



HAL
open science

Gouvernance d'un projet de restructuration de réseau de transport public : étude basée sur le cas du futur réseau de transport public de la communauté d'agglomération de La Rochelle

Lucile Cablé

► **To cite this version:**

Lucile Cablé. Gouvernance d'un projet de restructuration de réseau de transport public : étude basée sur le cas du futur réseau de transport public de la communauté d'agglomération de La Rochelle. Gestion et management. 2014. dumas-02913824

HAL Id: dumas-02913824

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-02913824>

Submitted on 10 Aug 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Université Lumière Lyon 2
École Nationale des Travaux Publics de l'État

Master 2 professionnel « Transports Urbains et Régionaux de Personnes »

**GOUVERNANCE D'UN PROJET DE RESTRUCTURATION
DE RÉSEAU DE TRANSPORT PUBLIC**

**ÉTUDE BASÉE SUR LE CAS DU FUTUR RÉSEAU DE TRANSPORT PUBLIC
DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE LA ROCHELLE**

par Lucile CABLÉ

Mémoire de stage

sous la direction de M. Faivre-d'Arcier et M. Réveillère
présenté et soutenu le 18 septembre 2014

Composition du jury

Catherine BOUTEILLER, Laboratoire d'Economie des Transports

Bruno FAIVRE-D'ARCIER, professeur à l'université Lumière Lyon 2

Thierry REVEILLERE, service Mobilité et Transports de la Communauté d'Agglomération de La Rochelle

Avant-propos

L'analyse de la gouvernance, de la gestion et du management de projet est un sujet délicat et propre au fonctionnement de chaque collectivité. L'étude menée dans ce mémoire s'appuie majoritairement sur l'exemple du projet de restructuration du réseau de transport public de l'agglomération de La Rochelle. Ainsi, ce document est avant tout l'analyse à un instant précis : d'un contexte, d'un cadre de travail, d'une situation politique, etc. Il ne représente en rien une expertise fine ou une assistance au choix d'un mode de gouvernance pour un projet de réorganisation de réseau de transport ou même plus largement d'aménagement du territoire. Par ailleurs, ce mémoire se base sur des observations et analyses faites lors d'un projet de fin d'études, dans le cadre du master 2 professionnel Transports Urbains et Régionaux de Personnes. De ce fait, l'argumentaire développé n'est que l'aboutissement d'une expérience professionnelle de six mois, et, bien que l'analyse tende à être la plus objective possible, il ne faut pas oublier que ce document a été rédigé lors d'un stage au sein d'une autorité organisatrice des transports et plus particulièrement du service technique « Mobilité et Transports », porteur de ce projet.

Intégrer une collectivité, c'est connaître son passé, comprendre son fonctionnement, ses méthodes de travail, sa relation avec les élus, avec la direction générale, mais aussi avec les administrés. Mais intégrer une agglomération dont le périmètre s'est agrandi quelques mois plus tôt et dont le résultat des élections municipales a mis une nouvelle politique à sa tête, quelques jours plus tôt, est une toute autre histoire.

Je ne remercierai jamais assez Thierry Réveillère, mon maître de stage, de m'avoir éclairée lorsque je me débattais avec le fonctionnement d'une administration, des marchés publics, des instances politiques, etc. Sa bonne humeur, son aide et sa confiance m'ont permis d'accomplir les missions qui m'étaient confiées et de réaliser ce mémoire dans les meilleures conditions. Je tiens également à remercier Marie Santini, la chef du service Mobilité et Transports de la Communauté d'Agglomération (CdA) de La Rochelle, pour son accueil au sein du service et m'avoir offert l'opportunité de travailler sur un dossier à forts enjeux. Ma plus sincère reconnaissance s'adresse à l'ensemble du service pour leur bienveillance et jovialité tout au long de mon stage, et plus particulièrement à Hervé, Vincent, Amaury, Stéphanie et Anthony, qui ont été pour moi, bien plus que de simples compagnons d'open-space. Je tiens également à remercier tous les services et élus de la CdA ainsi que les différents professionnels que j'ai pu rencontrer pendant mon stage et qui ont contribué eux aussi à mon épanouissement personnel dans le vaste domaine des transports.

Quant à la rédaction de ce mémoire, je la dois bien évidemment à Thierry qui m'a soutenue jusqu'au bout, à Laurent Bernard qui en connaît bien plus sur les collectivités qu'il ne voudrait l'admettre, à Amaury qui m'a amenée à me poser les bonnes questions, à Bruno Faivre-d'Arcier qui a été présent tout au long de mon stage et m'a sagement conseillé, et enfin à tous les étudiants de la promotion, sans qui, l'année ainsi que le stage n'auraient pas été si enrichissants.

Sommaire

Introduction

1	Extension du périmètre communautaire de l'agglomération : ce que dit la réforme des collectivités territoriales	6
2	Extension du périmètre de la compétence « transport » : ce que dit la loi	8
3	Étude de l'extension des lignes.....	11
4	Problématique et méthodologie.....	14

Chapitre 1 - La gouvernance face aux enjeux du futur réseau de transport

1	Diagnostic du territoire.....	21
2	Contexte de la restructuration du réseau.....	26
3	Enjeux politiques.....	31
4	Enjeux économiques.....	46
5	Enjeux techniques.....	53
6	Enjeux sociaux.....	59
7	Nouveau schéma de gouvernance.....	62

Chapitre 2 - La gestion de projet vers une stabilisation de la gouvernance

1	Quelles conséquences d'une évolution de la gouvernance ?.....	63
2	Anticiper et sceller la gouvernance pour mieux la maîtriser ?	69

Conclusion générale

1	Définition de la gouvernance.....	722
2	Evolution de la gouvernance.....	733
3	Suites à donner	74

Introduction

Depuis le début de la crise économique de 2007, les autorités territoriales ont dû se réorganiser pour faire face à de nouveaux enjeux politiques et économiques. De nombreuses réformes touchant au fonctionnement des collectivités territoriales ont vu le jour. Ces modifications législatives ou organisationnelles qui sont généralement initiées par le gouvernement remettent en question l'autorité et les compétences locales et régionales.

Peu après le début du précédent mandat présidentiel (second semestre de l'année 2007), dans un souci de pérennisation des finances publiques et de simplification de l'administration territoriale, un travail a été engagé avec les collectivités. Pour préciser cette démarche, la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales se décompose en cinq grands axes :

- Rénovation de l'exercice de la démocratie locale
- Adaptation des structures à la diversité des territoires
- Développement et simplification de l'intercommunalité
- Clarification des compétences des collectivités territoriales
- Dispositions finales et transitoires

Au-delà d'un aspect purement financier, la réforme territoriale a pour but de simplifier l'organisation territoriale pour renforcer la démocratie locale et rendre les territoires plus attractifs. En effet, les structures locales se sont excessivement complexifiées depuis les premières lois de décentralisation. Avec 36 783 communes, 100 départements, 26 régions, 15 900 syndicats intercommunaux et 371 pays, le millefeuille administratif est devenu illisible. De plus, l'organisation administrative avec l'enchevêtrement des compétences et des financements croisés est aux yeux de 83 % des français¹ trop compliquée. D'après l'ancien Président de la République, Nicolas Sarkozy, à propos de la réforme : « Cette démarche stimule l'initiative et les énergies locales. Elle renforce les libertés locales, celles dont Tocqueville disait qu'elles sont la force des peuples libres »². Sans forcément parler de « libertés », nous allons essayer de comprendre quelles sont les finalités de la réforme territoriale, mais nous examinerons essentiellement l'impact de cette réforme au niveau de la Communauté d'agglomération de La Rochelle (CdA), et comprendrons en quoi elle a été un des éléments précurseurs de la construction d'un nouveau réseau de transport public à l'horizon 2017. Rappelons que ce projet, ainsi que l'évolution de sa gouvernance font l'objet de ce mémoire.

¹ Ministère de l'intérieur, 2008

² Lors de son discours de Saint-Dizier, en octobre 2009

1 EXTENSION DU PÉRIMÈTRE COMMUNAUTAIRE DE L'AGGLOMÉRATION :

CE QUE DIT LA RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Face à l'empilement des structures, la réforme propose de regrouper les collectivités territoriales autour de deux pôles :

- Un pôle « départements-région » qui regroupe des élus territoriaux communs afin de faciliter la cohérence et la complémentarité des politiques locales, mais dont les enjeux ne sont pas directement liés avec le sujet d'étude.
- Un pôle « communes-intercommunalité » où la commune demeure la cellule de base de l'organisation, tout en s'inscrivant dans un cadre intercommunal rénové et démocratisé, afin de mutualiser les moyens et de renforcer l'efficacité de l'action des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), aux bénéfices des administrés. Le couple commune-intercommunalité constitue le niveau le plus à même de répondre aux attentes de la population en termes d'aménagement de l'espace et de gestion des services de proximité, incluant bien évidemment la problématique des transports.

L'objectif est d'aboutir à une couverture intégrale du territoire à travers l'élaboration de nouveaux schémas départementaux de coopérations intercommunales. En effet, les collectivités territoriales peuvent s'associer pour l'exercice de leurs compétences, soit par convention, soit en formant une structure de coopération dont la forme la plus courante est l'EPCI. Dans chaque département, un travail a ainsi été mené par les préfets et les élus locaux afin de réadapter la carte intercommunale avant fin décembre 2013.

Face à l'enchevêtrement des compétences et des financements croisés, la réforme tend à clarifier le mode d'exercice des compétences des collectivités territoriales et à recadrer les cofinancements pour que l'instruction des dossiers soit plus rapide, économe et efficace. Concrètement, les compétences attribuées par la loi, le seront à titre exclusif, excepté pour le tourisme, le sport et la culture. La commune, au plus près de sa population et de ses besoins, conserve sa clause de compétence générale.

Par ailleurs, la réforme des collectivités vise à réduire la taille maximale du conseil communautaire et le nombre de vice-présidents, ce qui aura bien évidemment une lourde incidence sur les gouvernances de projets. Les conséquences directes de cette restriction sont traitées plus finement dans le corps du mémoire.

>>> La loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales a modifié en profondeur le paysage intercommunal français et par conséquent celui de l'agglomération de La Rochelle. Au 1^{er} Janvier 2014, toutes les communes doivent être rattachées à un EPCI, et le périmètre de ces derniers doivent être revus afin d'en diminuer le nombre et de renforcer l'organisation territoriale. Dans cette optique, et comme toutes les collectivités de France, la Communauté d'Agglomération de La Rochelle

(CdA) a été invitée par le Préfet de son département à mener une réflexion sur une potentielle évolution de son périmètre. Dès début 2011, les élus de la CdA, et ceux des communes voisines souhaitant la rejoindre (ou en capacité de le faire), ont travaillé ensemble pour définir de nouveaux contours à l'agglomération. Après plusieurs semaines de réflexions, c'est le scénario d'un élargissement à 10 communes (issues de la CdC Plaine d'Aunis et de la CdA du Pays Rochefortais) qui a été retenu, dans un très large consensus.

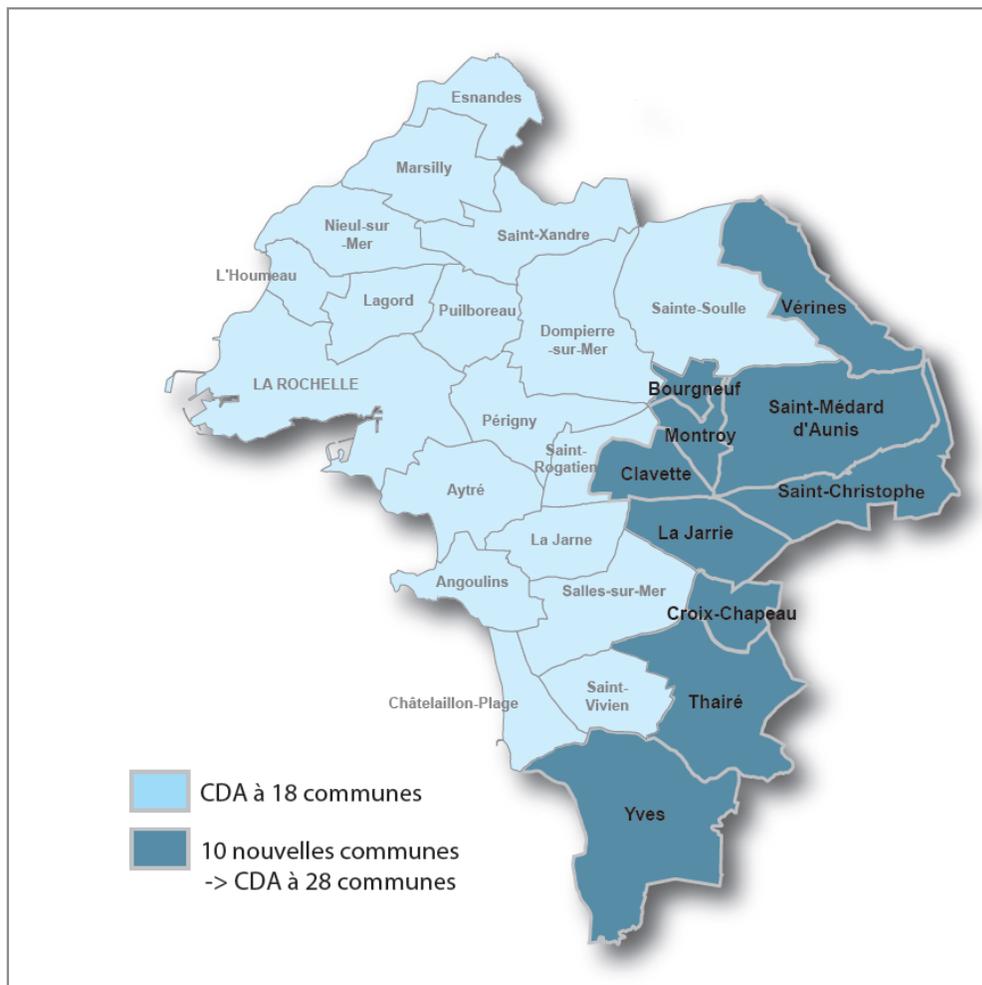


Figure 1 Périmètre de la Communauté d'Agglomération de La Rochelle, avec les 10 communes entrantes au 01/01/14
Sources : CdA (2014)

Ainsi, au 1^{er} janvier 2014, les frontières de la CdA de La Rochelle se sont élargies, et il était possible de lire sur le Point Commun³, le magazine mensuel des habitants de la Communauté d'Agglomération de La

³ N°88, édition du mois de décembre 2013

Rochelle : « *Engagé en 2011, le processus d'élargissement de la CdA de La Rochelle se concrétisera dans un mois, au 1er janvier 2014. S'il résulte au départ d'une obligation législative, ce nouveau périmètre s'est très vite imposé comme une évidence, tant les dix nouvelles communes qui y seront intégrées et leurs habitants vivent déjà tournés vers la CdA de La Rochelle. À travers elles, à travers eux, se dessine le nouveau visage de l'agglomération rochelaise. [...] Fruit d'un large consensus, ce nouveau périmètre a été pensé pour faire profiter aux collectivités entrantes de toutes les compétences actuelles de la CdA -de manière progressive- sans remettre en cause l'équilibre budgétaire de la collectivité. »*

Voici les différentes compétences dont dispose la Communauté d'agglomération de La Rochelle pour remplir ses missions de service public auprès de la population, des entreprises et autres organismes publics et privés de son territoire :

- L'aménagement de l'espace
- L'organisation des transports urbains
- L'équilibre social de l'habitat et la politique de la ville
- Le développement économique et l'emploi
- L'enseignement supérieur
- L'environnement
- Les technologies de l'Information et de la Communication
- Les équipements communautaires
- La solidarité envers les communes

2 EXTENSION DU PÉRIMÈTRE DE LA COMPÉTENCE « TRANSPORT » :

CE QUE DIT LA LOI

L'extension de la CdA à 28 communes se traduit par un élargissement du périmètre géographique, mais aussi par l'accès aux nouvelles communes à des services et équipement de la CdA, avec entre autres les transports collectifs. Faisons un zoom sur les textes de loi et documents de planification qui ont conduit l'agglomération de La Rochelle à étendre sa compétence « transport » :

Date de publication	Intitulé du texte	Description de la loi
Décembre 1982	Loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI)	Loi fondamentale d'organisation des <u>services publics</u> de transport en <u>France</u> ; elle affirme un droit au transport pour tout le monde. C'est la loi fondatrice des Plan de Déplacements Urbains (PDU).
Décembre 1996	Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie (LAURE)	Loi rendant obligatoire les PDU dans les agglomérations de plus de 100000 habitants.
12 Juillet 1999	Loi dite « loi Chevènement »	Loi qui vise à simplifier le paysage de l'intercommunalité, et dont un certain nombre d'objectifs seront réadaptés dans la réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010.
3 aout 2009	Loi Grenelle 1	Loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement
13 juillet 2010	Loi Grenelle 2	Compléments de la loi Grenelle 1
16 décembre 2010	Réforme des collectivités territoriales	Loi affirmant la réorganisation des périmètres des EPCI et le cadrage de leurs compétences.
-	Documents de planification relatifs à l'aménagement du territoire	PDU, Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), Plan Local d'Urbanisme Intercommunale (PLU) et PLU d'intercommunalité (PLUI) promus par la loi Grenelle
3 novembre 2010	Le code des transports	Code juridique regroupant les dispositions juridiques relatives aux transports en France.

Figure 2 | Textes de loi ayant conduit la CdA à élargir son territoire au 01/01/14

Sources : *LégiFrance*

Depuis 1982, la loi LOTI offre la possibilité à tous de se déplacer « dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix ainsi que de coûts pour la collectivité ». Elle a été recodifiée dans le code des transports en décembre 2010. Le chapitre II (article 28) de la LOTI précise la création de Plans de Déplacements Urbains (PDU) qui sont des documents de planification des déplacements des transports. Ils sont rendus obligatoires dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, en 1996 par la loi LAURE, qui leur impose également de nouvelles orientations.

Avec environ 130 000 habitants en 1997, le conseil communautaire de la Communauté de Ville de La Rochelle donne son accord pour la réalisation d'un premier Plan de Déplacements Urbains, avec une volonté politique forte : que cette prospective sur les déplacements reflète au maximum les attentes de la population tout en répondant aux enjeux de développement du territoire. Avant que le premier PDU de l'agglomération de La Rochelle soit approuvé (le 27 octobre 2000), la communauté de Ville de La Rochelle s'est transformée en Communauté d'Agglomération (CdA), suite à la réforme de l'intercommunalité de la loi Chevènement.

Comme l'explique le Plan de Déplacements Urbains de l'agglomération de La Rochelle, la configuration du territoire est très propice à l'utilisation de la voiture particulière. Cependant celui-ci s'engage par de multiples amendements, suite aux lois Grenelle 1 et 2, à valoriser les transports collectifs au détriment de la voiture, tout en diminuant les gaz à effet de serre (GES) produits par les déplacements de personnes.

Le 29 Novembre 2012, un nouveau PDU est approuvé. Il s'adapte aux nouveaux défis en termes de mobilités, environnement, urbanisme et est rendu compatible avec les : Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), Plan Régional de la Qualité de l'Air (PRQA) et Plan Climat Energie Territorial (PCET). Il va de soi que le PDU de 2012-2021 a été rédigé de manière à anticiper les enjeux de l'intégration de nouvelles communes à l'horizon 2013-2014. Depuis l'adoption du PDU, la CdA a fait le choix d'un PLUi pour 2016 « 3 en 1 » comprenant le PLU, le PDU et le PLH.

Il est également important de noter que toute modification d'un PTU entraîne l'obligation d'élaborer un nouveau PDU dans un délai de trois ans (article 28-2-2 de la LOTI). L'AOT peut modifier son PDU selon une procédure simplifiée introduite par l'article 39 de la loi Urbanisme et habitat du 03 juillet 2003, « à condition qu'il ne soit pas porté atteinte à l'économie générale du plan ». Les services de l'État, les régions et les départements sont associés à cette modification, ainsi que les maires des communes dont le territoire est concerné par le projet de modification. La CdA prévoit de lancer les études de la révision de son PDU fin 2014, pour une validation de son nouveau PDU en 2016.

>>> Dès le 1^{er} Janvier 2014, afin de répondre aux lois régissant les transports publics, aux objectifs des documents de planification, mais aussi et surtout aux besoins de ses nouveaux administrés, la CdA de La Rochelle, en tant qu'Autorité Organisatrice des Transports (AOT) étend son offre de transport collectifs au nouveau Périmètre de Transports Urbains (PTU).

3 ÉTUDE DE L'EXTENSION DES LIGNES

Avant de discuter les choix de l'AOT quant à la desserte des nouvelles communes, il semble essentiel d'analyser les indicateurs géographiques et démographiques qui caractérisent l'élargissement de la CdA.

Avant l'extension	Après l'extension	Progression
18 communes	28 communes	+56 %
205,71 km ²	343,28 km ²	+67 %
145 912 habitants	160 857 habitants	+10 %
64 693 actifs	72 353 actifs	+12 %
72 318 emplois	74 213 emplois	+3 %

Figure 3 Évolution du territoire et de sa population, après l'intégration des 10 communes

Sources : « La CdA grandit : les repères », PointCommun, n° 81, juin 2012, p. 11

Avec plus de la moitié de communes supplémentaires, la CdA agrandit son territoire de 67 %, tandis que sa population n'augmente que de 10 %. En effet, les communes intégrées sont à tendance rurale, et leur foncier est moindre en comparaison du centre de l'agglomération, attirant ainsi de jeunes familles composées d'actifs, qui travaillent pour la plupart à La Rochelle où dans sa périphérie (+12 % d'actifs pour seulement +3 % d'emplois) et ont à *fortiori* besoin de se déplacer. Cette évolution mineure de l'emploi se traduit également par une augmentation quasiment imperceptible du Versement Transport (VT). Cette contribution versée à l'autorité organisatrice des transports par les entreprises de plus de 9 employés permet de couvrir une partie des dépenses d'exploitation d'un réseau de transport. À La Rochelle, après l'extension de l'agglomération, la part du versement transport dans les recettes de fonctionnement du réseau de transport n'a pas changé (65 %) tandis que l'évolution estimée des dépenses de fonctionnement est d'environ +4 % en 2014.

Cette restriction des moyens financiers a amené la CdA à s'interroger sur le niveau d'offre qu'elle était capable de proposer à ses nouveaux habitants, mais aussi et surtout à quel transporteur elle allait confier cette mission. Effectivement, plusieurs choix émergeaient du fait de la multiplicité des transporteurs présents sur le territoire. La carte en Annexe 1 permet de situer le rôle de chaque opérateur sur le territoire de la CdA.

- La Régie des Transport en Communs de La Rochelle (RTCR) en charge des transports à La Rochelle et ses communes environnantes, dites « première couronne »,
- Transdev, responsable des communes aux extrémités de l'agglomération, dites « seconde couronne »,
- Kéolis, exploitant du conseil Conseil Général de Charente-Maritime (CG17) sur des lignes interurbaines.

