qui a mis à disposition de l'enquête ses ressources techniques et politiques.

<sup>2</sup> Le dispositif d'enquête comprend une soixantaine d'entretiens avec les usagers, les conducteurs et les contrôleurs des bus ainsi qu'avec les techniciens du service transport de la CUD, les membres de la direction de la délégation du service public et les élus locaux. Un questionnaire distribué à quelques 400 personnes et une analyse des délibérations communautaires depuis 2010 le complète.

<sup>3</sup> Les statistiques de l'INSEE publiées en 2016 attestent des difficultés sociales et économiques du territoire de la CUD. Ainsi, le revenu fiscal annuel médian en 2013 s'élève à 18 161 euros par unité de consommation, soit 1 950 euros de moins que pour l'ensemble de la France métropolitaine. Le taux de pauvreté atteint 17,7 % en 2013,



L'argument environnemental, souvent évoqué lors du passage d'un réseau de transports à la gratuité, n'a été mobilisé qu'ultérieurement. Celui-ci est davantage porté par le vice-président aux transports de la CUD et maire de Grande-Synthe, Damien Carême (Europe Écologie–Les Verts), pour qui la gratuité doit « élever l'agglomération au rang de figure de proue des territoires industriels en transition écologique<sup>7</sup> ». Il s'agit alors de réduire la part modale de la voiture représentant 67 % de l'ensemble des déplacements journaliers en 2015 (CUD 2016, p. 47), en doublant celle du bus pour que celle-ci atteigne 10 % des déplacements en 2020.

## Les deux temps de la gratuité : des années 1970 à aujourd'hui

L'agglomération dunkerquoise n'est pas la première collectivité en France ni dans le monde à faire de la gratuité des transports en commun une politique de lutte contre le déclin urbain. Depuis 1962 et l'expérience pionnière de Commerce, banlieue de la métropole de Los Angeles, la gratuité a séduit de nombreuses villes à travers le monde et connaît aujourd'hui une diffusion rapide. Deux périodes marquantes dans l'histoire peuvent être identifiées. La première date des années 1970, décennie où fleurissent les premières mesures en faveur d'un accès libre aux transports en commun autant comme dispositif de réduction de l'usage de l'automobile que comme instrument de promotion de réseaux de transports alors en pleine expansion. Aux États-Unis, à la suite d'initiatives locales menées à Seattle (État de Washington) et à Dayton (Floride) en 1973, une loi fédérale votée en 1974 a permis de financer à hauteur de 40 millions de dollars sur deux années des projets expérimentaux à Trenton dans le New Jersey et à Denver dans le Colorado (Scheiner et Starling 1974 ; Studenmund et Connor 1982)<sup>8</sup>. En Europe, la gratuité n'est pas encouragée par les gouvernements nationaux mais sa diffusion répond plutôt à l'action de certaines municipalités. Ainsi, en Italie, des communes aussi importantes que Rome ou Bologne se saisissent de la question des transports en commun et s'engagent en faveur de la gratuité de leur réseau (Hofmann 1971, 1972 ; *Transportation* 1972). En France, ce type de mesure a été adopté dans les villes moyennes de Colomiers (Haute-Garonne) et Compiègne (Oise). Malgré une augmentation significative de la fréquentation des usagers des transports en commun, la plupart de ces expérimentations ont été rapidement abandonnées en raison de la faiblesse des effets mesurés sur la répartition modale, et de la montée des pressions budgétaires qui font leur apparition dans la gestion des finances locales à partir des années 1980 (Perone 2002).