Il était donc question d'étudier toutes les possibilités pour cet ajustement de desserte, sans écarter l'hypothèse d'un quatrième opérateur. Pour cela, il était indispensable de solliciter chaque délégataire, et de prendre en compte l'échéance de leur contrat respectif :

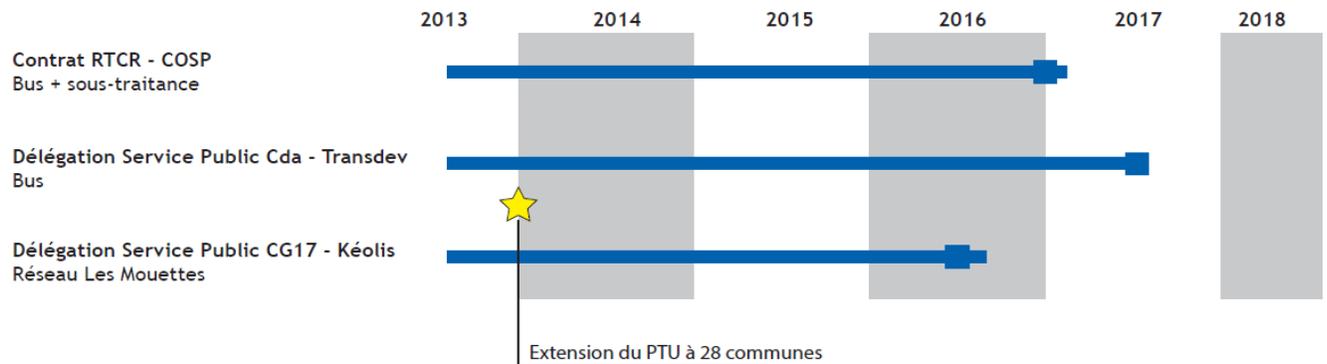


Figure 4 Échéances des contrats avec les transporteurs sur le territoire de la CdA

Sources : CdA (2013)

- Un contrat avec une régie (de transport) est relativement « simple » à modifier ou prolonger, cependant à La Rochelle, cet opérateur n'exploite aucune ligne en périphérie de l'agglomération, rendant onéreux son déploiement sur les nouvelles communes.
- La convention de délégation de service public signée par la CdA et Transdev, pour les transports collectifs en seconde couronne, prendra fin en 2017. En parallèle de la problématique d'extension de l'offre en troisième couronne, il était donc opportun de s'interroger sur la nature du renouvellement de ce contrat.
- Et enfin, la délégation de service public pour l'exploitation des lignes interurbaines concerne uniquement Kéolis et le CG17 ; l'AOT n'a donc aucun droit sur ces lignes bien que certaines d'entre elles traversent les 10 communes entrantes et seraient susceptibles d'intéresser les résidents.

Par ailleurs, lorsque la CdA a dû retenir une solution pour la desserte des futures communes de l'agglomération, les élections municipales du printemps 2014 approchaient et il était délicat pour l'équipe politique en place de prendre des décisions transformant radicalement le paysage des transports publics de l'agglomération. Conséquemment, dans l'optique de laisser l'opportunité à la prochaine équipe politique de réorganiser les transports publics sur le territoire de la CdA, des contrats temporaires ont été signés avec le Conseil Général, et un avenant à la convention avec Transdev a été rédigé. Le schéma simplifié de la CdA avant et après l'agrandissement, disponible en Annexe 2, présente la solution retenue par l'AOT.

L'idée est de prolonger les lignes de Transdev là où il n'y a aucune offre proposée par le département. Dans le cas contraire, le CG17 ouvre ses lignes interurbaines (en montée et descente) à la population de la CdA et propose une tarification similaire à celle du réseau de transport public de l'agglomération de La Rochelle : Yélo.

Avant l'extension de la CdA, l'ensemble des lignes dont l'intégralité du parcours est sur le PTU est de la compétence de la CdA, la descente et la montée sont autorisées à chaque arrêt, et la vente des titres de transport est soumise à la tarification Yélo. Par contre, les lignes dont une partie ou l'intégralité du tracé sort du PTU sont de la compétence du Conseil Général. Afin d'éviter la concurrence avec les lignes urbaines, la montée au sein du PTU, à bord des bus départementaux est interdite.

Après l'extension de la CdA, pour les lignes urbaines, aucun changement notable, mise à part l'extension de certaines lignes pour desservir les nouvelles communes. Les lignes du CG17 dont l'ensemble du tracé fait désormais partie du PTU deviennent à la charge de la CdA. Les lignes dont une partie du parcours reste toujours en dehors du PTU demeurent de la compétence du CG17. Toutefois, pour la totalité de ces lignes, deux contrats ont été signés entre la CdA et le CG17. Dans le premier, la CdA délègue sa nouvelle compétence au CG17 pour que celui-ci continue d'exploiter ses anciennes lignes, mais lorsque des usagers se déplacent au sein du PTU, ils sont soumis à la tarification Yélo. Une compensation financière est versée au CG17 pour permettre de compenser la tarification départementale précédente. Le second contrat permet l'ouverture de toutes les lignes départementales traversant le PTU, à la montée. Ce choix crée bien entendu de la concurrence pour les lignes de Transdev essentiellement, mais après des études, il a été démontré que celle-ci serait relativement faible.

Par ailleurs, le Syndicat Mixte de la Mobilité Durable (Symod) dont la CdA et le département sont membres, conduit sur son territoire des actions de :

- coordination des services de transports organisés par les différentes autorités organisatrices des transports, de développement de l'intermodalité des transports collectifs,
- création d'une tarification coordonnée et de titres uniques ou unifiés. Dans le cadre de ses missions, le Symod conclut notamment des conventions spécifiques avec les exploitants du transport collectif portant sur la répartition des recettes intermodales sur la base des validations enregistrées par les transporteurs.

>>> Après l'extension temporaire de l'offre de transport aux communes entrantes et la mise en place de la nouvelle équipe politique, il ne s'agit pas seulement de réfléchir aux potentiels modes de gestion en 2017 : restructurer le réseau de transport public devient une nécessité. Il est question de répondre efficacement aux besoins de tous les habitants, de mettre des moyens et donc des financements là où la demande est la plus forte, et enfin d'améliorer les performances du réseau pour augmenter sa fréquentation et ainsi réduire l'émissions des GES. Tant d'enjeux ou d'objectifs issus des documents de planification, qui doivent d'une manière ou d'une autre, être cohérents ou complémentaires avec les nouvelles orientations politiques.

Ce détour par la réforme territoriale des collectivités nous a permis de mettre en avant un des éléments clés du futur réseau, à savoir l'agrandissement de la CdA, mais aussi d'afficher clairement l'importance de la réglementation dans l'organisation des transports publics. Cependant, l'aspect juridique apparaît comme une base de travail, mais les réels enjeux d'un projet de restructuration de réseau sont techniques, politiques, économiques et sociaux.

4 PROBLÉMATIQUE ET MÉTHODOLOGIE

4.1 DÉFINITION DE LA PROBLÉMATIQUE

C'est dans un contexte financier maîtrisé, avec une nouvelle équipe politique, contraint par un calendrier et des objectifs ambitieux, que s'inscrit le projet du nouveau réseau de transport public à l'horizon 2017. Pour l'élaboration de ce dernier, la CdA a fait appel à une assistance à maîtrise d'ouvrage dans la définition et la mise en œuvre du futur réseau de transport public. Tout au long du projet, la CdA s'entoure également de multiples partenaires (élus, services publics, entreprises, associations, autres AOT, ...) afin de construire un réseau cohérent, accessible, simple et efficace. Nous nous demandons comment la CdA, en tant qu'autorité organisatrice des transports et pilote de ce projet, réussit à encadrer autant d'acteurs différents avec chacun leurs propres enjeux et ambitions. L'hypothèse privilégiée dans ce mémoire est l'établissement d'une gouvernance équilibrée et compétente.

Ainsi, la problématique à laquelle ce mémoire répondra, au travers de l'exemple de l'agglomération de La Rochelle, peut s'exposer comme il suit :

Comment est définie et évolue la gouvernance d'un projet de restructuration de réseau de transport public ?

Cette problématique, qui s'inscrit dans la thématique plus générale de la gouvernance, a été retenue pour plusieurs raisons :

- En dehors du monde des transports, la gouvernance est un sujet d'envergure dans un monde en perpétuelle mutation, où mondialisation, décentralisation, nouvelles technologies et évolution du besoin, prennent le pas sur notre organisation. Comme le fait remarquer à juste titre Claude Rochet, spécialiste en sciences de gestion « *Une bonne gouvernance ne transforme pas seulement les relations entre les gouvernements et les citoyens ; elle permet aussi un fonctionnement efficace des institutions publiques* ». Même si l'objectif premier de ce mémoire n'est pas de juger si la gouvernance du projet analysé est « bonne », et que nous n'œuvrons pas à l'échelle de « gouvernements », mais plutôt d'instances délibérantes ou d'équipe politique, Rochet rappelle ici l'importance d'évoluer en collaboration au sein d'une institution et de pouvoir identifier correctement l'objectif d'une gouvernance afin de renforcer l'efficacité d'un service public (quel qu'il soit), et d'une manière plus générale pour travailler en collectivité.
- Comme nous le verrons plus tard, un bureau d'étude assiste la CdA dans la définition et la construction du futur réseau de transport ; il fait donc partie intégrante de la gouvernance, et il est intéressant de constater de quelle manière une Assistance à Maître d'Ouvrage (AMO) fonctionne étroitement avec une AOT et comment évolue leur méthode de travail au cours d'un tel projet.
- En tant qu'acteur majeur dans la construction d'un réseau de transport, il est fondamental de comprendre également, le rôle que joue la population à différentes étapes du projet, mais aussi sa relation avec les élus territoriaux.

- D'une manière générale au travers de cette problématique, ce rapport permet d'analyser la gouvernance dans son ensemble : sa création, son évolution, ses contraintes, ses limites, ses avantages et inconvénients, son impact, ses enjeux, son futur ...

Pour porter un jugement sur la gouvernance d'un projet, il est fondamental d'en clarifier son ou ses sens. Nous cadrerons donc dans ce mémoire la définition du terme « gouvernance », qui, selon les projets et surtout leur échelle, peut varier. Il existe en effet trois sens distincts, chacun relatif à une dimension de la gouvernance : la gouvernance organisationnelle, la gouvernance institutionnelle et les régimes de gouvernance.

D'après la définition de l'économiste Bernard Enjolras⁴ : «La gouvernance organisationnelle s'intéresse aux modalités de coordination et d'interaction des acteurs au sein de l'organisation ; la gouvernance institutionnelle s'intéresse aux modalités de coordination et d'interaction entre, d'une part, une organisation et, d'autre part, les acteurs constitutifs de son environnement ; les régimes de gouvernance, quant à eux, sont concernés par les modalités de coordination et d'interaction des acteurs au niveau d'un secteur ou d'une collectivité. ». Dans le cadre du projet de restructuration du réseau de transport public, la gouvernance telle que nous souhaitons la définir se situe à mi-chemin entre les gouvernances organisationnelle et institutionnelle d'Enjolras : elle assure une coordination parmi l'ensemble des acteurs ayant un pouvoir décisionnel, tout en définissant des limites entre deux niveaux d'actions : l'autorité organisatrice des transports en tant que pilote de projet d'un côté et les différents partenaires de l'autre. Cette signification particulière que l'on donne à la gouvernance est validée par l'économiste Bernard Pecqueur, spécialiste du développement local, qui définit cette dernière comme « un processus institutionnel et organisationnel de construction d'une mise en compatibilité des différents modes de coordination entre acteurs géographiquement proches, en vue de résoudre les problèmes productifs inédits posés aux territoires »⁵.

Là où notre approche de la gouvernance prend tout son sens, c'est lorsque l'on discute des rapports de force, des orientations politiques ou des enjeux majeurs qui apparaissent progressivement, à l'échelle d'un projet de restructuration de réseau de transport. Nous supposons donc que chaque acteur qui possède un poids décisionnel dans la construction du futur réseau, doit en toute logique, avoir sa place au sein de la gouvernance. Il est cependant essentiel de rappeler qu'un tel projet, présente avant tout, des enjeux communautaires, et que la gouvernance devient alors « un tout », et non une singulière combinaison d'acteurs.

Maintenant que le terme gouvernance dispose d'un cadre, il est essentiel de comprendre ce que l'étude veut démontrer au travers de la gouvernance. La problématique retenue cherche à identifier : (1) de quelle manière la gouvernance est définie, et (2) comment évolue la gouvernance au cours du projet.

⁴ Docteur en sciences économiques. Extrait de « Economie sociale et solidaire et régime de gouvernance » (2005)

⁵B. PECQUEUR (2000) « Le développement local »

Pour ce premier point, il s'agit d'observer comment la gouvernance se met en place, quels acteurs y sont intégrés et pourquoi : c'est en quelque sorte une description factuelle de chaque élément qui conduit à une gouvernance précise. Quant au second point, il consiste en une analyse fine de chaque élément précédemment explicité, au regard de la réglementation, des objectifs de départ, des interactions entre la gouvernance et les décisions/actions, etc. Cet examen va permettre de comprendre pourquoi et comment la gouvernance a besoin de s'adapter au projet. Nous analysons aussi quelles sont les répercussions d'une fluctuation de gouvernance sur le projet, et discutons de la possibilité et de l'intérêt de la stabiliser.

Et enfin, de sorte à appréhender la problématique dans sa globalité, il est impératif d'expliquer ce qui se cache derrière la « restructuration d'un réseau de transport » ou encore la « construction d'un futur réseau ». Restructurer un réseau ne se résume pas à revoir l'ensemble du fonctionnement d'un réseau de transport public, en passant par les transports collectifs, les services d'auto partage, le transport à la demande, les parkings relais et aires de covoiturage...etc. Restructurer un réseau, c'est étudier ses points noirs, ses possibles ouvertures, réadapter l'offre à un besoin qui peut fluctuer au cours du temps, mieux connaître et être à l'écoute de sa clientèle actuelle et potentielle, s'adapter aux habitudes de déplacements et modes de vie qui se modernisent, améliorer qualitativement le réseau (information voyageur, confort, accessibilité, ...) et de nombreux autres aspects qui sont développés dans le corps du mémoire.

Il est évident qu'à La Rochelle, comme dans la majorité des agglomérations françaises de taille comparable, le mode de transport qui sera le plus touché par cette réorganisation est le bus, étant donné la part que représentent ses coûts d'exploitation dans le budget transport (environ 85 %). Il est donc possible que part abus de langage, dans ce mémoire, il soit question de « restructuration du réseau de bus », mais cela n'exclut pas pour autant la réflexion et les actions menées sur les autres modes de transport.

4.2 HYPOTHÈSE

La thématique de ce mémoire est la mise en place et l'évolution d'une gouvernance de projet. Afin d'orienter l'analyse et de donner un sens à la problématique, l'ensemble de l'étude est réalisé sur la base d'une hypothèse. Nous considérerons effectivement que **la gouvernance est définie de manière à pouvoir répondre efficacement aux enjeux du futur réseau de transport public**. Avant de pouvoir valider ou réfuter cette hypothèse, nous analyserons, comme décrit précédemment, chaque facteur qui a fait tendre la gouvernance vers une stabilisation ou une mutation. Pour guider l'analyse et permettre de segmenter la problématique et les résultats, nous progresserons selon les enjeux du futur réseau : techniques, politiques, économiques et sociaux.

À ce stade, il serait aberrant de ne pas expliciter le sens que nous donnons au terme « enjeux ». La définition selon le dictionnaire nous indique qu'un enjeu est ce que l'on peut perdre ou gagner lors d'une entreprise quelconque. Toutefois, l'objet de ce mémoire n'est pas d'analyser ce qu'un projet de restructuration de réseau pourrait apporter ou non, à la politique et à l'économie locales, mais de

regarder de quelle manière la gouvernance s'est adaptée aux différents enjeux du projet, à savoir ses grands objectifs. Ainsi dans l'ensemble de ce rapport, lorsque nous parlons d' « enjeu », nous utilisons la définition par extension⁶, à savoir : objet d'une compétition ; but que l'on poursuit.

Nous supposons dans ce rapport que les enjeux environnementaux sont traités en grande partie dans les parties techniques et politiques, et que les aspects légaux et éthiques sont mentionnés tout au long du rapport.

4.3 MÉTHODOLOGIE

L'étude se base essentiellement sur des faits observés dans le cadre du projet de restructuration du réseau de transport de la communauté d'agglomération de La Rochelle, et l'analyse est issue d'une réflexion personnelle, de discussions avec multiples partenaires, de documentation et de comparaison avec des projets similaires. De ce fait, les principaux résultats et déductions présentés en chapitre un et trois sont beaucoup moins généralistes que l'analyse réalisée dans le second chapitre. Il est essentiel de rappeler que le projet de restructuration du réseau de transport est « officiellement » lancé en avril 2014, n'aboutira qu'en juillet 2017 et que sur ces trois années d'études, seuls six mois ont constitué un cadre pour la rédaction de ce mémoire. Cette dernière s'est effectuée à l'issue de la présentation aux élus des premiers éléments de contexte et du diagnostic du réseau, et en amont des débats sur la stratégie de dimensionnement du niveau d'offre.

La rédaction de ce mémoire ainsi que le projet d'une manière générale, reposent sur divers moyens (humains, techniques) et outils (informatiques, études, documentation...) dont dispose la CdA. Voici ceux, en dehors de la réglementation sur laquelle il est impératif de s'appuyer, qui ont ou auront la plus forte portée sur un projet de cette ampleur :

- Réunions : internes, comités techniques et de pilotage, instances délibérantes, concertations, ...
- Études antérieures : étude P+R, analyse pôles d'échange, étude tarification, appels à projet, ...
- Enquêtes internes : origine-destination (OD), déplacements ville moyenne (EDVM).
- *Benchmark* autres AOT : performance, fréquentation, niveau d'offre, tarification, ...
- Données publiques : Insee, Certu, CETE, cahiers verts, observatoires transport, ...

D'une manière générale dans ce document, lorsqu'il s'agit de citer des personnes individuellement ou en groupe, elles sont nommées par leur statut ou fonction. Ce raccourci n'a pas pour but de conserver l'anonymat des personnes en question (avec une année et un lieu, il est toujours possible de retrouver une identité) mais plutôt par souci de faciliter la compréhension. De plus, ce ne sont pas les individus de manière personnelle qui nous intéressent, mais leurs actions, positionnement, fonction, ...

⁶ Définition par extension : Sens attribué suite à un élargissement du champ lexical originel d'un mot

4.4 STRUCTURE DU MÉMOIRE

Le premier chapitre présente l'offre de transport actuelle et rappelle dans quel contexte le projet de restructuration du réseau de transport s'intègre. Puis, pour chacun des enjeux identifiés, nous dressons un état des lieux de la situation et analysons le positionnement de la gouvernance. Nous examinons par exemple l'impact sur la gouvernance : de la réglementation, de l'organisation générale d'une collectivité, des élections municipales, des attentes d'une association d'utilisateurs...etc. Nous constatons que les quatre enjeux (politiques, économiques, techniques et sociaux) du futur réseau sont exactement les facteurs qui définissent une analyse PEST. L'étude cherche à broser l'ensemble des éléments qui pourraient avoir des conséquences sur la gouvernance au regard des enjeux prédéfinis, il est donc naturel de retrouver ces grands principes, mais ce chapitre n'est aucunement une analyse stratégique du macro-environnement dans lequel le projet ou encore la gouvernance opèrent. Le choix de séparer clairement ces aspects réside dans une logique d'analyse plus fine de chaque secteur, bien qu'évidemment tous les enjeux soient, d'une manière ou d'une autre, liés. L'ordre dans lequel sont présentés chacun des types d'enjeux est murement réfléchi. Dans un premier temps, il semblait évident que les orientations politiques vont orienter la construction du réseau dans son ensemble et donc imposer les enjeux techniques. Il paraissait donc impératif de commencer par présenter ces deux types d'enjeux. Pour s'en assurer, nous avons dressé un rapide schéma des liens entre chaque enjeu, en présentant une place centrale pour les enjeux politiques.

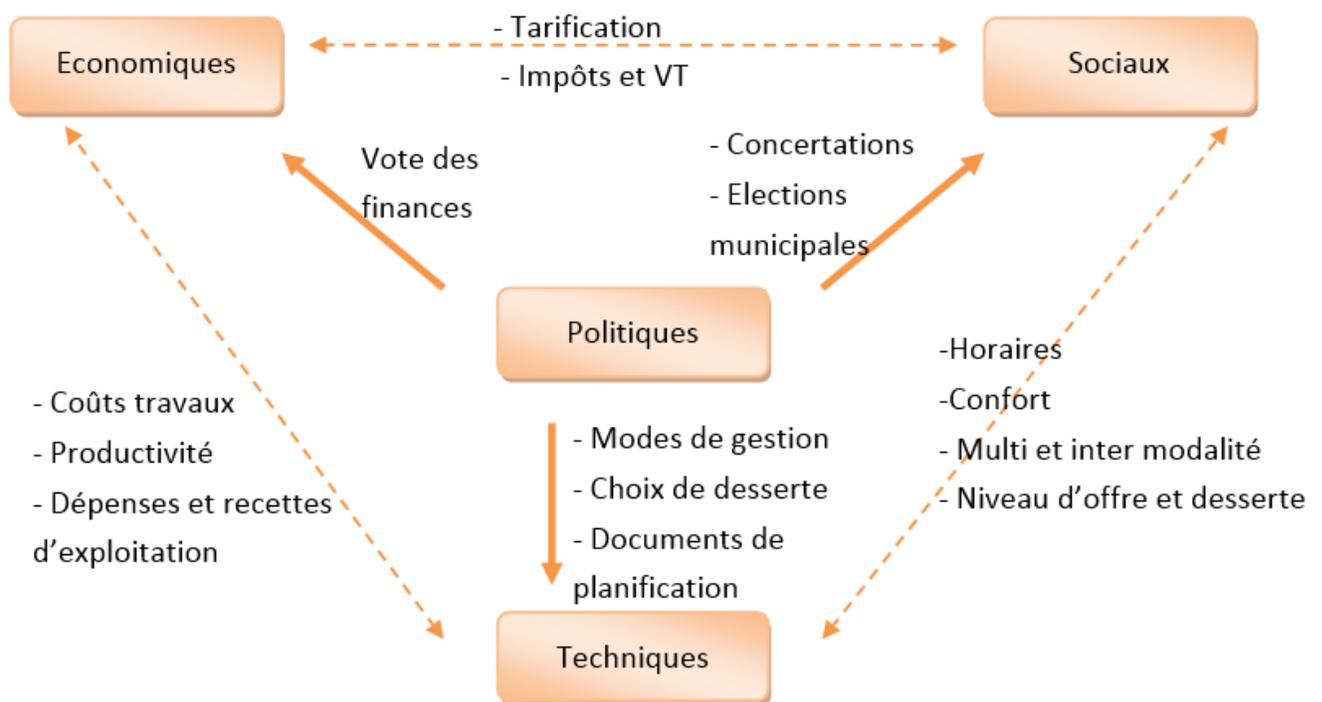


Figure 5 Schéma des liens entre les enjeux du futur réseau de transport, avec une mise en avant des enjeux politiques
Source : Lucile Cablé

En s'appuyant sur ce schéma, il est délicat de valider l'hypothèse selon laquelle les enjeux politiques sont les seuls dont la position centrale se justifie ; les enjeux économiques ont également une incidence non négligeable sur les enjeux techniques. Raisonçons d'une autre manière, et posons-nous la question : pourquoi construire un réseau de transport public ? Parce que le transport est avant tout un service public, qui doit être accessible à tous et à des tarifs raisonnables. Voici une manière d'aboutir à ce résultat :

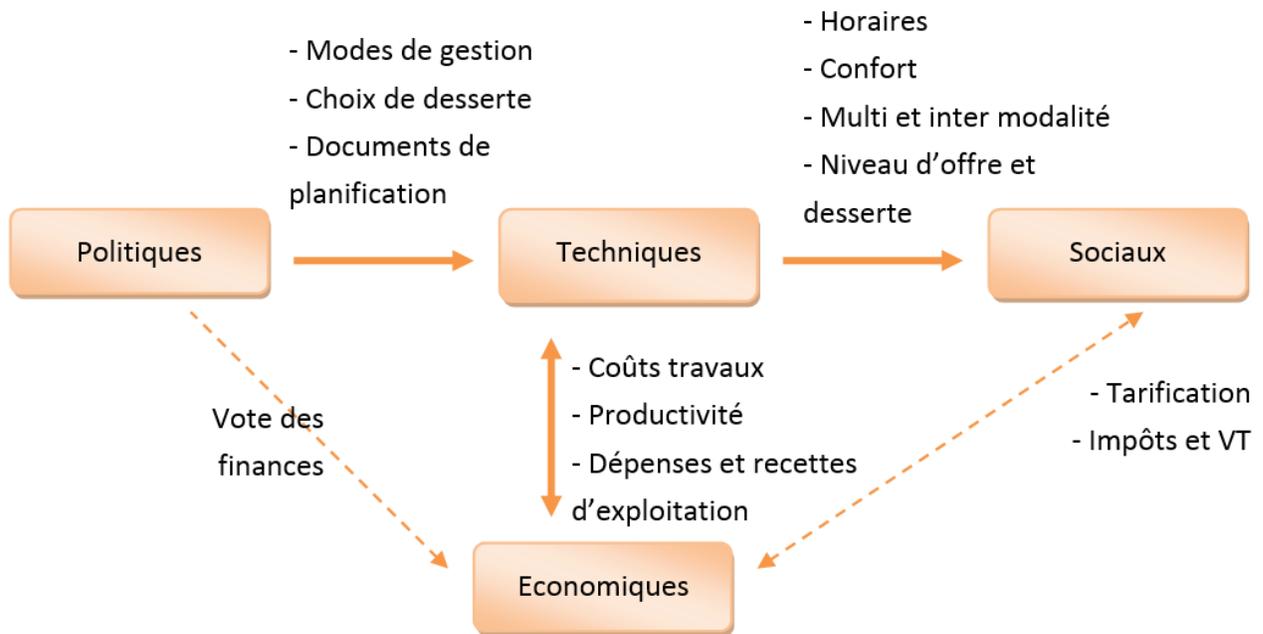


Figure 6 Schéma final des liens entre les enjeux du futur réseau de transport

Source : Lucile Cablé

Comme il est présenté sur ce schéma, la construction d'un réseau de transport (sa structure, son niveau d'offre, de tarifs, ...) dépend essentiellement des orientations politiques, documents de planifications et de la capacité de financement des transports, et son exploitation est liée quant à elle aux modes de gestion et au budget alloué au transport. Finalement, les enjeux techniques qui visent à satisfaire le client sont « soumis » aux enjeux politiques et économiques. Ainsi, en construisant un réseau qui s'accorde aux tendances politiques et dont les moyens mis en œuvre sont cohérents avec les finances publiques, les administrés :

- constatent que leurs impôts sont réinvestis profitablement,
- bénéficie d'un accès aux transports publics à une tarification raisonnable,
- retrouvent dans les actions de la CdA, une partie du programme électoral de l' élu à la tête de leur commune.

C'est sur la base de cette réflexion que la structure du premier chapitre de ce mémoire est construite : nous constatons les enjeux politiques et les enjeux économiques qui délimitent les possibilités techniques, et finalement répondent à l'objectif général du futur réseau : offrir une opportunité de transport aux habitants.

Finalement, cette première partie peut être considérée comme le « socle » de l'étude, puisque c'est à partir de cette base que nous aboutissons à certains constats.

En effet, l'objectif du second chapitre est de tirer des enseignements de l'analyse précédente et d'apporter un éclairage sur l'évolution d'une gouvernance. À partir des résultats et tout en se positionnant vis-à-vis de la problématique, nous discutons des diverses difficultés, des possibilités d'anticipation et des pistes d'amélioration dans le choix d'une gouvernance. Cette partie permet de prendre du recul sur les faits, et d'émettre un point de vue plus général sur la définition d'une gouvernance, en gardant bien à l'esprit que l'analyse se base, quant à elle, sur un cas précis.

Chapitre 1 –

La gouvernance face aux enjeux du futur réseau de transport public

Afin d’appréhender tous les enjeux et objectifs de la restructuration, il est essentiel de comprendre et de maîtriser les spécificités et la physionomie du territoire sur lequel ce projet s’engage. Il est ensuite question de resituer dans son contexte, le projet du futur réseau de transport.

Dans l’ensemble de cette partie, et ce jusqu’à la fin du mémoire, lorsque nous parlerons de « CdA », il s’agira, sauf indication contraire, de la communauté d’agglomération à 28 communes.

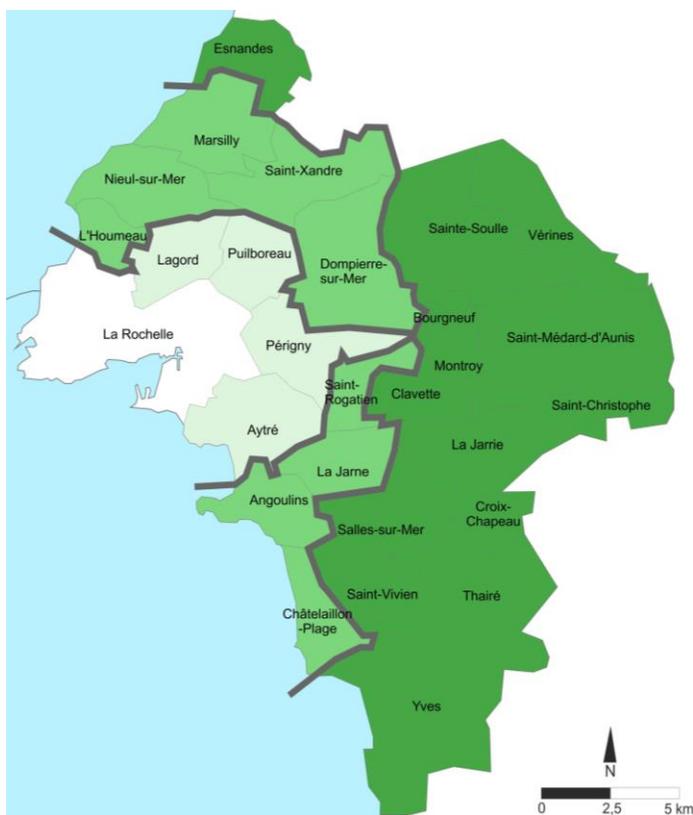
1 DIAGNOSTIC DU TERRITOIRE

De manière à proposer des solutions adaptées aux besoins du territoire, une analyse sociodémographique et de la mobilité ont été effectuées par l’assistance à maîtrise d’ouvrage. Cependant, tous leurs résultats ne sont pas essentiels pour traiter de la gouvernance. Seuls le territoire de la CdA, sa population, la demande et l’offre de transport, sont présentés ci-après.

1.1 ANALYSE DU TERRITOIRE

La communauté d’agglomération de La Rochelle est composée aujourd’hui de 28 communes (dont 10 nouvelles à l’est du territoire, depuis le 1^{er} janvier 2014) et rassemble plus de 160 000 habitants sur environ 328 km². Comme il est présenté sur la carte en Annexe 3, le territoire est organisé en étoile, centré sur le littoral et la commune de La Rochelle, ce qui est bien mis en évidence par la structure du réseau routier, qui correspond aux dynamiques de déplacement à l’échelle du département : un axe Nord vers Marans, un axe Est vers Surgères et un axe Sud vers Rochefort.

Le territoire de la CdA est globalement attractif, notamment grâce au littoral, et ses activités portuaires et touristiques. Tout comme pour les opérateurs de transports, la population se répartit selon plusieurs couronnes. Le poids démographique se trouve à l’Ouest, avec une très forte concentration de la population à La Rochelle (46 % de la population totale de la CdA pour une superficie de 9 %), et plus largement dans les 4 communes de la première couronne, qui avec La Rochelle, forment ce que nous appellerons « l’unité urbaine centrale ». Les seconde et troisième couronnes sont moins peuplées (36 % de la population) au regard de leur superficie avoisinant 80 % du territoire.



	Part superficie	Part population
La Rochelle	9 %	46 %
1 ^e couronne	12 %	18 %
2 ^e couronne	27 %	21 %
3 ^e couronne	53 %	15 %

Figure 7 Carte et tableau : La structure en couronne de la CdA - Sa population et sa superficie
Sources : Insee – Données de population : 2014

Le solde migratoire global du territoire est positif : en dix ans, la CdA a connu une augmentation de sa population de 7 %⁷. Cette tendance n'est cependant pas uniforme à l'échelle du territoire : les communes de la troisième couronne ont connu une forte augmentation de leur population avec +28 % sur 10 ans. Cela peut s'expliquer par la modification de la structure des foyers avec une tendance à la baisse de la taille des ménages, notamment au cœur du territoire : la pression croissante sur le marché du logement, à la fois en raison du manque de logement (plus de ménages) et de l'excès de grands logements, a conduit à une augmentation des prix. Essentiellement sur la côte littorale où les retraités s'installent. Les ménages, et notamment ceux avec enfants ayant besoin de plus d'espace, ont ainsi eu tendance à s'installer de plus en plus loin du littoral et de La Rochelle. Ces dynamiques sont en partie responsables de l'étalement urbain constaté sur le territoire. Le modèle de l'habitat pavillonnaire individuel a aussi contribué à la consommation d'espaces urbanisables.

Aujourd'hui, la pression sur les espaces naturels et sur l'environnement en général étant de plus en plus forte, le SCOT tente de juguler l'expansion urbaine non maîtrisée en s'attachant à protéger la « trame

⁷ Données Insee pour les 28 communes

bleue et verte » et les espaces agricoles : il définit ainsi des orientations⁸ à suivre telles que la limitation de la quantité supplémentaire d'espace encore disponible (400 ha), les niveaux minimum de densité à atteindre en fonction de la situation de la commune (urbaine ou périurbaine), le renforcement urbain, ou encore la densification des territoires déjà urbanisés. Le discours du SCOT et les orientations conseillées sont en phase avec les besoins du transport, et notamment du transport en commun. Une densification du territoire et une limitation de l'étalement urbain sont autant de points positifs pour l'utilisateur, mais aussi pour la collectivité : desserte simplifiée, accès facilité pour le plus grand nombre, donc amélioration de la rentabilité du réseau.

1.2 ANALYSE DE LA DEMANDE

Selon le même principe que pour l'analyse sociodémographique du territoire, une analyse succincte de la mobilité (sur la base d'un certain nombre de critères) met en avant les premières pistes d'études de la construction du futur réseau de transport public. Cependant, les informations qui suivent sont à prendre avec précaution : étant donné l'entrée très récente des nouvelles communes et l'ancienneté des données⁹, les comportements ont probablement déjà évolué ou sont appelés à le faire.

Après avoir examiné le poids et la dynamique démographique de la population sur le territoire, considérons d'autres indicateurs qui pourraient nous permettre de mieux cerner les habitants de la CdA, qui sont ou peuvent potentiellement devenir des usagers du réseau Yélo. Regardons d'une part la mobilité générale et les facteurs qui l'influencent, et d'autre part les flux (tous modes confondus) des déplacements au sein de l'agglomération.

Une population plutôt jeune (composée d'étudiants ou de couples avec enfants) ou plutôt âgée (composée de retraités) peut être un indicateur de vulnérabilité au transport. Les communes de troisième couronne se caractérisent par une population jeune (c'est-à-dire au-dessous de la moyenne du territoire de 42,1 ans), tandis que Châtelailon-Plage se distingue par sa population âgée, due à sa situation de ville balnéaire, attractive pour les retraités.

D'après les données INSEE, le revenu médian à l'échelle de la CdA est de 19 631 € (et de 21 343€ pour la CdA sans La Rochelle) : la forte population étudiante et le taux de chômage élevé sont les principaux facteurs explicatifs de ce revenu médian faible. La première et la deuxième couronne ont des revenus globalement plus élevés que la troisième couronne.

Enfin, les informations sur les captifs sont importantes pour juger de la vulnérabilité à l'usage du bus. Les différentes catégories de population comptées comme captifs sont : les personnes de moins de 20 ans, les personnes de plus de 75 ans et les chômeurs de 25 à 64 ans. Une carte en Annexe 4a montre

⁸ Les données SCOT se réfèrent à la CdA à 18 communes

⁹ Enquête OD (2008), EDVM 2011, et données Insee (2009)

bien que plus nous approchons La Rochelle, plus la quantité de captifs est élevée : cela s'explique autant par la densité des communes et l'âge de leurs habitants, que par leur taux de motorisation.

Selon les cartes présentées en Annexe 4b, l'analyse de la mobilité permet d'établir un certain nombre de premiers constats :

- La structure en couronne se retrouve, avec cependant une certaine dissymétrie des comportements entre anciennes et nouvelles communes : à distance égale les nouvelles sont proportionnellement moins attirées par l'unité urbaine centrale, plus motorisées et moins consommatrices de Transport en Commun (TC).
- L'impact de la présence de la desserte TC est souligné : les communes où la part modale des transports collectifs est plus élevée, c'est-à-dire où les TC sont attractifs, sont aussi celles où le nombre de voitures par ménage est limité.
- La question du temps de trajet et son impact sur l'attractivité des TC ressort : plus le rapport transport en commun / voiture particulière (TC/VP) est élevé, plus la part modale TC est faible.

Si l'on considère maintenant les données réelles de flux tous modes chaque jour au sein de l'agglomération, nous constatons que la majorité des déplacements se concentrent dans l'unité urbaine centrale. Plus nous nous éloignons de celle-ci, plus les flux et parts modales TC sont faibles.

La carte en Annexe 5 présente les flux et parts modales sous forme schématique, c'est-à-dire, que le déplacement pris en compte dépend uniquement d'une origine et d'une destination ; il ne prend pas en compte l'itinéraire. Ressortent ainsi sur cette carte, les points d'intérêts en dehors de l'unité urbaine centrale, qui sont nommés dans le SCOT « pôle d'appui » : Nieul-sur-Mer, Dompierre-sur-Mer, La Jarrie, et le bipôle Angoulins-Chatelaillon.

>>> D'une manière générale, la part modale des transports collectifs reste faible, même sur les corridors à flux importants. Cela traduit donc l'existence d'un potentiel à exploiter, ou d'une amélioration de l'efficacité et de l'attractivité du réseau à atteindre.

1.3 ANALYSE DE L'OFFRE DE TRANSPORT

L'offre de mobilité proposée par la CdA est très complète (le plan du réseau est présenté en Annexe 6):

- un réseau de bus la journée, composé de 21 lignes en semaine, 5 le week-end, complété avec un service de Transport A la Demande (TAD), une navette, et des services scolaires.
- un service de transport à la demande de nuit : « Yélo la nuit »,
- un service de transport à la demande pour les personnes à mobilité réduite : « Isigo »,
- un système de libre-service vélo,
- des voitures électriques en auto partage,
- des navettes bateau électriques : le Passeur et le Bus de Mer,
- des liaisons TER, avec 5 gares dans le territoire,

- les liaisons bus du département
- 3 parkings relais et 3 aires de covoiturage.

La particularité du réseau de transports en commun de la CdA est le partage de son exploitation entre deux exploitants essentiellement : la Régie des Transports Communautaires Rochelais (RTCR) et Veolia Transport Urbain (groupe Transdev). Keolis, comme nous l'avons vu précédemment exploite les lignes départementales et certaines d'entre elles traversent le PTU.

- La Régie des Transports Communautaires Rochelais (RTCR) exploite 15 des 23 lignes du réseau et est chargé de réaliser la desserte des communes d'Angoulins-sur-Mer, Aytré, Châtelailon-Plage, Lagord, La Rochelle, L'Houmeau, Périgny, Puilboreau, Saint-Rogatien et La Jarne. La RTCR est aussi en charge via un sous-traitant, de la desserte TC de nuit, de 21h à 6h, sous la forme d'un service de TAD, entre un des 3 arrêts au centre-ville et un des 113 arrêts répartis sur la CdA.
- Transdev exploite 6 lignes périurbaines pour la desserte de Dompierre-sur-Mer, Esnandes, Marsilly, Nieul-sur-Mer, Sainte-Soulle, Saint-Vivien, Saint-Xandre, Salles-sur-Mer ainsi que des 10 communes entrantes.
- Par ailleurs, l'entreprise Keolis exploite 23 lignes structurantes sur le département, dont 7 sur le territoire de la CdA. Deux de ces lignes sont ouvertes au cabotage à l'intérieur du PTU dans le cadre de l'extension du service de transport en commun dans les 10 nouvelles communes adhérentes à la CDA au 1er janvier 2014, et trois le seront à partir de septembre 2014.

En complément du réseau Yélo et des lignes départementales, le territoire de la CdA est maillé par un certain nombre de voies ferroviaires. Certaines sont utilisées pour le transport de passagers, d'autres uniquement pour le transport de marchandises. Il existe 5 gares dans la CdA, le long du littoral sur l'axe Nord-Sud. Dans l'état actuel du réseau, seul l'axe La Rochelle – Rochefort peut avoir un impact et rentrer en compte dans l'étude de restructuration du réseau, les autres axes ne comportent pour l'instant aucun arrêt intermédiaire entre La Rochelle et la sortie de la CdA. Nous pouvons considérer qu'une desserte ferroviaire a un rôle structurant important au sein d'un réseau TC urbain dès lors que les fréquences offertes se rapprochent des fréquences des lignes de bus urbains, soit à partir de 15-20 allers-retours (AR) par jour.

>>> Pour résumer et compléter, l'offre de mobilité sur le territoire de la CdA, c'est :

- Un réseau urbain et périurbain géré par plusieurs exploitants disposant d'une offre très complète : bus, TAD de nuit, vélos et voitures en libre-service, navettes fluviales ;
- Un réseau périurbain renforcé par l'offre du CG17, particulièrement pour les services scolaires ;
- Un axe ferroviaire La Rochelle-Rochefort bien desservi sur lequel le réseau TC peut avoir vocation à s'appuyer davantage ;
- Des P+R actuels peu efficaces notamment à cause de leur emplacement ; ils sont à repenser et à mettre en cohérence avec la structure du futur réseau de transport ;
- Des aires de covoiturage qui se multiplient, et qui pourraient être davantage mises en valeur en les raccordant au réseau TC.

2 CONTEXTE DE LA RESTRUCTURATION DU RÉSEAU

2.1 LA RESTRUCTURATION DE RÉSEAU DE 2010

Depuis sa création et dans la logique du Plan de Déplacements Urbains (PDU) adopté en 2000, la CdA a engagé ou programmé de nombreux investissements en matière de transport public. Ainsi, le Schéma Directeur pour le développement des transports collectifs prévoit de réaliser un réseau armature conditionné par l'aménagement de priorité au transport public. Les élus entendent donner à la CdA les moyens de mener à bien tous les projets qu'implique cette politique de transports volontariste en préservant sa capacité d'autofinancement et en la gardant d'un recours excessif à l'emprunt, ceci dans un contexte de forte contrainte sur les financements d'Etat.

Pour améliorer le service offert et atteindre les objectifs du PDU, un projet de restructuration de réseau de bus s'est engagé en 2008. En effet, depuis plusieurs années, le réseau de transport public n'évoluait plus aussi vite que l'agglomération : il manquait de lisibilité et de cohérence. Les amplitudes horaires étaient trop faibles et les plus grandes zones d'activité en matière de déplacement domicile/travail étaient mal desservies. Les grands principes du projet de restructuration étaient les suivants :

- Organiser le réseau autour de 4 lignes structurantes qui deviendront à terme des lignes de Bus à Haut Niveau de Service (BHNS),
- Faciliter les liaisons inter-quartiers,
- Améliorer et réorganiser les lignes de bus pour répondre aux besoins des usagers,
- Constituer un réseau de lignes pour les dimanches et jours fériés,
- Mettre en place des services de nuit sur les lignes les plus fréquentées du réseau.

La première phase de cette restructuration s'est traduite par la création d'une ligne de BHNS entre le nord et le sud de l'agglomération, qui visait à constituer l'élément structurant de l'offre de transport. La ligne nommée ILLICO devait desservir d'importants pôles générateurs de trafic et son parcours, majoritairement en site propre, était jalonné de plusieurs pôles d'échanges intermodaux. En 2010, outre la ligne ILLICO, le nouveau réseau de bus fait apparaître une augmentation de l'offre kilométrique de 25 %, s'accompagnant également de l'ouverture de haltes ferroviaires, de créations de parkings relais, de l'aménagement d'axes cyclistes et de parkings vélos, etc. En raison de ces investissements et de l'augmentation considérable du niveau d'offre, il était légitime pour la CdA de recourir plus fortement au Versement Transport, taxe qui n'avait pas évolué depuis 2004, malgré les divers aménagements de voirie réalisés en faveur des transports collectifs. Ainsi, depuis du 1^{er} février 2010, le taux du VT au sein de l'agglomération de La Rochelle est de 1,70 %.

2.2 CONTEXTE ACTUEL ET OBJECTIFS MAJEURS :

Aujourd'hui, avec du recul et quelques années d'exploitation après, malgré l'évolution de la fréquentation de 7 à 9 millions de voyages annuels, il est évident que la restructuration de réseau de 2010 a été mal évaluée :

- Le réseau est surdimensionné au regard des capacités financières de la CdA.
- L'offre en seconde couronne est excessive comparativement à la demande.
- À densité égale, toutes les zones de la CdA ne bénéficient pas du même niveau d'offre.
- Il existe une redondance de l'offre entre la desserte 1^{ère} et 2^{nde} couronne.

Les charges du transport public (carburant, main d'œuvre, maintenance, mobilier urbain, information voyageurs, ...) continuent d'augmenter d'environ 4 % chaque année, alors que le Versement Transport à plutôt tendance à la stagnation. Et, suite à l'agrandissement du PTU au 1^{er} janvier 2014, il est encore plus difficile pour la CdA d'assumer un niveau d'offre supplémentaire, les recettes ne couvrant que 20 % des dépenses.

➔ Il est indispensable pour la CdA de rationaliser les dépenses liées au transport en réadaptant l'offre à la demande.

Actuellement, et comme il a été expliqué précédemment, le réseau de transport public de l'agglomération La Rochelle est exploité par plusieurs opérateurs. Cependant, les différents contrats avec ces derniers arrivent successivement à échéance entre 2016 et 2017, et le plus délicat (juridiquement) d'entre eux à renouveler est la convention de délégation de service public avec Transdev : il est nécessaire de lancer une procédure d'appel d'offres. Celle-ci peut s'étendre sur plusieurs mois et l'enjeu de la décision finale est particulièrement stratégique pour que la CdA s'interroge d'ores et déjà sur les futurs modes de gestion.