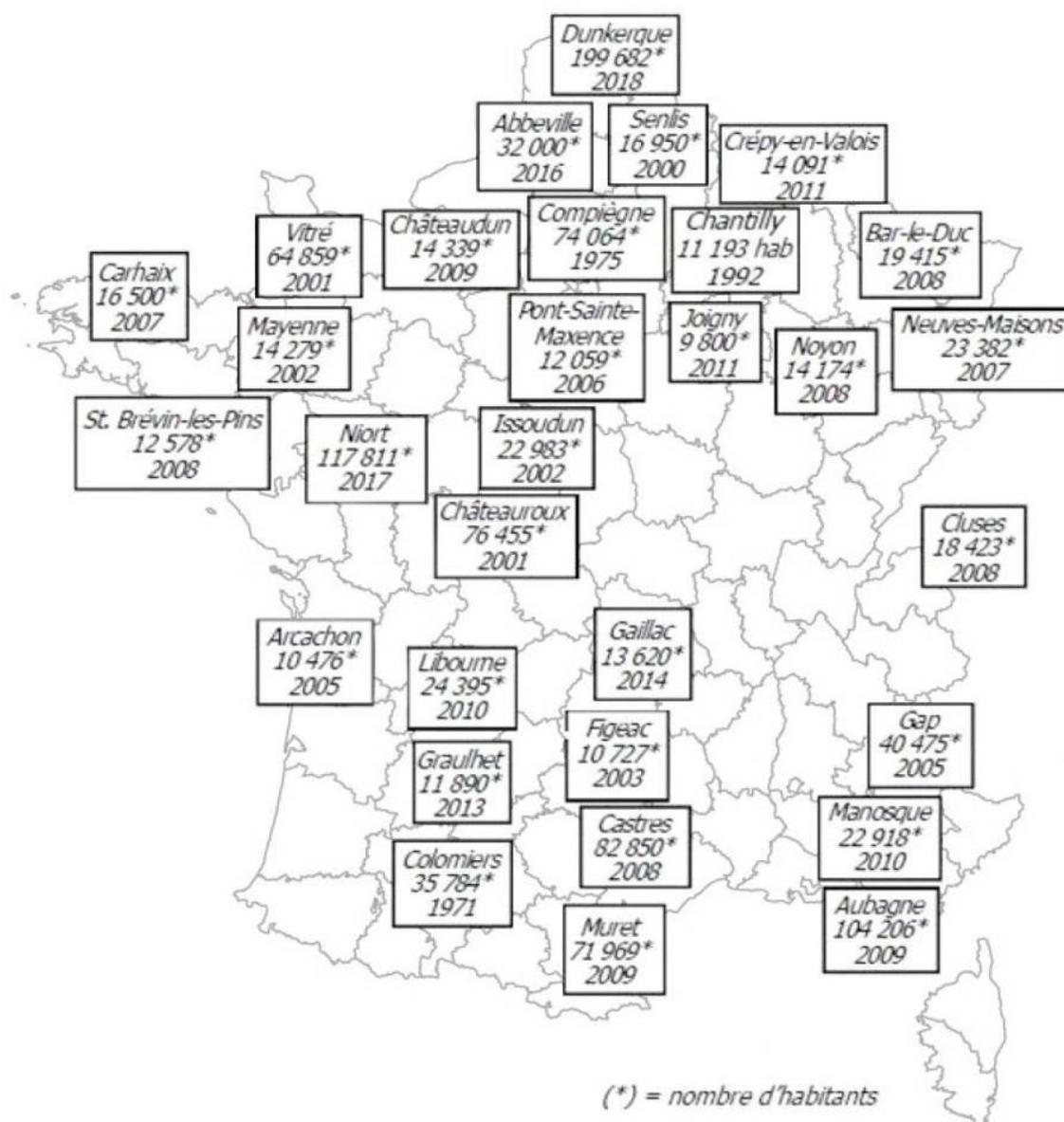
Après deux décennies pendant lesquelles la gratuité ne s'inscrit plus sur les agendas politiques locaux, elle refait surface au tournant des années 2000 lorsque les villes d'Hasselt en Belgique et Templin en Allemagne choisissent de privilégier le développement de leur réseau de transports en commun en les rendant gratuits (Storchmann 2003). Remise au goût du jour, la gratuité trouve alors un nouvel écho en Europe. Que ce soit en Suède, en Pologne, en Roumanie ou en France, l'adoption de cette politique est motivée par la montée en puissance des aspirations écologiques et, localement, par le constat du déclin de l'attractivité du centre-ville au profit des espaces périurbains tournés vers l'usage de l'automobile. En France uniquement, on dénombre ainsi une trentaine de réseaux ayant fait le choix de la gratuité, principalement au cours des années 2000 (figure 2). Ces politiques sont davantage initiées par les villes moyennes, l'exemple le plus connu étant sans doute celui de l'agglomération d'Aubagne en 2009 (Giovannangeli et Sagot-Duvauroux 2012 ; Huré 2012).