➔ Soulever la question du futur mode de gestion, remet également en cause la structure et le fonctionnement général du réseau de transport ainsi que sa complémentarité avec les réseaux départementaux voire régionaux.

Au-delà du SCOT et PLU qui exigent une meilleure articulation sur leur territoire, entre l'urbanisme, l'habitat, les activités et la mobilité, le plan de déplacements urbains (PDU) de 2012 quant à lui, impose des objectifs plus stricts quant à la performance des transports collectifs. À savoir une augmentation de part modale du bus et des modes doux, couplée à une réduction de la circulation automobile. Et en accord avec la Loi Grenelle, il exige une diminution des gaz à effet de serre liés aux transports.

➔ Afin de suivre les orientations et de répondre aux objectifs fixés par les documents de planification, un travail doit être engagé pour renforcer l'attractivité et la performance du réseau de transport.

>>> Tous ces grands objectifs semblent converger vers un but commun avec des échéances relativement proches, la CdA entreprend de manière concrète en 2014, après l'élargissement de l'offre de transport aux 10 nouvelles communes, une restructuration générale de son réseau de transport public. Dès lors, de grandes tendances telles qu'exposées ci-devant se dégagent du projet, mais suite aux élections municipales d'avril 2014, le changement d'équipe politique à la tête de la CdA donne une nouvelle dimension au projet de restructuration du réseau de transport.

2.3 ACTEURS ET PREMIÈRE APPROCHE DE LA GOUVERNANCE

2.3.1 Différents acteurs

Sans parler de gouvernance dans un premier temps, bien qu'il soit évident que toutes les parties intervenants de plus ou moins loin sur la restructuration du réseau auront une influence sur celle-ci, s'intéresser aux principaux acteurs du projet et identifier de manière simple leur rôle, permet de poursuivre l'immersion progressive dans le schéma de pilotage du projet de construction du futur réseau de transport.

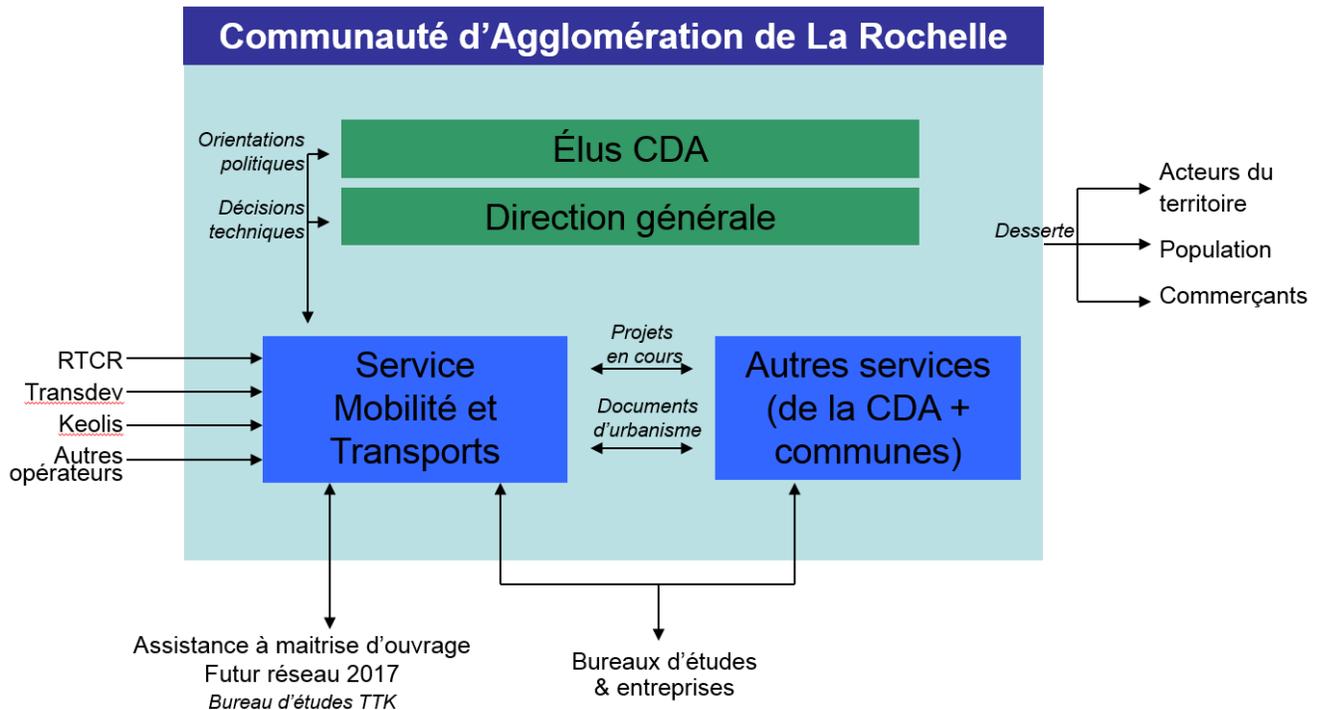


Figure 8

Principaux acteurs du projet de restructuration du réseau de transport

Source : Lucile Cablé

Cet organigramme très simplifié représente la Communauté d'Agglomération de La Rochelle et ses principaux acteurs dans le cadre du projet du futur réseau de 2017. Il est développé en Annexe 7 le fonctionnement interne de la CdA avec ses différents niveaux de hiérarchie et instances délibérantes.

Ici, le service Mobilité et Transports tient une position centrale parmi les multiples acteurs, de par son rôle de porteur de projet. La CdA étant l'autorité organisatrice de transports, il est évident que le service ne travaille pas seul, mais il reste le premier interlocuteur des opérateurs, des différents partenaires professionnels et des prestataires (maîtres d'œuvre, bureaux d'études, sous-traitants...). Par ailleurs, ce service peut être considéré comme un relais entre le pouvoir décisionnel et l'extérieur.

Ce que nous entendons par « autres services », sont les subdivisions qui travaillent étroitement avec le service Mobilité et Transport, à savoir : Commande publique, Finances, Urbanisme et Foncier, Territoire

et Prospective, Aménagement et Patrimoine. Un organigramme général des services de la CdA est disponible en Annexe 8.

Il est important de souligner la position de la population sur ce schéma : en tant qu'utilisatrice des transports publics, elle devient le principal enjeu du projet de restructuration. Créer un lien direct entre les habitants et le service transports ne serait pas représentatif du rôle de chacun, bien que nous ayons vu précédemment que pour répondre aux attentes de la population, la politique s'appuie sur les aspects techniques. En effet, c'est la CdA qui se doit d'offrir à ses administrés un certain nombre de services publics, dont les transports en tant qu'autorité organisatrice des transports, et en ce sens, mettre en place une structure capable d'assumer cette fonction.

Et enfin, l'assistance à maîtrise d'ouvrage a pour rôle d'étudier les différents scénarios envisageables d'optimisation du réseau de transports publics et de refonte de l'organisation contractuelle, et de préparer la mise en œuvre des solutions retenues. Cette mission d'accompagnement a été confiée à TTK, un bureau d'étude localisé à Karlsruhe. Leur prestation est définie selon un accord-cadre mono-attributaire et chaque grande étape de celui-ci prend la forme d'un marché subséquent. L'objet du premier marché est la réalisation d'un diagnostic détaillé du réseau, de son utilisation, de ses performances et de l'organisation des déplacements sur l'agglomération afin de déterminer les enjeux de la restructuration du réseau et la méthodologie de la réorganisation des services. Il s'agit dans un second marché subséquent de définir le réseau en commençant par élaborer une stratégie de dimensionnement de l'offre se basant essentiellement sur l'adéquation entre le niveau de desserte et les potentiels, puis en proposant et évaluant multiples scénarios de restructuration, par secteur.

>>> Comme nous l'avons définie dans la méthodologie, la gouvernance n'intègre pas tous les acteurs, mais seulement ceux « qui possèdent un poids décisionnel dans la construction du futur réseau ». Par exemple, considérer que l'ensemble des habitants de la CdA en fasse partie serait franchir les limites de la définition que nous avons donnée à la gouvernance. En effet, bien que ces personnes soient les premières concernées par le futur réseau de transport et qu'un projet d'une telle ampleur n'a pas de sens si leurs attentes ne sont pas prises en considération, il est important de garder à l'esprit qu'*in fine* la décision reviendra aux élus. Pour cette raison, il est incorrect de considérer que la population constitue une part de la gouvernance. Toutefois, travailler sans eux c'est de désintéresser du besoin, et ne pas s'octroyer les moyens d'un projet partagé et donc accepté.

2.3.2 Mise en place de la gouvernance de projet

Après cette première approche, il paraît évident qu'en restreignant la gouvernance à cette définition, nous l'incitons à évoluer pour répondre aux différentes problématiques de la restructuration. Cependant, en suivant l'hypothèse selon laquelle la gouvernance est définie pour répondre aux enjeux du futur réseau de transport, nous devrions en théorie, pouvoir créer un schéma de gouvernance stable, qui s'inscrit dans cette logique. Il est néanmoins inutile de « créer » un schéma de gouvernance à l'image de notre problématique étant donné que la gouvernance pressentie par la CdA s'intègre parfaitement dans le cadre de notre hypothèse.

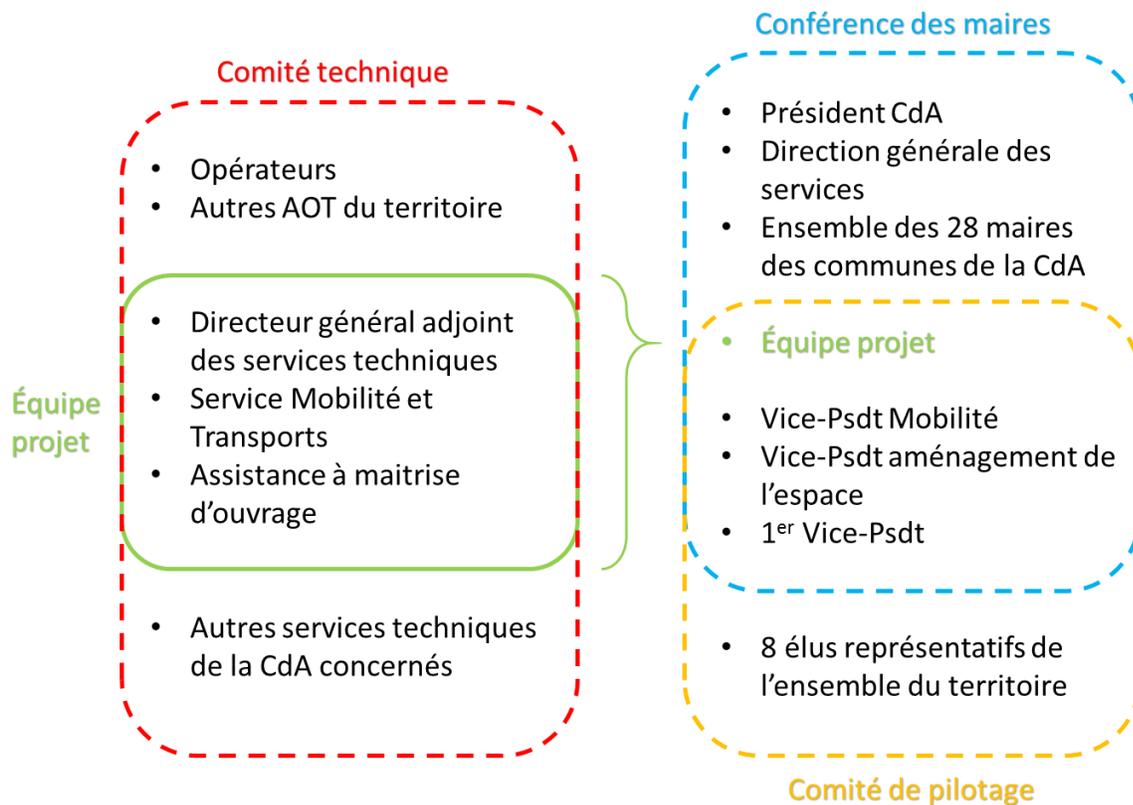


Figure 9

Schéma de gouvernance initial du projet de restructuration

Source : Lucile Cablé

Un schéma de gouvernance ne se résume pas aux assemblées ou réunions, il est néanmoins plus simple de regrouper les différentes composantes de la gouvernance par ce biais. Ainsi, nous repérons immédiatement que « l'équipe projet » affirme sa position par son « omniprésence ». Cette place centrale conforte le schéma des liens entre les enjeux du futur réseau de transport, que nous avons établi préalablement (Figure X). Nous distinguons aussi dans ce schéma de gouvernance une séparation entre les aspects technico-financiers et socio-politiques, ce qui laisse présager que la gouvernance sera touchée à différents niveaux, en fonction de l'enjeu auquel elle répond.

Le comité technique est une instance où se rassemblent tous les acteurs pouvant apporter un éclairage opérationnel sur la construction du réseau. Généralement c'est l'occasion à l'assistance à maîtrise d'ouvrage de présenter ces derniers résultats. La conférence des maires, est comme son nom l'indique une mobilisation de tous les maires de la CdA, et les dossiers qui touchent l'ensemble des communes de l'agglomération sont présentés. Le comité de pilotage est constitué d'un groupe d'élus restreint facilitant la productivité du travail. Il a pour mission d'orienter l'avancement du projet et d'établir des propositions et validations des instances communautaires en vue de répondre aux objectifs opérationnels définis initialement.

Le projet du futur réseau étant extrêmement stratégique, il nécessite une gouvernance où les décisions sont « partagées ». Ce dossier aurait pu être porté par un seul élu, mais au lendemain des élections

municipales et du renouvellement de l'équipe politique, il était important que le projet puisse avoir du poids en bureau communautaire. En confiant ce projet à trois Vice-Présidents (VP), leur représentative en instance politique est plus forte. Le 1^{er} VP en charge des finances est conscient des contraintes budgétaires de la CdA, la 2^{ème} VP en charge des déplacements a une vision d'ensemble de la mobilité, et le 5^{ème} VP en charge de l'aménagement de l'espace apporte une vision prospective du territoire. Accompagnant ces 3 VP, le CoPil doit être également constitué d'élus (maires généralement) symbolisant l'ensemble des forces politiques sur le territoire. Cependant, en début de mandat il est difficile pour la CdA d'avoir une vision politique globale et de définir une gouvernance équilibrée. Pour palier à cette incapacité, il est décidé que le CoPil soit constitué de représentant du territoire selon des critères plutôt géographiques (par exemple rural/urbain). Ainsi, de sorte à trouver un équilibre politique, le CoPil se compose de 8 maires représentatifs du territoire, mais choisis par les maires eux-mêmes. Ils ont pour objectif de représenter un ensemble de communes, et pas seulement la leur.

Afin d'appréhender les grandes étapes de la construction du réseau de transport pour 2017 et le niveau d'intervention de la gouvernance et des différents acteurs, un schéma présenté aux élus lors de la réunion de lancement du projet est disponible en Annexe 8.

En nous appuyant sur des éléments factuels et sur notre hypothèse, nous constatons que ce schéma de gouvernance répond partiellement à la problématique. Ainsi, à partir de cette base, nous comprendrons dans les parties suivantes, au gré des enjeux mis en avant, pourquoi la gouvernance a-t-elle été définie au départ de cette manière, et discuterons de son évolution.

3 ENJEUX POLITIQUES

Dans cette partie il est indispensable de bien distinguer les enjeux politiques d'un projet, des orientations politiques générales données par les élus de la communauté d'agglomération. Dans ce rapport, lorsque nous parlons « d'enjeux politiques », il est question d'actions politiques ciblées avec une finalité, tandis que les orientations politiques, qui bien évidemment sont le fil conducteur du projet, sont de grandes tendances à plus ou moins long terme, qui répondent à des objectifs plus globaux. Vu le contexte dans lequel ce mémoire a été rédigé, il aurait été délicat d'analyser l'impact des orientations politiques sur la gouvernance : nous nous concentrons donc ici sur les liens entre la gouvernance et les enjeux politiques du projet, qui eux s'inscrivent dans un cadre temporel plus court.

3.1 CONTEXTE POLITIQUE

Avant de s'intéresser aux enjeux politiques relatifs au développement du territoire et particulièrement des transports publics s'impose un tour d'horizon de la situation politique locale.

Nous constatons sur cette carte des « couleurs politiques » de la communauté d'agglomération de La Rochelle, présentée en Annexe 9, que suite aux élections municipales de fin mars 2014, les partis politiques de gauche se sont imposés sur une grande partie du territoire et notamment en première et seconde couronne. Il est intéressant de constater que les communes de droite se situent essentiellement en 3^{ème} couronne, et que la moitié de communes entrantes dans la CdA en font partie. Comme nous l'avons vu précédemment, il existe déjà entre la deuxième et la troisième couronne de grandes disparités, tant démographiques que géographiques. Cette divergence politique, au lendemain des élections municipales, ne vient que renforcer les contrastes entre ses deux secteurs. Les élus des communes de la CdA doivent néanmoins travailler de manière collégiale dans le cadre du projet de restructuration du réseau, et il est évident qu'une pluralité d'opinions est source de discours politiques, d'arbitrage et de concessions. Au sein de la gouvernance, il est donc important de conserver un certain équilibre politique, et de mettre rapidement en exergue l'ambition « communautaire » du projet de construction du futur réseau de transport. Il est également intéressant de regarder de plus près le bureau communautaire de la CdA (son rôle est rappelé en Annexe 7) constitué du Président et de ses 15 vice-présidents. Nous ne nous intéressons ici qu'aux élus qui ont un lien direct avec le développement des transports sur le territoire :

- Président de La Rochelle, également Maire de La Rochelle (parti politique : divers gauche)
- 1^{er} Vice-Président en charge de l'administration générale et du budget (parti radical de gauche)
- 2^{ème} Vice-Présidente en charge de la mobilité (Europe Ecologie Les Verts)
- 5^{ème} Vice-Président en charge de l'aménagement de l'espace (parti radical de gauche)
- 12 autres Vice-Présidents en charge de l'emploi, l'éducation, l'habitat, la stratégie foncière et rurale, le développement économique, la coopération internationale, le sport et la culture, l'eau, le développement durable, la communication, l'économie sociale et solidaire...

Dans le cadre de notre projet, ce qu'il est essentiel de noter est le positionnement politique de la Vice-Présidente en charge de la mobilité. Éluée « verte », militante associative et politique depuis de nombreuses années, elle est convaincue « de la nécessité d'agir pour l'Environnement et un mode de développement centré sur l'humain ». De tels engagements et ambitions s'en ressentiront nécessairement dans les orientations politiques données aux transports et à la mobilité.

3.2 MODE DE GESTION

Comme exposé plus tôt, les contrats passés avec les multiples opérateurs de transport de la CdA arrivent à échéance successivement, courant 2016 et 2017. Il est donc question aujourd'hui pour la collectivité de se pencher sur l'organisation et la gestion future de son réseau de transport public. La

seconde problématique non négligeable pour laquelle l'AOT doit trouver une solution est la période transitoire pendant laquelle certains contrats arriveront à leur terme, tandis que d'autres courront toujours. Jusqu'à la mise en place d'un (ou plusieurs) opérateur sur le futur réseau de 2017, la continuité du service est une évidence.

Nous ne développerons pas dans cette partie les avantages et inconvénients des modes de gestion, une littérature relativement bien fournie existant déjà à ce sujet. De plus, analyser chaque détail des contrats engageant la CdA et ses opérateurs n'est pas l'objet de ce mémoire. Nous nous attarderons néanmoins sur les critères et contraintes qui influencent la collectivité dans son choix.

3.2.1 Rappel de la réglementation

La loi n° 82-1153 de 1982, dite loi « LOTI », a confié aux Autorités Organisatrices de Transports (AOT) la responsabilité de l'organisation et de la gestion des transports publics sur leur territoire. Pour en assurer l'exploitation, une collectivité a le choix entre plusieurs possibilités : exécuter le service public de transport par ses propres moyens via une régie, ou de l'attribuer à une entreprise privée ou semi-publique (SEM). La loi LOTI clarifie les relations entre les AOT et ses opérateurs en imposant l'élaboration d'un contrat entre les deux parties. Dans le cas d'une gestion déléguée, la loi n°93-122 de 1993, dite « Loi Sapin » limite la durée des contrats de Délégation de Service Public (DSP) et institue une procédure de publicité et de mise en concurrence préalable à la signature de la convention.

Toutefois, en tant qu'AOT, les collectivités disposent d'un degré de liberté significatif quant à la gestion de leur service de transport public. En effet, l'article 7 de la loi LOTI précise que les AOT « [...] organisent les transports publics réguliers de personnes, et peuvent organiser des services de transports à la demande. L'exécution du service est assurée soit en régie par une personne publique sous forme d'un service public industriel et commercial, soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention à durée déterminée avec l'autorité compétente ». Le mode de gestion retenu est donc entièrement du ressort de la collectivité, et celle-ci peut décider d'en changer, lorsque les contrats avec ses opérateurs arrivent à leur terme. En effet, à cette période l'AOT peut basculer de la régie vers la délégation ou inversement, mais elle devra dans le cas d'un contrat délégué mettre les transporteurs en concurrence. Aujourd'hui, dans le contexte financier limité des collectivités, choisir son mode de gestion se révèle extrêmement stratégique.

3.2.2 Évaluation d'un mode de gestion

Bien que le choix du mode de gestion n'engage une collectivité qu'à moyen terme, il est guidé par de nombreux impératifs et nécessite mûre réflexion, voire débats locaux ou discussions politiques.

Le cas de la CdA est particulier puisque l'AOT est engagée avec plusieurs opérateurs (la régie RTCR pour les lignes principales, et deux délégataires : Transdev pour les lignes de seconde et troisième couronne, et Kéolis pour les lignes interurbaines) sous forme de contrats d'une nature profondément différente. Choisir un mode de gestion futur nécessite une analyse fine de chacun des contrats actuels. Un certain

nombre d'interrogations relatives au fonctionnement actuel est essentiel, et la plupart d'entre elles sont regroupées dans le document figurant en Annexe 10, extrait de la brochure « Le Maire et les Transports ». Ce document à destination des élus est une présentation des aspects techniques du secteur des transports publics et de ses spécificités au regard de sa mission de service public.

Répondre à ces interrogations afin de guider le choix n'est bien évidemment pas de la compétence des élus. Cependant la CdA souhaite engager une réflexion sérieuse sur le mode de gestion le plus efficace et la déclinaison de celui-ci en termes opérationnels. Pour cela, et d'après une demande de la 2^{ème} Vice-Présidente en charge des Transports, une étude a été lancée auprès de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, sous forme d'un troisième marché subséquent.

Nous constatons par cette demande l'enjeu extrêmement stratégique de ce sujet : le marché subséquent n'était pas initialement prévu, mais malgré son coût la Vice-Présidente a souhaité avoir à travers cette expertise, une vision extérieure et objective sur l'avenir contractuel de la gestion du réseau. L'objectif de cette mission est d'apporter un éclairage sur la période transitoire de 2016-2017 où le contrat de DSP avec Transdev arrive à échéance, et offrir des éléments d'analyse quant aux modes de gestion. L'approche méthodologique de cette expertise se décompose ainsi :

- Etat des lieux et bilans des différents contrats en cours ;
- Présentation des différents modes de gestion envisageables et définition des schémas d'organisation ;
- Évaluation des différents scénarios et définition du schéma cible.