---

<sup>7</sup> Entretien avec Damien Carême, décembre 2016.

<sup>8</sup> Aux États-Unis, la gratuité des transports en commun s'est ensuite principalement diffusée dans les *college towns*, ces villes organisées autour de leur université (figure 3). Financée en grande partie par les frais de scolarité exorbitants acquittés par les étudiants, les *college towns* ont pu offrir un service de transports gratuits à leurs résidents. La ville d'Amherst dans le Massachusetts fut pionnière en la matière dès 1976. Depuis 2002, Chapel Hill en Caroline du Nord est la plus importante ville universitaire à avoir adopté la gratuité des transports parmi la soixantaine de cas recensés (Brown *et al.* 2003 ; Volinski 2012).

Figure 2. Les 31 réseaux de transports collectifs entièrement gratuits en France en 2016



Source : CGTPAG 2016<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> La ville de Colomiers a dû renoncer à la gratuité en août 2016 dans le cadre de son intégration à la métropole toulousaine. Un sort similaire menace le réseau de l'ancienne communauté d'agglomération d'Aubagne, actuellement en négociations avec les services de la métropole d'Aix-Marseille-Provence qu'elle vient de rejoindre.

**Figure 3. Les 39 réseaux de transports collectifs entièrement gratuits aux États-Unis en 2012**



Source : Volinski 2012.

### Tallinn, moteur de la gratuité en Europe au XXI<sup>e</sup> siècle

La multiplication des réseaux gratuits en Europe a développé les échanges entre les gouvernements municipaux enclins à exploiter au mieux cette expérimentation. C'est dans ce contexte que Tallinn fait office de référence comme « capitale mondiale des transports gratuits » (Commission européenne 2013). Forte de quelques 440 000 résidents, Tallinn est à ce jour la plus grande ville ayant adopté la gratuité des transports en commun. Mise en place en 2013 après un référendum populaire, la gratuité est réservée aux résidents domiciliés dans la ville, ceux-ci devant s'acquitter de l'impôt municipal sur le revenu. En quatre années seulement, 22 000 nouvelles domiciliations ont été enregistrées<sup>10</sup>, permettant à la capitale de couvrir largement la perte des revenus issus de la billetterie<sup>11</sup> et d'investir dans de nouveaux équipements et infrastructures de transport. Forte de son statut de porte-étendard de la gratuité, la municipalité estonienne s'est lancée, en partenariat avec Aubagne et Hasselt, dans la constitution d'un réseau européen de promotion du transport gratuit. Différentes rencontres se sont succédé à Bruxelles (2012 et 2014), Grenoble (2015), Dunkerque (2015), Tallinn (2012, 2013 et 2016) et Rakvere (2015) en Estonie, Erkner en Allemagne (2014), Żory en Pologne (2014), ou encore Avesta en Suède (2015). Ces rencontres ont permis de constituer un réseau de villes autour de la gratuité des transports en commun.

<sup>10</sup> Le registre des nouvelles domiciliations étant tenu mensuellement, on observe dès les premiers mois suivant la mise en œuvre de la gratuité une augmentation sans précédent des enregistrements.

<sup>11</sup> Les ventes de billets aux résidents domiciliés à Tallinn représentaient autour de 12 millions d'euros par an, soit 30 % du budget de fonctionnement des transports en commun. La mairie estime que chaque domiciliation rapporte en moyenne 1 750 euros par an en impôt sur le revenu.