Pour chacune de ces étapes, une réunion est prévue entre l'AMO et les décideurs. Elle vise à présenter les principaux résultats, mais privilégie surtout le dialogue entre les deux participants, de sorte à guider le plus efficacement la collectivité dans sa démarche décisionnelle.

3.2.3 Le choix de la CdA et ses conséquences

Il va de soi que retenir un mode de gestion n'est pas objectif dès l'instant où les parties prenantes de cette décision ont un lien avec les opérateurs actuels. De ce fait, la gouvernance telle que soumise par la Vice-Présidente Transports ne peut, dans sa configuration, répondre à cette problématique. En conséquence, et de par son caractère stratégique, mais surtout éminemment politique, le choix du futur mode de gestion est confié au Président de la communauté d'agglomération, ainsi qu'à la Direction Générale de la CdA. Pour parler purement politique, il est clair que la régie étant une gestion publique sera soutenue par les partis de gauche, tandis que la gestion déléguée est libérale et donc préférée par les partis de droite. De plus, les marges financières dégagées par une régie profitent au développement du réseau, alors que celles dégagées par un opérateur privé sont versées au siège du groupe concerné (ici, Transdev). Au vu de ces éléments et du positionnement politique de la CdA, la régie est pressentie. Cependant, étudier différents modes de gestion c'est analyser leur performance, leur productivité, les moyens de contrôle, etc. Aucune solution ne peut être écartée lorsque son dénouement s'avère aussi stratégique.

L'assistance à maîtrise d'ouvrage ayant pour objectif de trouver une solution pour le tuilage des contrats, le Président doit se concentrer exclusivement sur la future gestion du réseau de transport. Dans un premier temps, les principaux résultats de l'expertise sont présentés au Président et au Directeur Général. À ce stade, il est intéressant de constater la décision prise sort du cadre de la gouvernance pour ne se restreinte qu'à une poignée de personnes. Puis les premières orientations sont données en conseil communautaire, et donc inévitablement discutées en CoPil. A partir de là, vont naître des tensions politiques au sein même de la gouvernance, pouvant aller jusqu'à en modifier sa composition.

D'autre part, les orientations du Président peuvent avoir un impact non négligeable sur l'exploitation du réseau à court terme. En choisissant de mettre en concurrence la régie avec un opérateur privé, la CdA s'expose, et le président de la RTCR le répète en comité technique, à une grève massive pendant toute la période de négociation des contrats de délégation. La CdA étant soumise à l'obligation de publication au moins un an avant la prise de service de l'opérateur sélectionné, dans le cas où elle souhaiterait exploiter son réseau en gestion déléguée, la RTCR en tant qu'exploitante des principales lignes du réseau, bénéficie d'un moyen de pression considérable. Toutefois, consciente de son impossibilité à assumer l'ensemble de la gestion du réseau à elle seule, la RTCR et ne « réclame » pas forcément le monopole. Des premières propositions ont émergé de la part de la régie (par exemple une gestion directe des lignes régulières et une sous-traitance des services scolaires et services de nuit), et il est évident que le Président en a pris connaissance. Enfin, il est évident que La contribution des opérateurs dans la construction du futur réseau est essentielle et leur niveau d'implication dépendra du choix de ce mode de gestion.

Par ailleurs, la Vice-Présidente Transports souhaite que la future gestion du réseau soit « partagée », et qu'une réflexion soit menée sur la possible gestion de modes de transport « associatifs ». Cela permettrait une meilleure maîtrise financière des exploitants, et la mise en place d'un réseau de transport public pour tous, et par tous. Cette dernière idée s'inscrivant pleinement dans la politique communautaire de la Vice-Présidente.

Enfin, un dernier facteur pourrait influencer sur l'organisation contractuelle : certains élus de la CdA siègent au Conseil d'Administration (CA) de la RTCR. Suite aux élections municipales et à la mise en place d'un nouveau conseil communautaire, la régie bénéficie de 6 mois pour désigner les membres de son CA. La Vice-Présidente Transports a postulé en tant que Présidente du conseil, ce qui pourrait avoir à l'avenir un impact non négligeable sur les relations entre la CdA et sa régie. Il est également important de noter que les élections de ce CA ont été reportées à deux reprises, motivées très certainement par des « ambitions » individuelles.

>>> Finalement le choix du mode de gestion n'a pas un grand impact sur la gouvernance, mais uniquement jusqu'à ce qu'il soit rendu public auprès des élus. Il est aujourd'hui difficile de prédire quels seront les incidences du choix retenu, sur la gouvernance, mais il est probable que cela tende à la dissocier, selon les positionnements politiques des maires. D'une manière générale, sélectionner un

mode de gestion parmi plusieurs options, sera la réponse à des enjeux financiers, politiques et techniques, et la naissance d'enjeux sociaux et politiques.

3.3 PLANIFICATION DE DÉVELOPPEMENT

3.3.1 Généralités

Depuis de nombreuses années maintenant, la politique de notre pays affiche une volonté forte de développement durable des territoires dans le but d'offrir une meilleure qualité de vie aux citoyens, dans le respect de l'environnement. Tenir compte des aspects environnementaux impose une réflexion à long terme, sur l'élaboration du système de transport et sur l'organisation de nos activités. En effet, comme l'explique Yves Crozet¹⁰, *les transports sont porteurs de forts enjeux liés au développement durable des territoires ; créateurs d'opportunités par les conditions d'accès des lieux entre eux qu'ils rendent possibles, mais aussi coûteux à développer et générateurs de nuisances environnementales.*

Quant aux objectifs politiques des autorités organisatrices, ils concernent principalement la cohésion sociale et territoriale. Si l'on s'intéresse cette fois au point de vue de William Roy¹¹, la préoccupation historique des collectivités est centrée autour des usagers captifs des transports publics. Et les objectifs « traditionnels » sont généralement poursuivis par des instruments « internes » aux modes de transports collectifs : tarification sociale et desserte des territoires. Toutefois, les collectivités s'intéressent de plus en plus à la problématique des nuisances de la voiture personnelle en ville (bruit, pollution de l'air, congestion...). Le transport public a été reconnu comme l'un des instruments pouvant permettre de prendre en charge la mobilité urbaine tout en atténuant la congestion et les dommages environnementaux de l'automobile.

Toutefois, les situations locales sont partiellement contrastées. Les choix politiques concernant les missions de services publics relatives aux transports en commun peuvent différer d'une AOT à l'autre, en fonction des couleurs politiques ou de la façon d'envisager le rôle des transports dans le cadre de la politique de la ville ou de l'agglomération. Certains élus s'impliqueront et lieront leur image au sort des transports collectifs, tandis que d'autres opteront pour une évolution « au fil de l'eau ». Ajoutons que sont couramment mêlées aux objectifs collectifs quelques considérations électorales. En outre, il est tout à fait probable que certaines attentes soient contradictoires ; elles sont résumées en Annexe 11.

S'il y a bien un aspect indéniable et commun à l'ensemble des agglomérations : l'outil sur lequel se basent les collectivités pour le développement de leur territoire, sont les normes, les documents réglementaires ou prescriptifs. En effet, un certain nombre de dispositions légales contraint en effet les choix de l'AOT, pour les décisions qui pourraient avoir des conséquences sur les salariés (des

¹⁰ *Économiste français et spécialiste de l'économie des transports (2012)*

¹¹ *Enseignant-chercheur à la Faculté de sciences économiques et de gestion de Lyon (2008)*

déléataires), les usagers, et les habitants au sens plus large. Les élus sont tributaires de la réglementation, et pour organiser la gestion du territoire, ils ont recours à la planification.

Cet exercice vise à définir dans le temps et l'espace, des objectifs à atteindre et les moyens pour y parvenir. La stratégie de planification des collectivités territoriales se matérialise à la fois dans des documents réglementaires de planification (SCOT, PDU, PLU, ...) ou autour de démarches (labellisation d'éco quartiers par exemple).

3.3.2 Le cas de la CdA de La Rochelle

Pour l'étude de notre cas, nous nous intéresserons essentiellement au Plan de Déplacements Urbains (PDU) et Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT). Pour rappel, le PDU, apparu en 1982 avec la loi LOTI, est un outil de mise en œuvre d'une politique globale d'urbanisme et de déplacements durables compatible avec le SCOT. Il est élaboré par une AOT et aboutit à un programme d'actions opérationnelles sur un Périmètre de Transports Urbains (PTU) pour des aires urbaines supérieures à 100 000 habitants. La Loi LAURE en 1996 et la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) en 2000 ont renforcé le rôle du PDU et son articulation avec les autres secteurs de l'aménagement urbain inscrits dans le SCOT. En Annexe 12 sont exposés les liens de compatibilité et de cohérence entre les différents documents de planification de la CdA et le PDU.

Depuis l'approbation du SCOT en avril 2011, la CdA met en avant, au travers de celui-ci, un certain nombre d'orientations, notamment en matière de politique de transport. Celles-ci ont trait à la priorisation des modes doux, au développement du ferroviaire et à sa coordination avec l'offre TC, à la politique durable de stationnement, et à la structuration du territoire permettant une hiérarchisation du réseau de transport.

Mettre en œuvre ces objectifs ne signifie évidemment pas supprimer ou contraindre fortement les déplacements en automobile, mais se conformer à de grandes orientations concernant l'ensemble des modes de transports, pour les personnes, marchandises et informations. Nous retrouvons en Annexe 13 ci-après la vision de l'organisation des transports, issue du SCOT.

Le Plan de Déplacements Urbains de la CdA de La Rochelle précise ces orientations en établissant des objectifs clairs, des budgets et des horizons de réalisation. En effet, à partir du SCOT, du Plan Régional de la Qualité de l'Air (PRQA) et d'échanges avec les différents partenaires de la CdA, cinq grands objectifs ont été identifiés pour le PDU. Pour les rendre plus concrets, mais surtout plus accessibles à la population, ils ont été traduits numériquement et se caractérisent par les évolutions suivantes entre 2011 et 2020 sur le territoire de la communauté d'agglomération de La Rochelle :

- Réduction de 20 % de l'émission des gaz à effet de serre dans le domaine des transports,
- Réduction de 10 % de la circulation automobile
- Augmentation de 30 % de la part modale des transports collectifs et modes actifs

Pour que ces objectifs puissent aboutir à des résultats notables, le PDU propose un programme sur les 10 années à venir (2012-2021), basé sur 8 thèmes d'actions dont l'un d'entre eux consiste à optimiser les transports publics urbains en confortant multimodalité et intermodalité. L'action n°11, s'inscrivant dans ce thème, vise à hiérarchiser clairement le réseau de transports collectifs (grands drains, lignes capillaires, transport à la carte). Le principe fondateur de cette mesure est d'adapter l'offre à la demande afin d'optimiser l'efficacité des transports collectifs et d'articuler ce schéma de desserte en transport collectif en lien avec la densité urbaine. Cette action prévoit ainsi de :

1. Lancer une étude pour évaluer l'efficacité actuelle du réseau,
2. Adapter le niveau d'offre à la demande,
3. Optimiser la performance et améliorer la lisibilité du réseau structurant,
4. Améliorer la complémentarité entre les offres de transport.

C'est dans le cadre de cette action que s'inscrit le projet de restructuration, et le futur réseau devra impérativement répondre à ces grandes tendances. En effet les documents de planification, et particulièrement le PDU dans le cas qui nous intéresse, sont l'aboutissement de décisions et orientations politiques antérieures, qui ne peuvent, malgré un changement de parti politique à la tête de la CdA, être remises en question, ou alors que très partiellement.

Afin de mieux s'imprégner des actions du PDU, comprenons comment les habitants de la CdA se déplacent. Comme le souligne le PDU, de par sa taille et sa configuration, l'agglomération est propice aux déplacements en voiture en seconde et troisième couronne, tandis que le vélo est adapté aux trajets plus courts, au sein de l'unité urbaine centrale. La Rochelle quant à elle étant une ville d'une part à « taille humaine » et d'autre part relativement touristique, la part de la marche à pied est justifiée. Bien que dans la moyenne française, la part des transports publics de 5 % est parfaite.

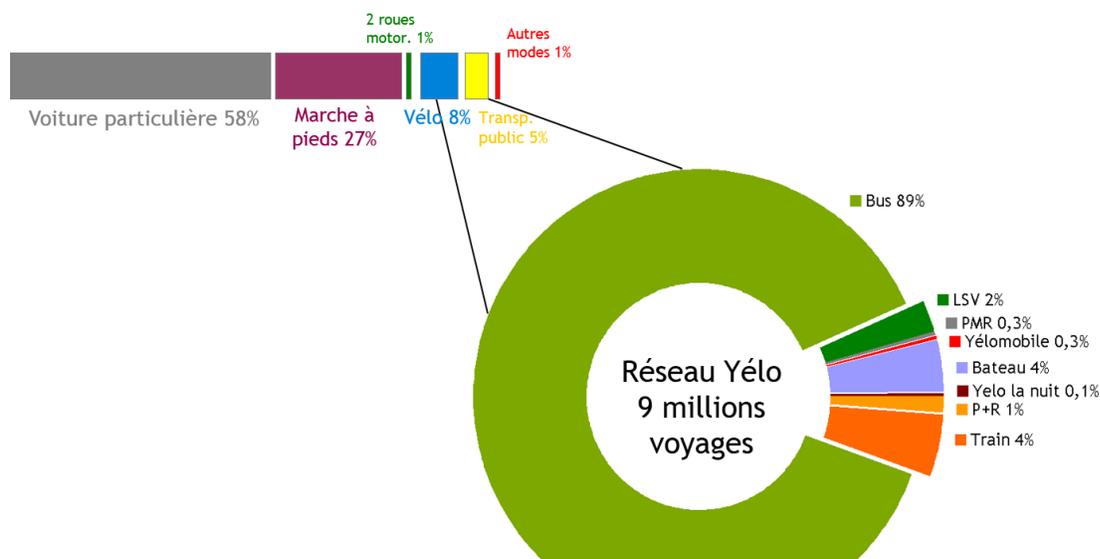


Figure 10

Déplacements de la CdA : parts modales et zoom sur les transports publics

Source : Lucile Cablé

Maintenant que nous connaissons les habitudes de déplacements de la population, et les objectifs du PDU, analysons concrètement, point par point, quelles mesures ont aujourd'hui été prises pour répondre à ces objectifs ambitieux

1. L'étude visant à mesurer l'efficacité réelle du réseau fait partie intégrante du premier marché subséquent à la charge de l'AMO. Elle donne des résultats concrets sur la performance du réseau, en termes de fréquentation, et sur sa productivité. D'après ces résultats émergent des pistes d'optimisation pour la construction du réseau de transport.

2. Dans un souci financier, mais aussi de renfort de la performance et de l'attractivité du réseau, il est primordial d'adapter le niveau d'offre à la demande. Cette démarche visant à donner un nouveau visage au niveau d'offre, peut se baser sur deux grands principes de hiérarchisation du réseau de bus.

La première idée consiste à renforcer quantitativement la desserte en TC dans les zones où la demande est la plus forte. La solution la plus rependue est la création d'un réseau armature qui devient la colonne vertébrale du réseau de transport de l'agglomération. Il relie les principaux pôles d'échange et est essentiellement constitué de lignes de bus à forte fréquence et large amplitude, passant par le centre-ville de La Rochelle, celui-ci étant le plus gros générateur de déplacements. Dans l'unité urbaine centrale de la Rochelle, nous pouvons aujourd'hui considérer qu'il existe une ossature du réseau : trois lignes seulement (dont celle de BHNS) génèrent près de la moitié de la fréquentation du réseau de bus. Il est donc légitime d'affirmer que ces axes sont structurants, mais certaines autres lignes pourraient également le devenir si elles étaient renforcées, cela aboutirait à une desserte de masse de tous les quartiers densément peuplés de La Rochelle et de ses alentours.

La seconde piste d'optimisation passe par la reconfiguration des services les moins fréquentés en les remplaçant par du transport à la carte. En effet, les recettes/dépenses et voyageurs/km sont les plus faibles (voire en deçà des moyennes) sur les lignes plus périurbaines de seconde et troisième couronne. Ces lignes sont aujourd'hui à repenser afin de retrouver une charge justifiant une ligne régulière ; les propositions les plus pertinentes sont : une suppression totale ou partielle, un jumelage avec une éventuelle ligne voisine (ou en doublon), la création d'antennes ou de terminus partiels, ou encore la mise en place de TAD aux extrémités à charge plus limitée. Autant d'hypothèses que d'opposition des élus municipaux, qui acceptent difficilement une diminution de l'offre TC, déjà trop faible à leur avis. La problématique de la desserte des nouvelles communes est plus approfondie dans la partie relative aux enjeux techniques.

3. Tel qu'il est exposé ci-dessus, le réseau actuel de bus que nous pouvons qualifier de « structurant », représente une grande partie des voyages ; il est donc justifié de lui porter une attention toute particulière en termes de performances qualitatives. C'est en faisant des progrès de cet ordre que le réseau Yélo gagnera en attractivité : il fidélisera ses usagers occasionnels et séduira une part des « non-captifs ».

Ce que recherchent avant tout les passagers est la rapidité du service, afin de « perdre » le moins de temps possible dans leur déplacement. De plus, améliorer la vitesse commerciale d'une ligne ne peut être que bénéfique pour le transporteur qui est en concurrence directe avec les utilisateurs de la voiture particulière. Cette optimisation peut prendre différentes formes, qui peuvent être combinées pour une efficacité renforcée :

- Recherche de trajets plus directs,
- Création de sites propres
- Aménagement des arrêts et perfectionnement de l'insertion des bus dans la circulation
- Priorité des transports collectifs aux intersections (carrefours à feux, giratoires, ...)

Le second axe sur lequel est indispensable de se pencher pour améliorer les conditions de déplacement des usagers est la lisibilité et la visibilité du réseau, qui passent par :

- Information voyageurs : plan réseau, site web, informations en temps réels, fiches horaires, ...
- Positionnement des arrêts (le face-à-face est recommandé) et leur mobilier (poteau ou abri)
- Qualité et facilité d'accès aux services commerciaux : rechargement d'abonnements, vente en ligne, « Maison Yélo », inscription au libre-service, ...

4. L'amélioration de la complémentarité des offres de transport (urbain et périurbain) passe avant tout par un travail minutieux avec l'ensemble des autorités organisatrices de transports possédant une compétence transport sur le territoire, et le Syndicat Mixte de la Mobilité Durable (SYMOD) développant l'intermodalité ainsi qu'une tarification unifiée. L'ambition de cette action est d'obtenir une offre de transport complémentaire et non plus concurrente.

Une première étape a été franchie au 1^{er} janvier 2014, suite à l'agrandissement de l'agglomération, avec l'ouverture des arrêts du Conseil Général à la montée comme à la descente, sur l'ensemble du PTU. De plus, une tarification commune est appliquée à tous les usagers se déplaçant sur le réseau de bus, dans l'enceinte de l'agglomération, quelle que soit la ligne qu'ils utilisent. Afin d'aboutir à un réseau complémentaire et cohérent, la seconde étape incontournable est la suppression des doublons d'offre qui se concurrencent mutuellement, et particulièrement entre les opérateurs. Si nous regardons l'annexe 14 représentant un zoom du plan du réseau de septembre 2014 dans l'unité urbaine centrale, il devient évident qu'un important travail de simplification d'offre est à réaliser. C'est en partie dû à cette perspective de mutualisation des moyens que les futurs modes de gestion du réseau ont été remis en question. La dernière étape et non la moindre consiste à tenir compte de l'offre de transport du conseil général lors de la restructuration du réseau. Les nouvelles lignes de bus et la réorganisation des autres modes devront être cohérentes avec les services de transport départementaux. À ce titre, il est possible que les élus souhaitent s'entretenir avec conseillers territoriaux pour rediscuter de la politique de déplacements du département.

Si la problématique de l'ouverture des arrêts de bus est aujourd'hui « résolue », la question demeure toujours en suspens pour le réseau ferré. Certaines gares de proximité ne sont pas desservies par les

lignes de Train Express Régional (TER), pourtant les élus locaux sont persuadés des capacités de dynamisation d'une halte ferroviaire dans leur commune. Comme indiqué sur le schéma d'organisation des transports issu du SCOT, certaines haltes ferroviaires « à réaliser » (Aytré, Périgny, Dompierre-sur-Mer) nécessitent une réelle réflexion, voire de mener une étude plus fine, afin d'évaluer leur réel apport socio-économique. La réussite de l'ouverture d'une nouvelle gare dépend de son attractivité, mais aussi et surtout de l'attractivité des moyens de transport concurrents comme la voiture particulière, qui dépend notamment des politiques de circulation et de stationnement mises en place sur le territoire d'origine ou de destination le plus attractif (ici, La Rochelle). Ainsi, en parallèle des politiques ferroviaires et de mobilité, des enjeux connexes vont apparaître au grès de l'évolution de ces projets d'ouverture de gare. Concernant la tarification, pour l'instant la desserte TER de la CdA n'est pas intégrée à la tarification unique Yélo, mais il existe en revanche un ticket intermodal TER+TC uniquement pour les usagers de la ligne La Rochelle – Rochefort, qui leur permet en plus de leur trajet en train, d'avoir un accès aux réseaux de bus des deux agglomérations.

>>> Répondre aux objectifs du PDU va bien au-delà des « enjeux » politiques de la restructuration du réseau de transport, puisque c'est un engagement à long terme. Les enjeux que nous distinguons dans cette partie ne sont finalement qu'un socle pour l'émergence d'enjeux techniques et environnementaux ; ils sont un « guide » pour la construction du réseau. De ce point de vue, nous ne pouvons pas considérer que la gouvernance du projet de restructuration du réseau a été mise en place de cette manière pour répondre aux objectifs du PDU. Ce document de planification est néanmoins un outil pour les élus, qui leur permet de se positionner face à d'autres enjeux politiques, qui sont plus ou moins connexes aux enjeux du futur réseau : par exemple le stationnement aux abords d'un pôle d'échange ou d'une zone fortement fréquentée est un sujet à dimension stratégique et politique colossale, surtout en période électorale.

3.4 ÉLECTIONS MUNICIPALES

3.4.1 Représentativité des élus locaux

Conséquence directe de la réforme des collectivités territoriales, le conseil communautaire de la CdA change de visage. Pour la première fois dans l'histoire de l'intercommunalité, il est issu du suffrage direct. Ses conseillers ont été désignés au même titre que les conseillers municipaux, lors des élections municipales de mars 2014. Ils sont au nombre de 80, dont le Président, 15 Vice-présidents et 6 Conseillers communautaires délégués, qui sont désignés par l'assemblée communautaire le jour de leur installation et constituent le Bureau Communautaire.

La limitation du nombre de Vice-Présidents (VP) est une traduction elle aussi de la réforme territoriale qui souhaite constituer des conseils plus resserrés. Lors du précédent mandat, le bureau communautaire était représenté par autant de Vice-Présidents que de communes composant la CdA. Aujourd'hui, non seulement l'agglomération a ouvert ses portes à dix nouvelles communes, mais le nombre d'élus siégeant au bureau communautaire a été revu à la baisse, laissant plus de la moitié des communes en dehors de certains débats politiques. En effet, plusieurs Vice-Président sont des conseillers municipaux de La Rochelle

Par ailleurs, la nouvelle assemblée compte 80 Conseillers communautaires ; la répartition des délégués entre les communes se faisant en fonction de leur nombre d'habitants. Chaque commune dispose d'au moins un siège, mais aucune ne peut disposer à elle seule de plus de la moitié des sièges. Il est évident que selon cette proportionnalité des conseillers communautaires, certaines communes ne sont que très peu représentées.

3.4.2 Le transport dans les programmes électoraux

Pas forcément identifié initialement par la CdA comme un enjeu de taille, il existe une volonté forte de chacun des maires des 28 communes, de satisfaire les attentes de leurs administrés, surtout dans une période post-électorale. Il est évident que la construction du futur réseau de transport ne s'inscrit pas directement dans chacun des programmes électoraux des élus locaux, toutefois une partie d'entre eux l'avait anticipée et « promis » à leurs habitants de nouvelles dessertes en transports collectifs dans leur commune, à l'horizon 2017. Ce problème est d'autant plus présent dans les dix nouvelles communes, qui espèrent pouvoir, suite à leur intégration dans la CdA, se « rapprocher » de La Rochelle. L'offre de transport collectif qui leur était proposée avant le 1^{er} janvier 2014 étant très faible (de l'ordre d'un aller-retour par jour) voire nulle, ils attendent une progression du service de la part de l'AOT.

3.4.3 Effets sur la gouvernance

En conséquence de ces deux états de fait, lors de la réunion de lancement du projet de restructuration du réseau de transport, à laquelle assistaient les représentants des 28 communes, la constitution du Comité de Pilotage (CoPil) proposée la Vice-Présidente transports a été remise en question par les élus locaux. Effectivement, une partie des présents a contesté la méthodologie visant à désigner les élus qui composeraient le comité de pilotage.

Cette constitution du CoPil a été élaborée par l'équipe projet dans un premier temps, puis réadaptée selon les orientations que voulaient donner la VP Transports au projet de restructuration du réseau. Il était question, comme indiqué sur le schéma de gouvernance initial, d'intégrer à ce groupe de travail restreint, le Président de la CdA, le 1^{er} Vice-Président, les VP en charge de l'aménagement du territoire et des transports bien évidemment, ainsi que 8 maires représentatifs du territoire, à l'échelle des 28 communes. Le choix devait être effectué selon un vote : chaque maire proposait un représentant pour son secteur, sachant que tous étaient automatiquement éligibles. Dans le but d'associer largement les maires des communes entrantes, la sectorisation de l'agglomération n'a pas été faite par couronne, mais par zone géographique. Cette approche présentait parallèlement l'avantage de regrouper les communes à caractères démographiques et géographiques similaires dans un même « secteur ». De plus, cela s'accordait avec la méthodologie de l'AMO qui comptait élaborer ses scénarios de desserte par secteur géographique, dans cet ordre d'idée. Rapportons-nous à la carte ci-dessous qui a été soumise lors de la réunion : elle fragmente le territoire de la CdA en plusieurs secteurs géographiques et propose que dans chacun d'eux, un ou deux élus fassent partie du CoPil et représentent chaque secteur.

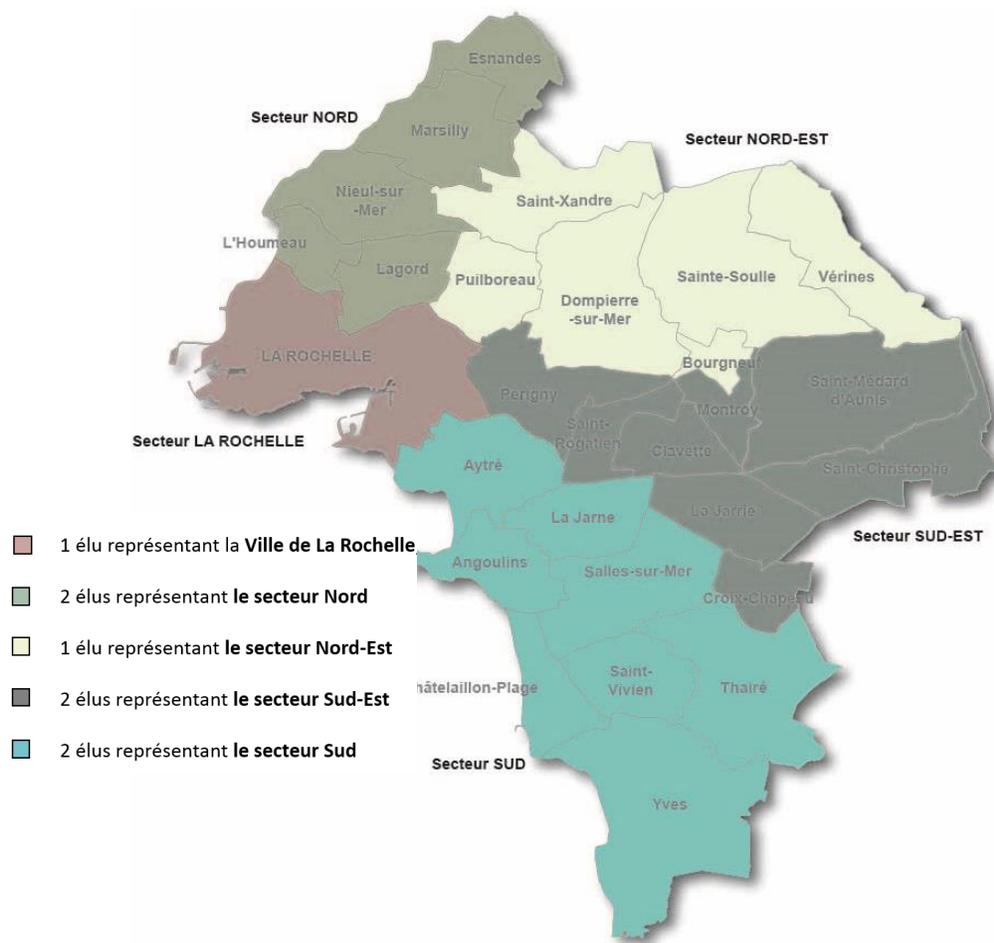


Figure 11

Principaux objectifs du Plan de Déplacements Urbains

Source : PDU de la CdA (2012)

Le nombre d'élus représentatifs d'un secteur et ses frontières géographiques dépendait de : sa densité, son « importante » dans le SCOT et PDU (présence de pôle d'appuis, de grands corridors de déplacements,...), sa taille (nombre de communes), mais aussi son nombre de représentants obligatoirement associés au comité de pilotage. Par exemple, le 1^{er} Vice-Président et celui en charge de l'aménagement du territoire étant également des maires de commune du « nord-est », ce secteur ne requiert d'un représentant supplémentaire. En théorie, deux élus par secteur étant suffisants, le « Nord-Est » pourrait ne pas proposer de représentant additionnel. C'est le cas également pour La Rochelle. Cependant dans une optique de projet communautaire, il est essentiel que chaque partie prenante puisse être garante des personnes qui prendront des décisions en leur nom, lors de ces réunions de travail.

La question des trois vice-présidents jugés fondamentaux à la constitution du CoPil n'a pas été abordée, mais plusieurs autres éléments de cette proposition ont été source de désapprobations :

- Le nombre de représentants par secteur est trop déséquilibré : certains territoires (sud) sont bien plus étendus et composés de plus de communes que d'autres (nord) et pourtant le nombre d'élus siégeant au CoPil est similaire.
- Les regroupements de communes qui ont été réalisés ne sont pas stratégiques : les élus démontrent que les problématiques de transport à d'Aytré, Châtelailon-Plage ou encore Yves sont totalement incomparables, et qu'il serait ainsi difficile à une seule (voire deux) personne de défendre les intérêts de toutes ces communes.
- Il serait peut-être intéressant de regrouper les communes de l'unité urbaine centrale entre elles. Leur desserte en transports en commun étant du même ordre de grandeur qu'à La Rochelle.
- Les dix nouvelles communes étant réparties entre plusieurs secteurs, il est probable qu'*in fine*, aucune d'elles ne soit représentée au CoPil.
- Plutôt que travail en comité restreint et d'élire des représentants dans chaque secteur, il serait judicieux de regrouper systématiquement l'ensemble des maires, via une conférence des maires, ou un CoPil très élargi.

Finalement, après discussions, la Vice-Présidente Transports a rappelé que le projet s'inscrit dans une démarche communautaire, et qu'il est important de garder à l'esprit que les élus représentants d'un secteur ne seront pas là en tant que maire de leur propre commune, mais en tant que porte-parole. Aucun élu ne sera réellement écarté de la démarche de validation du futur réseau puisque ce projet est avant tout basé sur une co-construction avec les 28 communes. Puis elle a tranché : travailler en comité restreint permet d'avancer plus rapidement et simplifie les arbitrages. Par ailleurs, il n'est pas question de revoir la carte des secteurs, elle a été murement réfléchie avec l'équipe projet et validée par le bureau d'études. De plus cette sectorisation sera réutilisée plus tard pour les concertations avec les communes. Concernant le nombre de représentants par secteur, un de plus sera toléré (sauf dans le secteur « Nord Est » où ils sont déjà trois). Enfin, la Vice-Présidente convie tous les élus présents à faire d'autres propositions ou remarques, elle prendra le temps de les étudier individuellement.

>>> Il est évident que certains élus sentent, au début de ce nouveau mandat, qu'ils manquent de poids dans les décisions communautaires, en raison de leur trop faible représentativité. Cependant, cette volonté forte d'être associé aux CoPil voire de les remplacer par des conférences des maires, peut s'expliquer par le fait qu'à peine 3 mois après la mise en place de la nouvelle équipe politique, ce rassemblement à l'occasion de la réunion de lancement du projet de restructuration est le premier en matière de transport. Ainsi, les élus entrants n'ayant pas forcément une connaissance approfondie de l'intégralité de l'offre de transports disponible sur le territoire de la CdA, veulent saisir cette occasion pour s'immerger dans les projets de la CdA relatifs aux déplacements. Cette hypothèse signifierait qu'une part d'entre eux ne s'est pas encore totalement imprégnée des enjeux cruciaux que représente la construction du futur réseau de transport, et que ces protestations traduisent leur manque de pouvoir ou de connaissance quant à la politique de transports de la CdA.

À l'inverse, il serait légitime de conclure que chaque élu porte un intérêt certain à la construction du futur réseau, et conséquemment souhaite intégrer le groupe de travail restreint pour avoir du poids lors des débats politiques et délibérations. Mais cette hypothèse est inévitablement faussée par la vision d'élus qui cherchent avant tout à répondre à leurs besoins « personnels » : les attentes de leurs habitants.

Dans tous les cas, il est clair que chacun des élus présents à cette réunion avait en tête le fonctionnement « classique » d'un projet d'une telle ampleur : des décisions collégiales, et d'autres prises en comité plus réduit. Depuis des années et dans la majorité des agglomérations de France, le suivi d'un projet et la validation des choix stratégiques passent par cette assemblée de décideurs à vocation opérationnelle, appelée Comité de Pilotage. Nous pouvons donc supposer que la demande de remplacer les CoPil par des conférences de maires, était un moyen de « tester » leur influence (politique ou non) sur les parties décisionnaires, à savoir principalement la Vice-Présidente. Celle-ci, bien qu'ayant autorisé un représentant supplémentaire par secteur, n'a pas cédé à leurs demandes et a assis son rôle en tant que pilote du projet.

3.5 SYNTHÈSE

Comme beaucoup d'autres sujets à enjeux stratégiques forts, le choix du mode de gestion, le développement urbain, ou encore le respect des promesses faites à leur population, sont pour les élus un levier à leurs ambitions politiques. À travers le projet de restructuration du réseau, la politique locale doit s'associer, faisant ainsi naître des jeux de pouvoir inévitables. Fort heureusement, ce projet intervient au début des mandats électoraux, et les élus ne craignent pas encore les conséquences d'actions ou orientations qui seraient susceptibles de leur porter préjudice aux prochaines élections. De ce fait, les décisions n'aspirent pas à être stagnantes, mais les arbitrages seront d'autant plus significatifs pour chaque partie prenante. De plus il apparaît nettement une volonté des élus à être associés aux délibérations communautaires, et à évaluer leur influence dans la décision ; dans l'objectif certainement de pouvoir orienter le débat en leur faveur. Il est évident que dans ce contexte, le moindre différend politique pourrait avoir un effet irréversible sur la gouvernance, tant sur sa composition, que sur le climat de confiance et de partenariat que fait progressivement naître la Vice-Présidente.

4 ENJEUX ÉCONOMIQUES

Aujourd'hui les contraintes financières des collectivités sont une réalité, et ce frein à l'émergence des projets de développement ne cesse de prendre de l'ampleur. La CdA a réagi et notamment dans le domaine de ses transports, où elle envisage de « faire mieux avec autant » (de moyens financiers). Et finalement, ce que nous avons appelé construction ou restructuration de réseau s'apparenterait plutôt à une optimisation du réseau : ses performances, mais aussi sa productivité. Dans cette partie nous discuterons de la situation économique actuelle de la CdA (ses dépenses, ses recettes, ...), mais aussi des objectifs budgétaires qu'elle se fixe avec le futur réseau. Et nous comprendrons de quelle manière de telles restrictions financières influent sur la gouvernance du projet.

4.1 CONTEXTE FINANCIER

Face à la crise économique, les collectivités locales et régionales françaises voient leurs ressources affectées par la diminution des recettes fiscales et subventions gouvernementales, tandis que la demande de services locaux s'intensifie. Le domaine des transports publics n'est pas épargné par cette situation de « crise » financière des collectivités.

Comme l'a fait remarquer l'économiste B. Faivre d'Arcier en 2010 : « *La France avait trouvé dans les années 70 une solution originale grâce au Versement Transport. Cette ressource affectée a contribué [...] à un formidable développement des réseaux, en permettant tout d'abord une relance des investissements dans les modes lourds, puis en garantissant un financement stable et décentralisé des AOT* ». Mais il s'inquiète aujourd'hui de la durabilité de cette structure de financement des réseaux de transport public en France, étant donné son évolution qui traduit un endettement des collectivités. Regardons une étude qui a été menée en 2008 par le Groupement des Autorités Organisatrices de Transport (GART) et qui met en exergue l'évolution du financement des transports publics :

	2002		2007	
	Ressources (M€)	%	Ressources (M€)	%
État	123	2,4 %	135	1,9 %
Collectivités locales	1379	26,7 %	2041	28,8 %
Versement transport	2038	39,4 %	2517	35,5 %
Recettes commerciales	933	18,0 %	1077	15,2 %
Emprunts	699	13,5 %	1323	18,7 %
Total	5172	100,0 %	7093	100,0 %

Figure 12 Comparaison du besoin de financement des transports en 2002 et 2007

Sources : Faivre d'Arcier (2008) – Données : GART 2008, étude réalisée sur 192 AOT

Parallèlement à la dérive du financement des transports publics, les charges associées sont en constante hausse : regardons l'évolution des coûts d'exploitation, au regard des recettes commerciales.

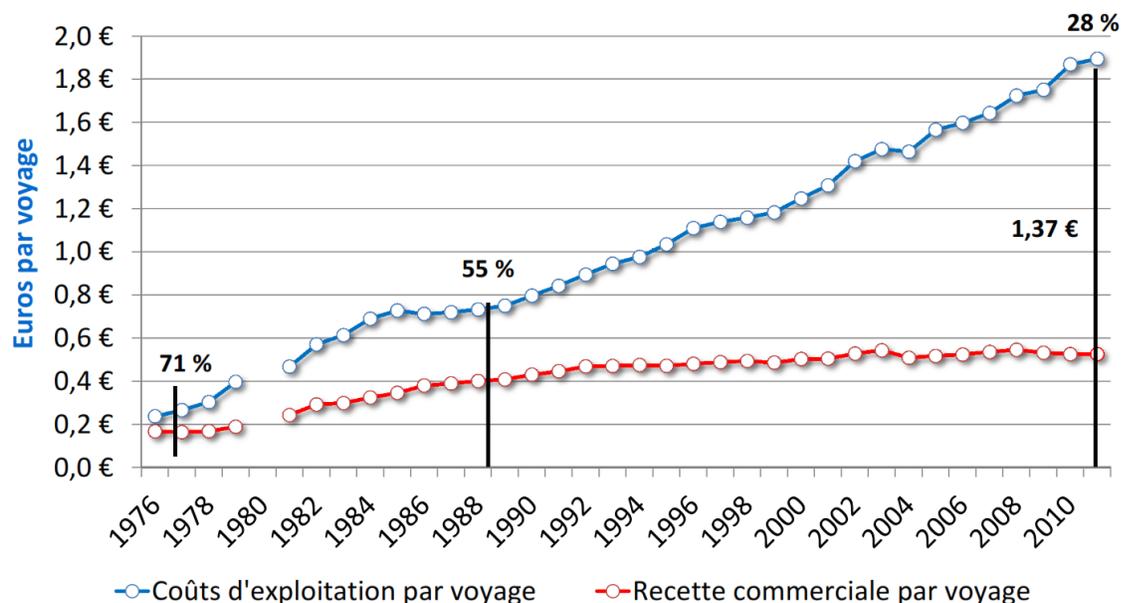


Figure 13 Évolution des coûts et recettes d'exploitation entre 1976 et 2012
Sources : Faivre d'Arcier (2013) – Données : Enquêtes annuelles DGTIM GART UTP CERTU

Ce phénomène s'explique principalement par la mise en place du versement transport dans les années 70 : bénéficiant de budgets importants pour développer leur réseau de transport public, les collectivités ont investi dans des infrastructures lourdes et coûteuses, à court comme à long terme. Les frais d'exploitation (masse salariale, maintenance, carburant, ...) ont nécessairement suivi la tendance, et il serait aberrant aujourd'hui de faire marche arrière, pourtant les collectivités ont beaucoup de difficultés à assumer de telles dépenses. Au cours de cette période les recettes commerciales ont quant à elles, très peu augmenté, voire diminué les dernières années, bien que la fréquentation des transports publics ait progressé : pour maintenir son attractivité, un réseau de transports doit adapter sa tarification aux moyens de ses utilisateurs.

4.2 FINANCEMENT ET COÛTS DES TRANSPORTS DE LA CdA

En comparaison avec la moyenne nationale, la structure du financement des transports de la CdA est basée essentiellement sur le versement transport. Celui-ci a été augmenté après la restructuration du réseau accompagnée de la mise en service d'une ligne de bus à haut niveau de service, et s'élève à 1,70 % depuis 2010.

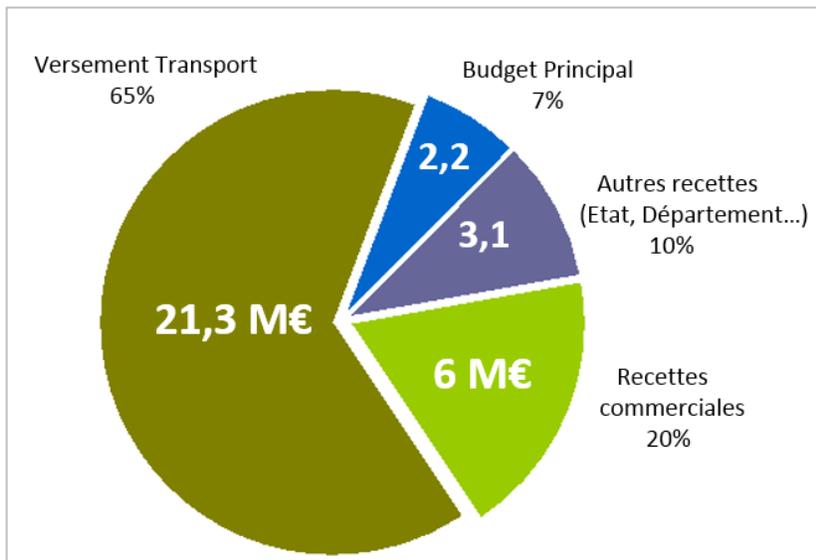


Figure 14 Financements des transports de la CdA, en 2013

Sources : CdA 2013

En voyant ce graphique, nous aurions tendance à considérer que la CdA n'est pas en difficulté financière : seulement 7 % du budget transport provient de la collectivité. Cependant, cela représente un montant de 2,2 M€, ce qui n'est pas négligeable pour une institution publique dont le budget transport ne symbolise qu'une maigre part de ses dépenses. L'autre élément qu'il est essentiel de relever est la part des recettes commerciales dans les dépenses : elles en couvrent seulement 20 %. Regardons comment sont répartis ces financements (soit un total de 32,6 M€ pour 2013) entre les différents modes de transport :

Remarque : Il est important de garder à l'esprit que sur ce graphique, les chiffres ne nous renseignent que sur les coûts d'exploitation de chaque mode : les investissements, travaux, ou achats de matériels roulants ne sont pas pris en compte ici.

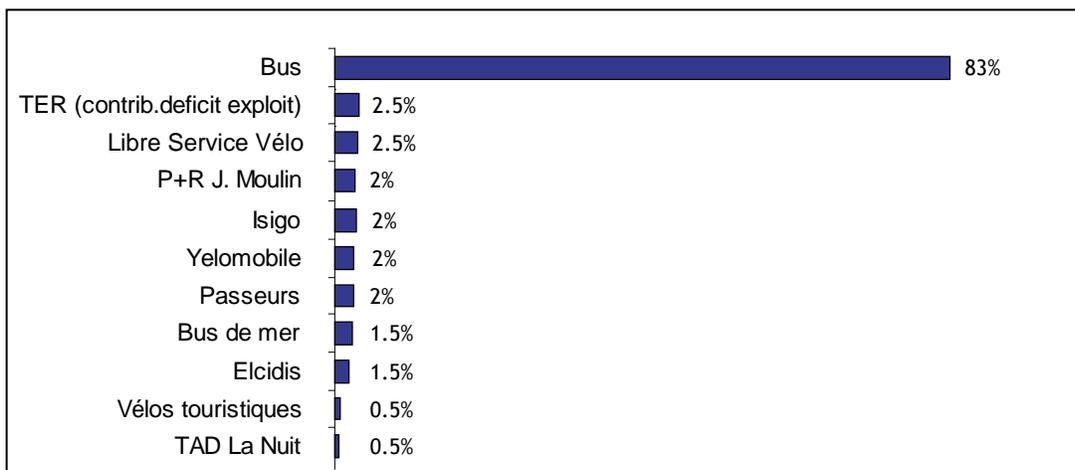


Figure 15 Coûts d'exploitation par mode de transport, en 2013

Sources : CdA 2013

Dans un souci de diminution des charges, l'essentiel des dépenses d'exploitation émanant du bus (83 % en 2013), il convient dans la restructuration de réseau de transport d'attacher plus d'importance à l'optimisation de ce mode.

Par ailleurs, dans le cadre du PDU et plus particulièrement de l'action n°11 visant à hiérarchiser clairement le réseau de bus, un budget avait été estimé pour la mise en œuvre de cette action : 85 000€/an, pendant 3 ans, pour les études d'optimisation et le développement du futur réseau. Aujourd'hui, l'enveloppe accordée au projet s'élève finalement à 160 000 € pour l'ensemble de l'étude, ce qui représente à peine 2/3 du montant évalué.