## **Un « laboratoire » de la gratuité pour déconstruire les idées reçues et penser les alternatives urbaines**

En France, malgré une diffusion importante du dispositif, l'initiative de Dunkerque s'inscrit dans un contexte institutionnel très critique vis-à-vis de la gratuité des transports. (UTP 2004, 2011, 2016a ; CERTU 2010 ; GART 2013 ; FNAUT et UTP 2014 ; FNAUT et GART 2015 ; Cour des comptes 2015). Ces organismes<sup>12</sup> s'accordent sur les défis financiers que pose la gratuité, son manque d'impact sur la répartition modale, la dévalorisation symbolique et physique du service public qu'elle entraîne, ainsi que l'inadéquation avec la préoccupation principale des usagers, plus concernés par la qualité de l'offre que par son coût<sup>13</sup>. Cette hostilité théorique à l'égard de la gratuité ne doit, cependant, pas éclipser le déficit d'enquêtes scientifiques récentes pouvant attester des effets d'une telle politique.

Les premiers éléments de l'enquête menée à Dunkerque sur l'impact de la gratuité les week-ends tendent à déconstruire certaines idées largement partagées par les acteurs des transports urbains. D'abord, l'incivilité n'a pas augmenté dans les bus dunkerquois. On observe même une diminution des actes de vandalisme durant les week-ends malgré l'augmentation de la fréquentation : un nombre plus important de voyageurs aurait pu engendrer mécaniquement une recrudescence des dégradations. Ensuite, et même s'il faudra avoir plus de recul pour évaluer ces données sur le long terme, la gratuité ne semble pas poser un risque financier important pour la CUD : les recettes commerciales ne couvriraient que 12 % des dépenses de fonctionnement – soit 4,5 millions d'euros. La prise en charge de cette perte de revenus relève surtout d'un choix politique en matière d'allocation des ressources publiques de la CUD et ne s'apparente pas à une mise en péril des finances locales<sup>14</sup>. En d'autres termes, la gratuité est rendue possible par le transfert de fonds publics prélevés sur les administrés ou sur le budget de la collectivité : elle résulte donc d'une volonté politique d'investir dans les transports en commun. Dans le cas de Dunkerque, la gratuité est techniquement et financièrement réalisable pour une agglomération de 200 000 habitants, battant en brèche l'hypothèse selon laquelle cette mesure ne serait applicable qu'aux réseaux de villes moyennes. Enfin, l'attractivité du centre-ville dunkerquois semble sortir renforcée de cette initiative : nombreux sont les enquêtés affirmant profiter davantage des aménités commerciales et récréatives du centre-ville durant le week-end du fait de la gratuité. La décision de délaissier la voiture au profit du bus gratuit permet notamment de déambuler dans les rues sans aucune appréhension de la contrainte horaire qu'implique le stationnement automobile.

### **Le nécessaire développement des recherches consacrées à la gratuité des transports**

Les premières conclusions de cette enquête en cours mettent en évidence deux effets principaux chez les habitants : un développement de la mobilité des personnes âgées et des jeunes générations ainsi qu'un sentiment accru de liberté, fruit d'une plus grande autonomie dans les déplacements. Ces données appellent évidemment à de plus amples recherches mais permettent de poser les premiers jalons d'un véritable débat scientifique sur les apports et limites de la gratuité. Si l'on peut

---

<sup>12</sup> L'Union des transports publics et ferroviaires (UTP) est l'organisation professionnelle regroupant les entreprises de transport public et ferroviaires (telles que Transdev, Keolis, SNCF, groupe RATP...). Le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU) était jusqu'en 2014 un organisme chargé de conduire des études sur les transports et l'urbanisme pour le compte de l'État. La Fédération nationale des associations des usagers du transport (FNAUT) est une association de consommateurs agréée par l'État depuis 1978 qui rassemble 160 associations locales. Enfin, le Groupement des autorités responsables des transports (GART) regroupe 250 autorités organisatrices des transports composées d'élus et de représentants des collectivités.

<sup>13</sup> Cependant, l'UTP affirmait lors de la présentation des données issues de son observatoire de la mobilité en 2016 que les enquêtés souhaitaient voir les transports comme premier service public à rendre gratuit, devant l'eau, l'énergie et les ordures (UTP 2016b).

<sup>14</sup> Tout en sachant que le versement transport (VT) dans l'agglomération dunkerquoise n'a pas été porté au maximum. Il est fixé à hauteur de 1,55 % depuis 2011.

attribuer à la gratuité des transports des objectifs extrêmement variés en fonction du contexte socio-politique local, les motivations dunkerquoises mettent en lumière son rôle dans la revitalisation d'un territoire en reconversion industrielle. La multiplication des villes européennes ayant fait le choix de la gratuité des transports publics et l'articulation avec la problématique de redynamisation des centres urbains en décroissance confèrent un rôle de « laboratoire » à l'expérience dunkerquoise, en attendant que la gratuité des transports devienne enfin un objet reconnu pour la recherche urbaine.

## Bibliographie

- Brown, J., Hess, D. et Shoup, D. 2003. « Fare-Free Public Transit at Universities: An Evaluation », *Journal of Planning Education and Research*, vol. 23, p. 69-82.
- Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU). 2010. « Le débat : la gratuité des transports collectifs urbains ? », *Transflash*, n° 352, 3 p.
- Collectif pour la gratuité des transports publics dans l'agglomération grenobloise (CGTPAG). 2016. *Memento pour la gratuité des transports publics dans l'agglomération grenobloise*, Grenoble : CGTPAG, 39 p.
- Commission européenne. 2013. « Tallinn becomes “capital of free public transport” », *Eco-Innovation in Practice*. Disponible en ligne à l'URL suivant : [http://ec.europa.eu/environment/ecoap/about-eco-innovation/good-practices/estonia/20130617-capital-of-free-public-transport\\_en](http://ec.europa.eu/environment/ecoap/about-eco-innovation/good-practices/estonia/20130617-capital-of-free-public-transport_en).
- Communauté urbaine de Dunkerque (CUD). 2013. *Plan local de l'habitat 2013-2018. Tome 1 : Diagnostic*, Dunkerque : CUD, 114 p.
- CUD. 2014. *THNS communauté urbaine de Dunkerque. Dossier d'étude préalable*, Dunkerque : CUD/Alfred Peter Paysagiste/MA-GEO Morel Associés/Roland Ribl et Associés/Alternative Ingénierie/MBA Consultants/L'Atelier Lumière/Yves Laurin Conseil/ACOGEC, 235 p.
- CUD. 2015. *THNS communauté urbaine de Dunkerque. Avant-projet. Dossier 1 : Le nouveau réseau*, Dunkerque : CUD/Alfred Peter Paysagiste/MA-GEO Morel Associés/Roland Ribl et Associés/Alternative Ingénierie/MBA Consultants/L'Atelier Lumière/Yves Laurin Conseil/ACOGEC, 67 p.
- CUD. 2016. *Enquête ménages déplacements réalisée dans la région dunkerquoise en 2015*, Dunkerque : CUD, 145 p.
- Cour des comptes. 2015. « Les transports publics urbains de voyageurs : un nouvel équilibre à recherche », in Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, p. 261-320.
- Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT) et Union des transports publics et ferroviaires (UTP). 2014. *Pour un développement durable du service de transport public, non à la gratuité totale*, 4 p.
- Giovannangeli, M. et Sagot-Duvaurox, J.-L. 2012. *Liberté, égalité, gratuité. Voyageurs sans ticket. Une expérience sociale à Aubagne*, Vauvert : Au Diable Vauvert.
- Groupe des autorités responsables de transport (GART). 2013. *Position du GART. La gratuité dans les transports publics*, 4 p.
- Groupe des autorités responsables de transport (GART) et Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT). 2015. « La gratuité des transports en Europe. Une étude de la FNAUT soutenue par le GART », *Les Cahiers du GART*, n° 13, 19 p.
- Hofmann, P. 1971. « Rome Offers Free Transit Rides in Test to Reduce Auto Traffic », *The New York Times*, archives, 31 décembre, p. 2.
- Hofmann, P. 1972. « Rome Ending Its No-Fare Test; Commuter Bus Tickets Planned », *The New York Times*, archives, 1<sup>er</sup> juillet, p. 2.