4.3 OBJECTIFS FINANCIERS DU FUTUR RÉSEAU

Les charges du transport public de la CdA sont élevées et particulièrement depuis la restructuration de 2010, qui a induit une augmentation du niveau d'offre du bus d'environ 30 %, et les coûts d'exploitation associés de presque 25 %. Afin que l'agglomération puisse se développer de manière équitable dans tous les secteurs, il est important que le budget transport ne soit pas un handicap pour la collectivité. Il n'est plus question pour la CdA de compenser son déficit par une augmentation de son budget principal ni de recourir davantage au versement transport. Dans ce contexte où les financements tendent à être stables, l'AOT n'a pas d'autre choix que trouver des pistes d'économie pour ses dépenses liées au transport. La CdA se situant dans un tournant politique (élections municipales, objectifs du PDU, organisation contractuelle) et agrandissant ses frontières à 10 nouvelles communes, se questionner sur les coûts et la productivité du réseau est légitime. Dans cette optique, de grands principes sont devenus un cadrage financier pour la construction du futur réseau de transport :

- Stabilisation du taux de VT
- Stabilisation du budget principal
- Amélioration de la productivité du réseau de bus
- Étude des coûts et recettes de chaque mode
- Augmentation de la fréquentations et des recettes
- Réflexions sur la tarification
- Réponse d'appels à projets

4.3.1 Productivité actuelle du réseau Yélo

Les études et réflexions sont menées de pair avec l'assistance à maîtrise d'ouvrage. L'analyse de la productivité passe par un état des lieux de la productivité externe (ensemble des éléments sur lesquels l'exploitant ne dispose pas lui-même de moyens d'action importants) et de la productivité interne (organisation de l'exploitation). Pour cette première, un *benchmark* a été réalisé auprès d'une vingtaine d'agglomérations de la même taille que celle de La Rochelle. Pour la seconde un travail minutieux a été entrepris avec chacun des opérateurs. Les premiers résultats invitent l'AOT à se réinterroger sur certaines ambitions définies pour le futur réseau de transport, mais aussi sur le mode de gestion. Voici un bilan des principales orientations :

- La faible productivité commerciale (voyages/kilomètre = V/K) amène à s'interroger sur l'adéquation de l'offre à la demande.
- La recette par voyage (R/V) élevée pourrait expliquer en partie une faible fréquentation par kilomètre. Une recette par voyage élevée traduit un comportement de clientèle occasionnelle ayant donc une utilisation moins intensive du réseau.
- L'écart relevé pour RTCR entre une vitesse commerciale plutôt élevée et la vitesse de production, de même que sur le nombre de kilomètres par an et par agent de conduite amène à s'interroger sur les facteurs de productivité interne du personnel de conduite, aussi bien dans le graphicaage (temps de battement) que dans l'habillage (temps annexes).
- Le coût d'exploitation par kilomètre (D/K), élevé, amène également à s'interroger sur le niveau de rémunération.

Les résultats de ces analyses, outre leurs fins stratégiques pour la restructuration du réseau, peuvent être utilisés en négociation d'avenant avec les exploitants actuels, ou pour préparer le cahier des charges de la future convention, par exemple en suggérant aux candidats des pistes d'améliorations.

En multipliant tous ces précédents ratios, nous obtenons le niveau des recettes par dépense (R/D) qui représente la part que paye l'utilisateur pour l'utilisation d'un mode de transport :

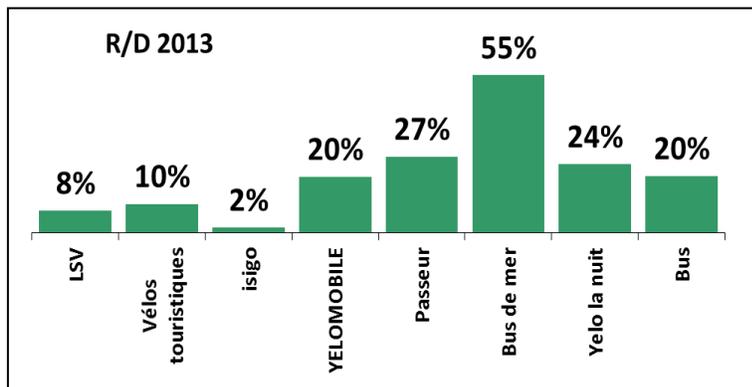


Figure 16 Recette/dépense par mode, réseau Yélo 2013
Sources : CdA 2014

Sur l'ensemble de l'année 2013, le R/D moyen du réseau Yélo avoisine 24,6 %, c'est-à-dire qu'un usager ne paye son voyage qu'un quart de ce qu'il coûte réellement à la collectivité. Au regard d'agglomérations similaires, la CdA se situe dans la moyenne, cependant nous voyons que certains modes de transport exigent une remise en cause. Le R/D n'est pas le seul indicateur à prendre en compte pour évaluer le coût d'un mode de transport, il faut aussi se rapporter à la contribution par voyage ; celle-ci est disponible par mode, en Annexe 15. Manifestement cette approche confirme l'obligation pour l'AOT et plus largement pour la gouvernance du projet de restructuration, de repenser le fonctionnement de certains modes. Remettre en question les transports dont la contribution publique excède 10€/voyage, ne concerne qu'une partie des modes, et donc de la population :

- Vélos touristiques, dits « Vélos Jaunes » : cible touristique
- Isigo : cible les personnes à mobilité réduite (PMR)
- Yélobus : cible détenteur du permis B
- Yélo la nuit : cible jeune ou étudiante

Supprimer ou réduire l'offre d'un service est délicat, mais d'autant plus lorsqu'il ne répond aux besoins que d'un type de personne. En modifiant l'offre, les conditions d'accès ou augmentant les tarifs de ces services, la CdA s'expose à des conflits d'ordre social. Tout comme pour le réseau de bus, l'AOT doit trouver des solutions pour « faire mieux, avec autant ».

4.3.2 Investissements et tarification

Certains fonds n'émanent ni de la CdA, ni des impôts, ni des recettes, mais directement de l'Etat voire de l'Europe, avec les appels à projet par l'exemple en faveur de la mobilité durable, ou des TCSP. La Rochelle répond régulièrement à ce genre de programme de manière à obtenir des aides de financement dans ses grands projets d'infrastructure.

Comme nous l'avons vu dans les grands objectifs du PDU, l'augmentation de la fréquentation du réseau de bus, n'est pas qu'un souci de progression des recettes commerciales : c'est avant tout un enjeu politique. Rendre le réseau plus attractif passe par des améliorations qualitatives et quantitatives, qui requièrent un financement important. Ce sont des frais supplémentaires pour la CdA, qui nécessitent des demandes spécifiques de budget et sont pour cela débattus par la gouvernance, votés en conseils communautaires et font l'objet de délibérations. N'oublions pas que le budget principal de la CdA est voté en début d'année civile, que chaque dépense doit ainsi être anticipée.

Augmenter les recettes pourrait également être possible si la tarification était revue. Sans nécessairement augmenter tous les tarifs, l'assistance à maîtrise d'ouvrage propose de s'interroger sur la grille tarifaire, sa lisibilité et le public qu'elle cible, qui sont des facteurs déterminants à l'attractivité du réseau. Comme l'indique l'Annexe 16, depuis plus de 10 ans, les prix des titres de transport (ticket unitaire et abonnement) du réseau Yélo sont en constante baisse ; leur diminution étant globalement plus rapide que la moyenne nationale. Il devient urgent de trouver le bon compromis entre attractivité, pouvoir d'achat des citoyens et recettes commerciales. Sont présentées en Annexe 17 les premières pistes de réflexion de l'AOT de la CdA.

Une autre piste de réflexion, qui provient principalement des idéologies des précédents élus et la gratuité du service de transport public. Cette volonté de transports gratuits peut viser plusieurs objectifs : redynamiser le centre-ville, résoudre un éventuel problème de billetterie, aider les plus démunis, ou encore favoriser les transports en commun au détriment de la voiture dans un souci environnemental. Au vu des orientations politiques de la VP, nous supposons que si cette réflexion tendait à se concrétiser, c'est dans l'optique de ces deux dernières hypothèses qu'elle soutiendrait cette idée. Mais aujourd'hui, au regard des recettes commerciales s'élevant à 6M€, il n'est aucunement

question pour la CdA de permettre la gratuité de son réseau de transport à ses habitants : elle n'a pas les ressources nécessaires pour combler ce déficit.

4.4 SYNTHÈSE

À l'inverse des enjeux politiques, l'économie du projet n'a pas vocation à modifier radicalement le visage de la gouvernance, et encore moins de s'en détacher. Les enjeux financiers auront plus tendance à créer des interactions fortes entre la gouvernance et leurs partenaires, puisque chaque investissement conséquent proposé en CoPil ou Comité de technique devra par la suite être validé par les services concernés de la CdA, quel qu'en soit le niveau de hiérarchie. De ce fait, il est probable que la présence du service des Finances ou des Marchés Publics soit requise en comité technique afin de préparer le passage des décisions les plus stratégiques, en instance politique. À l'opposé, pour les problématiques à enjeux moindres, les budgets étant votés en début d'année (janvier), et en particulier l'enveloppe allouée au futur réseau, les aspects financiers ne sont pas une variable à la décision, mais les limites de leur aboutissement.

Par ailleurs, le risque dans un projet financé de diverses manières (appels à projets, CdA, département,...) c'est que les élus voient la construction du futur réseau comme une opportunité pour réaliser certains projets de transport dans leur commune. C'est dans ces cas de figure que la gouvernance prend tout son intérêt, de par sa composition hétérogène, son mode décisionnel et ses objectifs communautaires. C'est également pour cette raison qu'il peut être intéressant d'associer temporairement à la gouvernance le service financier de la CdA, qui exposera de manière plus objective les possibilités de financement. La gouvernance pourrait être amenée à varier le budget alloué à la construction du réseau venant à être revue, à la baisse comme à la hausse. De même, si un des appels à projets européens auxquels la CdA a répondu était financé, cela donnerait plus de poids à certains élus, et la gouvernance s'en verrait affectée.

En définitive, il faut retenir que les aspects financiers sont, exceptions faites, un cadre pour l'évolution du projet, et qu'ils auront donc une incidence relativement mineure sur la gouvernance.

5 ENJEUX TECHNIQUES

Une fois encadrés par des orientations politiques et des contraintes économiques, les enjeux techniques du projet de restructuration peuvent être considérés. Les principales exigences en termes de réalisation se décomposent ainsi :

- Extension de l'offre de transport aux communes entrantes. Si cette problématique est d'ores et déjà résolue, il convient désormais d'adapter au mieux le niveau de desserte à la faible demande en transport collectif.
- Optimisation du réseau de transport, passant par le renforcement des axes structurant et la définition de scénarios de desserte cohérents et ajustés aux besoins du territoire.

Parallèlement à la mise en œuvre de ces éléments se dessinent d'autres objectifs plus mineurs, mais qui accompagnent favorablement la construction d'un nouveau réseau de transport.

5.1 COUVERTURE DU TERRITOIRE

Comme nous l'avons exposé précédemment, au 1^{er} janvier 2014 lorsque le PTU de la CdA s'est agrandi de 18 à 28 communes, l'AOT a immédiatement proposé à ses nouveaux habitants des solutions de mobilité, en prolongeant certaines de ses lignes régulières ou en autorisant le cabotage sur les lignes départementales. Il apparaît, quelques mois après la mise en œuvre de ces services, au regard de leur fréquentation et coût, que cette réponse technique ne peut s'établir sur du long terme. D'une part, la CdA n'a aucune certitude quant à la continuité de l'offre du CG7 pour les années à venir ; il est probable que le département choisisse de ne plus desservir La Rochelle par les itinéraires actuels. D'autre part, ces extensions de lignes sont consommatrices d'énormément de kilomètres, pour très peu de voyages. La solution préconisée par le PDU et retenue par la gouvernance est le transport à la carte dans les communes périphériques. Afin d'élaborer des propositions de desserte personnalisées, il est évident qu'un travail au cas par cas est à mener. Dans cette perspective, chaque commune et élu respectif essaye de tirer profit de la construction du réseau pour bénéficier de l'offre de mobilité la plus riche. Encore une fois, et de manière très conjointe avec les enjeux politiques et financiers, les élus locaux oublient la finalité communautaire du projet, au profit des services de transport de leur commune, jusqu'à maintenant dérisoires.

Les principales solutions techniques retenues par l'équipe technique pour desservir les communes plus « rurales » sont le Transport À la Demande (TAD) et le covoiturage organisé, le rabattement vers des P+R, ou encore la mise en place de minibus par les communes souhaitant organiser des circuits dédiés. L'idée est de pouvoir s'appuyer sur un panel de solutions dès lors qu'un réseau traditionnel ne peut économiquement pas répondre aux secteurs à faible densité. D'autres idées moins répandues font actuellement l'objet d'un *benchmark* auprès de collectivités ayant tenté ces nouveaux modes de déplacement (par exemple l'auto-stop sécurisé ou le *sherut* = taxi partagé). D'une façon générale, les élus locaux sont relativement frileux à l'idée que leur commune soit desservie par des modes de

transport « irréguliers » (pas d'horaires fixes ni de fréquence). Alors qu'ils escomptaient un renfort de la desserte TC, après leur intégration à la CdA, il leur est annoncé que le service n'est que temporaire et qu'il va être « réadapté ».

Afin que toutes les parties prenantes du projet puissent intégrer le sujet, et particulièrement les problématiques techniques parfois moins accessibles à un public non spécialisé, un important travail de vulgarisation des données est à fournir de la part de l'équipe projet. Pour que le transport à la demande ne devienne pas synonyme de « sous offre », il est indispensable que ce système soit exposé de manière concrète aux élus, en partageant par exemple l'expérience d'autres réseaux de transport l'ayant mis en place. De même, lorsque l'on veut démontrer aux élus que les extensions de lignes ne sont pas performantes, il ne s'agit pas de leur présenter le « V/K » ou le « R/D », il faut leur parler de nombres de clients par bus, ou de contribution de la collectivité aux titres de transport. Cet exercice de démocratisation de l'information ne vise pas que les élus, mais aussi la population lors des phases de concertation.

Le covoiturage semble être une solution alternative aux TC qui intéresse fortement les élus (plus qu'attendu) : ils savent tous de quoi il s'agit et comment cela fonctionne. Ils soulignent également le fait qu'un passager de covoiturage aura moins le sentiment d'être « assisté » qu'un usager du TAD. À partir d'une analyse des besoins et des pratiques existantes et en liaison avec les principaux acteurs locaux (collectivités publiques, Autoroutes du Sud de la France...), le département de la Charente Maritime a mis en service 37 aires de covoiturations fin 2013 ; celles-ci remportent un franc succès avec 70 % de taux d'occupation observé depuis début 2014. Les élus souhaitent éventuellement démarrer de cette base pour développer ce service dans les communes périphériques de la CdA, en offrant bien entendu une possibilité de rejoindre ces aires... en transport en commun.

>>> Le choix du mode de transport retenu peut varier d'une commune à l'autre et rien n'est encore décidé : pour l'instant une première approche auprès des élus a simplement permis de cerner leur niveau de connaissance spécifique aux divers modes existants et leur volonté d'implication dans la mise en place de transport à la carte.

5.2 OPTIMISATION DU RÉSEAU

En réponse aux grands objectifs du PDU sur les prochaines années, dans un souci financier et environnemental, et dans le but de faire évoluer les transports publics de pair avec l'agglomération, le réseau est appelé à une optimisation à l'horizon 2017.

5.2.1 Co-construction du réseau de bus

Dans un premier temps, l'optimisation du réseau passe par une restructuration des lignes de bus, c'est-à-dire une modification de leur tracé, de leur fréquence ou encore de leur amplitude, en quelque sorte de leur fonction, sans pour autant prévoir des travaux de voirie ou des investissements conséquents. Cet exercice se décompose en trois phases : la définition du niveau d'offre, la conception d'un réseau

armature, et enfin l'élaboration de scénarios de desserte par secteur. Chacune de ses étapes et principalement la dernière est l'aboutissement d'une « co-construction » avec les opérateurs, les élus et la population, sur la base de propositions faites par l'équipe projet. Au vu de la constitution de la gouvernance (Figure) et de l'organisation de la construction du réseau (Annexe 8), chacun de ces acteurs intervient à un niveau et un instant différents. Dans un ordre chronologique, les opérateurs et l'équipe projet discutent en comité technique des différentes propositions par secteur élaborées par l'assistance à maîtrise d'ouvrage, et les plus pertinentes sont présentées en comité de pilotage ou éventuellement conférence des maires. Enfin, à l'issue de débats politiques et arbitrages, la solution finale est soumise à la population pendant les réunions de concertation par secteur. Leurs remarques sont dans la mesure du possible, intégrées à l'étude, et un scénario final est à nouveau traité en CoTech puis validé en CoPil. Ces « aller-retour » sont inévitables et pas seulement la conséquence d'une gouvernance à priori fractionnée entre le technique et le politique :

- ils invitent aux débats afin de construire un réseau répondant à toutes les attentes,
- ils renforcent la cohésion au sein de la gouvernance,
- ils permettent de conserver un certain rationalisme : il existe toujours des écarts entre les espérances politiques et la faisabilité technique.

Cette méthode de co-construction incite chaque partie prenante à juger de l'efficacité du réseau de bus actuel et à suggérer des pistes d'amélioration. Dans cette optique de partage des idées, la Vice-Présidente Transports a laissé savoir aux habitants de la CdA via la presse locale¹², qu'elle envisageait « Verdun sans les bus ; le pôle bus pourrait être transféré ». La Place de Verdun est aujourd'hui à La Rochelle le plus gros pôle d'échange de bus (Cf Annexe 14) et en particulier aux heures de pointe avec les transports scolaires. La Vice-Présidente souhaite redonner cet espace de vie aux piétons et « libérer » la place de tous ces véhicules aux diverses nuisances. En imposant de réorganiser les pôles d'échange, la VP ajoute une condition supplémentaire à l'élaboration de la structure du réseau de bus. En effet, si à l'avenir cette place ne peut être exploitée comme zone privilégiée pour les correspondances de bus avec d'autres modes (vélo, Yélobus, TER -Gare Porte Dauphine-, taxi et bus bien entendu), de nouveaux pôles d'échange doivent être identifiés, ou bien le réseau doit être organisé de manière à répartir les correspondances sur plusieurs zones. D'une manière générale, cette volonté politique crée un enjeu technique auquel la gouvernance doit s'adapter. Afin de gérer cette problématique qui va certainement créer un « projet » annexe à part entière, il est évident que les services techniques de la Ville de La Rochelle (VLR) devront être intégrés aux réunions techniques relatives restructuration du réseau. Mais il y a fort à parier que des élus municipaux voudront également être associés aux débats politiques, ce qui pourrait être générateur de déséquilibre des forces politiques au sein de la gouvernance. Cet exemple précis est traité dans le second chapitre.

¹² Sud-Ouest 18/06/2014, article « Elle veut redonner de l'élan aux transports »

Par ailleurs, l'implication des opérateurs est essentielle dans le sens où le réseau de bus est en perpétuelle évolution, suite aux requêtes de certains élus ou à des modifications effectuées à la rentrée scolaire de septembre par exemple : des arrêts sont déplacés, des tracés modifiés, des horaires changés, etc. Ces demandes ne sont généralement pas prévisibles, et il est important que l'assistance à maîtrise d'ouvrage puisse adapter en conséquence, ses propositions de desserte aux dernières modifications.

Comme nous l'avons étudié précédemment, la cohérence du nouveau réseau de bus avec les lignes de transport départementales et régionales, est essentielle. En plus de coordonner l'expertise de l'AMO avec l'expérience des opérateurs et les exigences de la CdA et de sa population, il ne faut pas oublier les autres AOT que sont le département et la région.

Au-delà des attentes politiques ou techniques, la restructuration du réseau de bus invite à prendre également en considération le développement urbain à court et long terme sur le territoire avec par exemple les ZAC, les éco-quartiers, le pôle d'échange multimodal de la gare, la requalification de zones commerciales, ...). Ces projets urbains, en fonction des acquisitions foncières, de la pression sociale ou des enjeux politiques, peuvent être plus ou moins longs à émerger, et il est en conséquence délicat d'anticiper les dessertes en transports en commun de ces zones. Néanmoins, des scénarios temporaires peuvent être élaborés en fonction des opérations urbains les plus conséquentes.

Si l'on considère cette fois que la construction du réseau de transport engendrera des investissements et des travaux (voies dédiées, carrefours prioritaires, arrêts de bus, ...), d'autres partenaires vont être sollicités : les entreprises, et à *fortiori* le service des Marchés Publics, les services Financier et Urbanisme. Le service Aménagement et Patrimoine aura ici un rôle très important puisque c'est lui seul qui pourra juger de la faisabilité technique des travaux et réorientera en conséquence les propositions de scénarios de desserte. Dans ce cas, de nombreux échanges entre ce service et l'équipe projet, voire les élus, sont à prévoir. Seront aussi intégrés aux débats, les commerçants et habitants dans le cas de travaux de voirie, le Conseil Général s'ils ont lieu sur le domaine public, etc.

Quel que soit le scénario final retenu et les aménagements nécessaires, une contrainte importante va peser sur l'élaboration et l'ajustement des différents scénarios de desserte : le temps. En effet, si nous nous référons à l'Annexe 8 présentant les grandes étapes de la construction du réseau de transport, nous constatons que la construction du réseau de transport dans son intégralité s'étend de mi 2014 à mi 2015, soit une année. Ce qui est peu, au regard de la stratégie des choix qui s'imposent. Il est évident que dans le cadre d'un projet piloté par une institution publique où certaines décisions et actions peuvent être ralenties par « le système administratif », la gouvernance risque d'être amenée à se réorganiser pour respecter les délais, et que le projet puisse aboutir.

5.2.2 Optimisation des autres modes de transport

Pour des raisons économiques comme présentées préalablement, la pertinence de chaque mode de transports de la CdA est remise en question : sont étudiés leur niveau offre, de tarification, d'utilisation, mais aussi leur mode gestion. Au regard de la restructuration du réseau de bus, ces interrogations n'ont pas seulement une portée financière : repenser le tracé, les pôles d'échange et le positionnement des arrêts des lignes de bus, amène nécessairement à la problématique de l'intermodalité. Le réseau de bus doit toujours être plus proche des autres de mode de transport public et inciter l'utilisateur à y avoir recours. Pour résumé, même si le réseau de bus est remanié, l'interconnexion entre les différents moyens de déplacement doit toujours être aussi, voire plus, présente sur le territoire.

>>> Nous le comprenons, la co-construction du réseau de bus et sa coordination avec les autres modes de transport, mettent à contribution une importante quantité d'acteurs, et à ce titre la gouvernance tend à être élargie ou changeante en fonction de la problématique et des enjeux techniques naissants : travaux, tracé des lignes, modification d'horaires, intermodalité, ...

5.3 AXES D'INNOVATION

Ce que nous appelons ici « innovation » correspond aux projets qui ne sont encore qu'à la phase de spéculation, et qui pourraient voir le jour après la mise en service du nouveau réseau de transport en 2017. La majorité de ces axes d'études touchent principalement le développement de nouvelles technologies ou de la mobilité durable. Au début de son mandat, la Vice-Présidente a déclaré en faisant référence à la construction du futur réseau de transport public que « *cela va bien au-delà d'une simple remise à niveau* » ; elle songe également à « intégrer des bus à énergie propre dans les prochaines commandes – aujourd'hui, ils sont au diesel et donc polluants ». Ces remarques laissent présager une volonté d'aller plus loin qu'une simple réorganisation du service de transport.