- Huré, M. 2012. « Gratuité des transports collectifs. De l'expérience sociale à l'alternative politique », *Métropolitiques*, 16 novembre, URL : [www.metropolitiques.eu/Gratuite-des-transports-collectifs.html](http://www.metropolitiques.eu/Gratuite-des-transports-collectifs.html).
- Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). 2016. *Revenus et pauvreté des ménages en 2013. Intercommunalité-métropole de CU de Dunkerque (245900428)*, chiffres détaillés. Disponible en ligne à l'URL suivant : [www.insee.fr/fr/statistiques/2117515?geo=EPCI-245900428](http://www.insee.fr/fr/statistiques/2117515?geo=EPCI-245900428).
- Keblowski, W. 2016. « The Contradictory Debate about Free-Fare Public Transportation », communication présentée à la conférence « Administrative Reform and Public Transport » à Tallinn.
- Perone, J. 2002. *Advantages and Disadvantages of Fare-Free Transit Policy*, rapport préparé pour le National Center for Transportation Research, 28 p.
- Robert, M. 2015. *Transports public urbains. Textes sur la gratuité*, Carfree France Éditions.
- Sagot-Duvauroux J.-L. 2016. *Pour la gratuité*, Paris: Éditions de l'Éclat [3<sup>e</sup> éd. augmentée après *De la gratuité* (2006) et *Pour la gratuité* (1995)]. Disponible en intégralité à l'URL suivant : [www.lyber-eclat.net/lyber/sagot1/gratuite.html](http://www.lyber-eclat.net/lyber/sagot1/gratuite.html).
- Scheiner, J. et Starling, G. 1974. « The Political Economy of Free-Fare Transit », *Urban Affairs Quarterly*, vol. 10, n° 2, p. 170-184.
- Storchmann, K. 2003. « Externalities by Automobiles and Fare-Free Transit in Germany: A Paradigm Shift? », *Journal of Public Transportation*, vol. 6, n° 4, p. 89-105.
- Studenmund, A. H. et Connor, D. 1982. « The Free-Fare Transit Experiments », *Transportation Research. Part 1: General*, vol. 16, n° 4, p. 261-269.
- Transportation*. 1972. « News: Free Transport », vol. 1, n° 2, p. 239-245.
- Union des transports publics et ferroviaires (UTP). 2004. *Gratuité des transports publics urbains et répartition modale. Retour sur rapport final*, Paris : Axiales/Programme de recherche et d'innovation dans les transports terrestres (PREDIT)/Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), 66 p.
- UTP. 2011. *La Gratuité dans les transports publics urbains : une fausse bonne idée*, Paris : UTP, 8 p.
- UTP. 2016a. *Panorama de la tarification en France*, Paris : Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF).
- UTP. 2016b. *Observatoire de la mobilité 2016*, Paris : UTP, 20 p.
- Volinski, J. 2012. *Implementation and Outcomes of Fare-Free Transit Systems. A Synthesis of Transit Practice*, rapport pour le Transportation Research Board, 105 p.

**Henri Briche** est doctorant en science politique (au laboratoire Triangle ; UMR CNRS 5206) et chargé d'études de l'association VIGS (Villes innovantes et gestion des savoirs). Il termine une thèse consacrée aux politiques d'attractivité résidentielle menées à Saint-Étienne et à Détroit et a mené en parallèle une enquête sur les effets de la gratuité des transports en commun à Dunkerque (2017).

**Maxime Huré** est maître de conférences en science politique à l'université de Perpignan Via Domitia, chercheur au CDED (Centre de droit économique et du développement ; EA 4216) et chercheur associé au laboratoire Triangle (Sciences Po Lyon ; UMR CNRS 5206). Il est président de l'association VIGS (Villes innovantes et gestion des savoirs). En 2017, il a publié *Les Mobilités partagées. Nouveau capitalisme urbain* (Paris, Publications de la Sorbonne).

Sa page personnelle : <http://triangle.ens-lyon.fr/spip.php?article917>.

**Pour citer cet article :**

Henri Briche et Maxime Huré, « Dunkerque, nouveau “laboratoire” de la gratuité des transports », *Métropolitiques*, 30 mai 2017. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Dunkerque-nouveau-laboratoire-de.html>.