Par ailleurs, la CdA travaille aujourd'hui sur l'éventuelle mise en place d'un système de billettique « sans contact » et du postpaiement. Ces deux mesures ne sont pas destinées à lutter contre la fraude¹³, mais au confort de l'utilisateur : il est question de faciliter l'accès au réseau et d'en renforcer son utilisation¹⁴. Une réflexion est également en cours sur l'intégration d'un calculateur d'itinéraire sur le site web, couplé à une information du trafic en temps réel. Ceci devant être conforme à une application pour mobiles.

¹³ Le taux de fraude est estimé à 2 % maximum, au vue des contrôles quotidiens sur le réseau.

¹⁴ A l'image d' « Optymo 2 », la refonte totale le réseau de TC de la ville de Belfort

5.4 SYNTHÈSE

Une partie des enjeux techniques provient de la réglementation ou de l'agrandissement de la CdA ; autant d'objectifs en mesure d'être anticipés, mais malgré cela pas forcément évident à atteindre. En effet, contraints par les finances publiques, par un calendrier dépendant du choix de mode de gestion, ou par des volontés politiques inattendues, ces enjeux techniques qui semblaient au premier abord ne pas avoir d'incidence sur la gouvernance viennent finalement l'élargir. En effet, la co-construction est nécessairement synonyme de collaborations d'acteurs. Ceux-ci auront des rôles et objectifs différents et interviendront ponctuellement dans les décisions collectives.

La seconde difficulté qui apparaît très clairement ici pour la gouvernance est de coordonner et exploiter les compétences de tous les acteurs, sans être affecté par les « intérêts » de chacun :

- Les élus souhaitent pouvoir faire bénéficier leur commune de la réorganisation de l'offre de bus.
- Les opérateurs participant à la construction du réseau ne peuvent pas être objectifs quant au niveau et scénario de desserte qu'ils proposent. Ils vont nécessairement orienter la décision finale vers une desserte en leur faveur afin d'obtenir la gestion du réseau.
- Le département que ses services de transport (car, aires covoiturage, taxi) soient cohérents et complémentaires avec ceux de l'agglomération.
- La CdA ambitionne de concevoir un réseau simple, efficace et accessible, auquel puissent s'adapter les prochains projets de développement (urbain, matériel roulant, technologie, ...)
- L'assistance à maîtrise d'ouvrage quant à elle, cherche parfois à problématiser le projet de manière à emmener la gouvernance vers des sujets qu'elle maîtrise. Le second risque que l'on peut identifier c'est l'approche non personnalisée de l'expertise, qui se base essentiellement sur le cas d'une restructuration de réseau similaire.

6 ENJEUX SOCIAUX

Ce que nous définissons ici comme "enjeux sociaux" est les objectifs ou résultats qui influencent directement la population et leur mode de vie. En premier lieu, la réorganisation des lignes de bus est responsable de la modification des habitudes de déplacement des usagers TC. Avec l'objectif d'améliorer et non de détériorer les conditions de vie et de déplacement des habitants de la CdA, le projet de restructuration a certaines ambitions.

6.1 ADAPTER LE RÉSEAU DE TRANSPORT PUBLIC À LA POPULATION :

Une des questions récurrentes depuis l'émergence de ce projet est la cible visée par ce nouveau réseau de transport. Actuellement, et au regard des données billettiques (Annexe 18), la clientèle du réseau Yélo est plutôt scolaire (27 %) et 23 % des voyages sont réalisés avec un ticket unitaire. Cette quantité importante d'utilisation de tickets unitaires s'explique par l'activité touristique de La Rochelle, mais aussi par des utilisateurs plus ou moins réguliers du réseau qui n'ont pas les moyens financiers nécessaires à l'achat d'un carnet de tickets ou d'un abonnement.

En considérant que les scolaires sont par définition des captifs, ce n'est pas cette part de la population qu'il est le plus opportun d'attirer. Le réel potentiel en termes de nouveaux usagers repose sur les déplacements domicile-travail. L'Enquête déplacements Ville Moyenne (EDVM) de 2011, effectuée à l'échelle de la CdA à 18 communes, montre qu'un déplacement sur quatre concerne le travail, mais que 75 % des trajets domicile-travail sont effectués en voiture particulière. Étudions plus en détail la mobilité des actifs avec l'Annexe 19 présentant la chaîne des déplacements en heure de pointe du soir. Nous constatons que 40 % des actifs (travaillant à des horaires « classiques ») effectuent au minimum un déplacement¹⁵ après avoir quitté leur travail et avant de regagner leur domicile. Cette cible n'est pas récente puisque l'action n°46 du PDU vise à développer en partenariat avec les publics concernés, des plans de déplacements d'entreprise (PDE). Bien que cette démarche soit bien perçue par les entreprises, nous constatons aujourd'hui un essoufflement des PDE, qui se sont progressivement transformés en vecteur de dialogue et d'information sur l'offre multimodale. Intégrer les entreprises ou clubs d'entreprise à la construction du réseau semble une nécessité pour les élus. Aujourd'hui la question est de savoir comment les associer pour que leur intervention ait une réelle plus-value.

De même, en tant qu'utilisateurs principaux du réseau, les scolaires ne sont pas à négliger. Leur desserte dépendra essentiellement du mode de gestion et de l'opérateur retenus, étant donné la possibilité d'une sous-traitance pour ce service. Certains élus souhaitent néanmoins que l'éducation nationale soit associée rapidement aux débats. Une fois encore, il s'agit d'identifier le réel intérêt de cette collaboration, et la période la plus opportune pour leur intervention.

¹⁵ Ces chiffres sont toutefois à reconsidérer puisqu'un « déplacement » est ici simplement défini par une origine et une destination. Un arrêt à la boulangerie avant de rentrer chez soi créera donc un déplacement supplémentaire.

Un autre des objectifs de la CdA est de rendre son réseau « accessible » à tous. C'est-à-dire : à l'ensemble du territoire par une desserte fine, aux personnes en difficulté financière en ajustant la tarification, et aux Personnes à Mobilité Réduite (PMR) en adaptant les infrastructures.

- Le réseau Yélo ne possède pas réellement de tarification solidaire : seuls les demandeurs d'emploi, stagiaires ou jeunes de la mission locale peuvent bénéficier de tarifs préférentiels. Il existe également un forfait pour les familles nombreuses, mais aucun effort n'est consenti pour les actifs à faible revenu ou les étudiants. Ce sont les communes qui proposent d'elles-mêmes une tarification sociale : elles achètent à la CdA des titres de transport plein tarif et les offre ou vend à prix cassés, à leurs habitants les plus démunis.
- Comme une grande partie des agglomérations françaises, la CdA ne sera pas au rendez-vous de 2015 pour la loi sur l'accessibilité¹⁶ aux PMR des établissements et transports publics. Aujourd'hui, 93 % du matériel roulant, 66 % des arrêts de bus et tous les bateaux sont accessibles aux PMR. Il est prévu que dans ses propositions de scénarios de desserte, l'AMO identifie les lignes de bus accessibles aux PMR et celles qu'il faudrait rendre accessibles en priorité. Les associations de PMR sont bien entendu très impliquées dans les politiques de mobilité de la CdA, et il est évident que leurs attentes sensibilisent fortement la Vice-Présidente Transports.

6.2 AMÉLIORER LES CONDITIONS DE VIE

Optimiser un réseau de transport public apporte des changements pour la population qui ne sont certainement pas des enjeux majeurs pour la gouvernance, mais modifient favorablement le ressenti des habitants face à un projet qui engendre des modifications dans leurs habitudes quotidiennes.

- Amélioration de la qualité des déplacements en TC, tant en confort qu'en rapidité,
- Réduction de la congestion automobile,
- Augmentation du pouvoir d'achat des habitants par la diminution du coût des transports,
- Amélioration de la qualité de l'air, et donc protection de l'environnement et de la santé,
- Renfort de la sécurité routière par l'augmentation de la part modale des TC,
- Augmentation de la valeur foncière, qui est positive pour les propriétaires, mais handicapante pour les nouveaux arrivants.

D'une manière générale, ces faits sont principalement des conséquences de l'optimisation du réseau de TC et la gouvernance n'a qu'une très étroite maîtrise de leur conséquence. Toutefois, il est important que le projet ait autant de répercussions profitables sur les habitants, car ils seront les premiers juges du

¹⁶ LOI n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées

futur réseau, et c'est eux qui le feront vivre. À travers la communication, la CdA pourra exploiter ces aspects pour présenter tous les gains du nouveau réseau de transport.

6.3 MAINTENIR LES CONDITIONS DE TRAVAIL POUR LE PERSONNEL DE TRANSPORT

Le dernier aspect et qui n'est pas le moindre dans la construction d'un nouveau réseau de transport est l'ensemble des employés qui seront touché par les changements, à savoir en premier lieu le personnel de conduite qui représente l'essentiel des salariés d'un opérateur de transport. Deux éléments peuvent avoir une incidence sur leurs conditions de travail, et donc entraîner des mouvements sociaux qui auraient un effet non négligeable sur le projet d'une part et l'image du réseau d'autre part.

Tout d'abord, comme il a été mentionné préalablement, le choix du mode de gestion aura nécessairement des répercussions sur le personnel, quelle que soit son issue. Pour illustrer ce phénomène, plaçons-nous du côté de la RTCR, le principal opérateur de transport. Dans le cas où la CdA choisit de passer en gestion déléguée, la reprise du personnel étant obligatoire¹⁷, les salariés changeront d'employeur, mais pas seulement : ils perdront tous les avantages sociaux (salaires, primes, avantages, etc.) qu'offrait la régie. C'est en grande partie pour cette raison que la RTCR menace de faire grève si son contrat n'est pas renouvelé fin 2016. À plus faible impact, si la CdA choisit de conserver la régie, mais d'élargir son périmètre d'exploitation, il est fort probable que des remaniements soient opérés en interne, mais cela sort du champ d'action du projet.

Maintenant, quel que soit le mode de gestion retenu, en modifiant l'offre de bus, il y a de très fortes chances que cela influe sur les conditions de travail des conducteurs : leurs horaires de travail, leurs jours de congé, leur durée et conditions (aux nouveaux terminus par exemple) de battement, etc.

6.4 SYNTHÈSE

Répondre aux enjeux sociaux d'un projet de transport, c'est identifier clairement la population qui va être touchée, et s'adapter pour ses besoins entrent dans le cadre des ambitions du projet. Ainsi, la gouvernance s'étend pour intégrer les représentants des plus grands générateurs de flux de personnes : les entreprises, et l'éducation nationale. Cependant, il est important de ne pas laisser en marge de la gouvernance les « niches » de population : les PMR, personnes à situation précaire. Ces derniers sont ceux qu'il est le plus difficile d'atteindre par le discours politique, car ils ne sont que très peu représentés en concertation publique. Il incombe donc à la gouvernance de trouver une solution pour que chaque part de la population se sente concernée et soit écoutée à niveau équivalent.

¹⁷ Article n° 1224-1 du Code du Travail (2008)

Enfin, dès l’instant qu’un projet touche ou est susceptible de remettre en cause la situation professionnelle de plusieurs dizaines d’employés, des mouvements sociaux sont à prévoir. À l’égard des usagers des TC et de la continuité du service public, mais à l’égard aussi du personnel des prestataires, la co-construction du réseau avec les opérateurs est indispensable. Néanmoins, comme nous l’avons abordé précédemment, les opérateurs ne peuvent être associés à toutes les décisions, dans un souci d’objectivité de leur part. Il convient donc à la gouvernance de définir une limite à la participation des opérateurs aux débats politiques.

7 NOUVEAU SCHÉMA DE GOUVERNANCE

Nous avons vu que la gouvernance mise en place, pour réellement pouvoir répondre aux objectifs du projet, doit s’adapter de différentes manières. Certains ajustements sont nécessaires à l’aboutissement du projet, d’autres sont plus mineures, mais tout de même à garder à l’esprit. Voici dans ce nouveau schéma de gouvernance, les modifications de gouvernance les plus significatives :

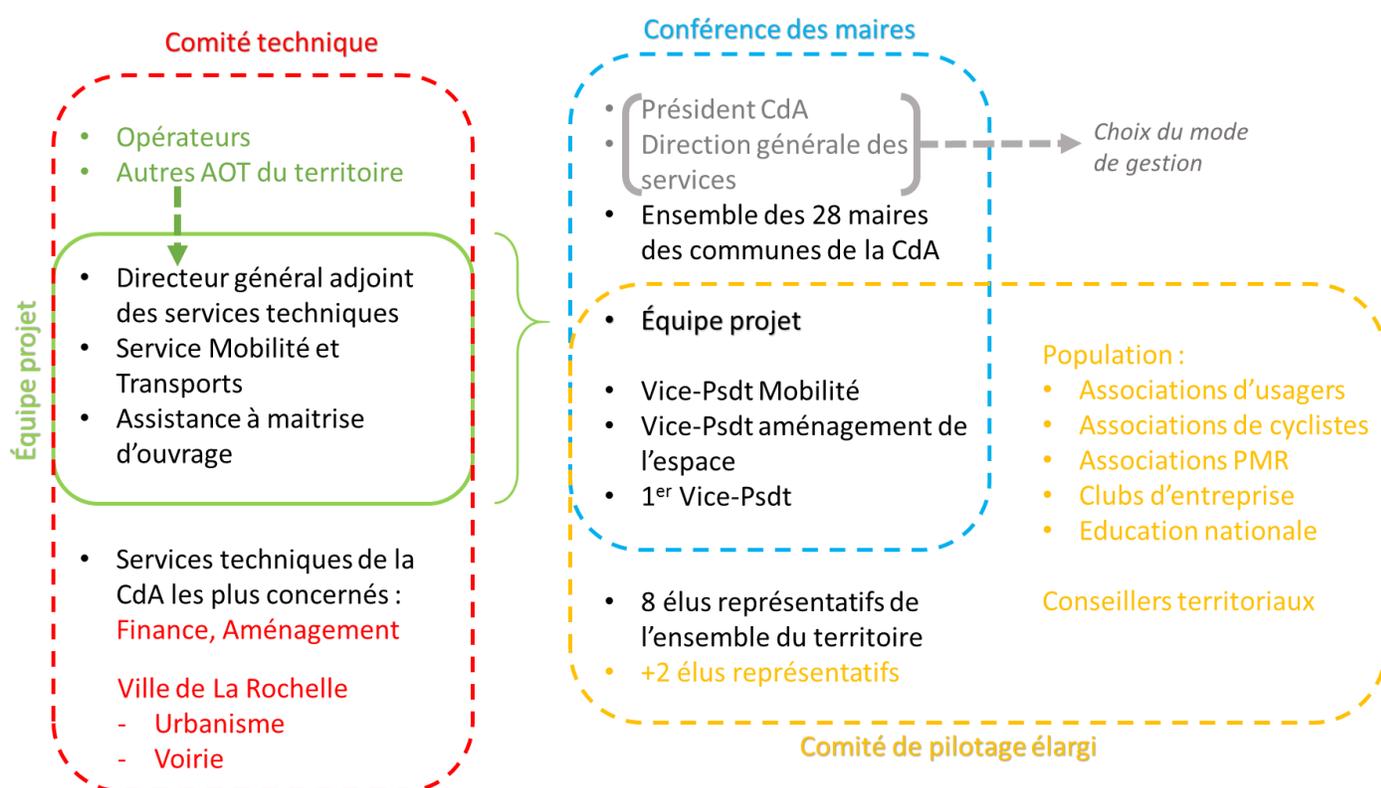


Figure 17 Nouveau schéma de gouvernance, après ses variations

Sources : Lucile Cablé

Chapitre 2 –

La gestion de projet vers une stabilisation de la gouvernance

Maintenant que nous avons une vue d'ensemble sur les différents éléments et facteurs susceptibles de faire évoluer une gouvernance de projet, il est intéressant d'étudier en retour la portée cette fluctuation de gouvernance sur le projet de construction du futur réseau et plus largement sur la politique de mobilité de la CdA. Nous discuterons également de la capacité, de l'intérêt et des limites de l'anticipation d'une gouvernance de projet.

1 QUELLES CONSÉQUENCES D'UNE ÉVOLUTION DE LA GOUVERNANCE ?

1.1 CONSÉQUENCES SUR LE PROJET

Au vu de l'état d'avancement du projet lorsque ce mémoire est rédigé, il est difficile de réellement mesurer les conséquences que peut avoir la fluctuation de gouvernance sur le projet et ses décisions. Nous traitons donc dans un premier temps l'exemple de la réorganisation des réunions suite aux inquiétudes des élus, et dans un second temps nous tentons d'analyser les conséquences de l'association ou non de la Ville de La Rochelle à la gouvernance, dans le cas de la requalification de la Place de Verdun en tant que pôle d'échange.

1.1.1 Exemple de la réorganisation des réunions

Même s'il est difficile de le percevoir au travers des divers enjeux du futur réseau, l'importance et le rôle de la gouvernance se sont réellement affirmés à l'issue du premier marché subséquent, mais avant la réunion de lancement du projet. En effet, à cette période l'équipe projet élaborait avec son AMO, le second marché subséquent relatif à la définition du niveau d'offre et à la construction du réseau de transport public. Il était donc légitime pour la CdA se s'interroger sur la manière de co-construire le réseau dans un esprit de partage avec les 28 communes.

Dans l'optique de constituer un CoPil équilibré et de pouvoir le présenter de valider lors de la première réunion, la Vice-Présidente a contacté chaque tous les maires pour leur expliquer rapidement sa démarche et les inviter à proposer un ou deux représentants pour leur secteur. Comme nous l'avons vu, une grande partie des élus n'étant pas d'accord avec soit le nombre de représentants soit le découpage des secteurs, n'a pas répondu à sa demande. En outre, certains ont interrogé la VP sur la fréquence des

CoPil, la consistance des conférences des maires, les périodes où la CdA rencontrerait leurs habitants, etc. Ces interrogations et contestations peuvent être expliquées par plusieurs facteurs (qui se complètent sans doute) :

- En ce début de mandat : les élus ont besoin de davantage de temps pour évaluer les forces politiques présentes sur le territoire, et ils ont encore très peu de visibilité sur les enjeux du territoire et les orientations générales de la nouvelle équipe politique de la CdA.
- Avec ce projet à l'échelle de l'agglomération et à l'instar des sièges attribués en conseil communautaire, les maires des plus petites communes craignent d'être écartés des décisions.
- Une prise de conscience de l'importance stratégique du projet autant au niveau de l'agglomération que de leur commune.

Suite à ces demandes, et dans cette démarche de démocratie participative, l'équipe projet et la Vice-Présidente, en accord avec l'assistance à maîtrise d'ouvrage, ont choisi de redéfinir clairement le rôle de la gouvernance ainsi que la fréquence et l'objet de leur rassemblement. Il était également question de s'interroger sur manière dont les élus locaux allaient communiquer sur le projet avec leurs habitants : via la CdA et des réunions de concertations, ou par d'autres moyens ?

Il est apparu que la quantité de réunions définie initialement n'était pas adaptée à la mentalité générale du projet. Regardons en Annexe 20 le planning proposé par l'AMO pour la construction du réseau de transport. Un unique CoPil est prévu pour une validation politique, à l'issue de l'élaboration du réseau armature et des scénarios par secteur. Cela ne permet évidemment pas aux parties prenantes, et particulièrement aux politiques, de s'imprégner du projet et d'apporter une réelle plus-value. Il était donc indispensable de revoir le nombre de CoPil, ainsi que leur finalité afin de pouvoir les positionner de manière stratégique.

Par ailleurs, il existe à la CdA chaque année une conférence des maires, ou ces derniers se réunissent pour faire un point sur les dossiers ayant trait à l'ensemble des communes. À ce titre, la construction du réseau de transport a sa place parmi les sujets abordés. Depuis le début du mandat, le Président de la CdA souhaite que ce rendez-vous politique ait lieu au moins une fois par trimestre. Profiter de ces réunions pour écouter et exposer les avancements du projet à l'ensemble des 28 maires puis travailler en comité plus restreint pendant les CoPil semble être le compromis le plus judicieux. De ce fait, le planning a été revu, et un équilibre a été trouvé entre les réunions élargies et les réunions de travail : même si les dates des conférences de maires ne sont pas encore définies, il a été décidé que les CoPil auraient toujours lieu avant ces dernières, de manière à pouvoir présenter aux maires des décisions abouties. Non pas dans l'optique de fermer le discours politique, mais parce que la CdA est consciente du temps qui lui sera imparti en conférence des maires pour présenter les avancements du projet. Si des remarques ou protestations émanent de cette réunion, elles passeront par les élus représentatifs du territoire et seront traitées au CoPil suivant ou directement par l'équipe projet, selon leur objet.

Sur ce même planning, une quantité importante de réunion technique a été identifiée. Bien qu'elles soient la base de la construction du réseau de transport et que le calendrier soit très serré, la CdA a souhaité définir plus clairement leur contenu et revoir leur quantité. : est-ce qu'une réunion technique par mois a un réel intérêt si tous les acteurs du comité technique n'ont pas le temps de s'approprier les derniers avancements ? Plutôt que des comités techniques, une partie de ces réunions ont pris la forme d'entretien entre l'AMO et les acteurs plus en marge de la gouvernance : les opérateurs, les services techniques de la CdA, les autres AOT, ...

Le dernier aspect sur lequel les élus ont souhaité un éclairage est la manière de communiquer sur le projet avec la population. La Vice-Présidente étant très attachée aux discussions et concertations publiques, elle souhaite que ce projet s'intègre dans une démarche de démocratie participative. Le schéma en Annexe 8 présenté lors de la réunion de lancement a pour but de bien identifier les périodes où les 28 communes peuvent intervenir directement dans le projet : les conférences des maires et les concertations dans les communes.

Aujourd'hui la date du premier CoPil approche et les maires représentants chaque secteur ne sont pas encore tous désignés. Quoi qu'il en soit, la date de cette réunion ne peut plus être changée, et il incombera à la Vice-Présidente le cas échéant de choisir elle-même les représentants par secteur, au regard des premières propositions et de sa connaissance du territoire et des enjeux politiques de chaque commune.

>>> Nous voyons bien à travers cet exemple des réunions, les répercussions que peut avoir la remise en question de l'organisation du projet, par quelques élus. Douter de la légitimité de la gouvernance a entraîné de nombreuses autres interrogations. Evidemment, cette réflexion aurait sans doute été menée sans cela, mais il est certain que la CdA ne se serait pas posée les mêmes questions, et n'aurait sûrement pas abouti au même résultat si les élus n'avaient pas montré leurs inquiétudes et leur volonté d'implication, si tôt dans le projet. Il est donc difficile de conclure ici que cette réorganisation est une conséquence directe de la modification de la gouvernance, mais c'est dans tous les cas le résultat de la manifestation d'une gouvernance qui se sentait « menacée ».

1.1.2 La gouvernance dans la requalification de la Place de Verdun

Il est important de bien garder à l'esprit que la requalification de la Place de Verdun est aujourd'hui une réelle problématique du futur réseau, mais que tous les éléments d'analyse mis en avant dans cette partie ne sont que des suppositions et issus d'une réflexion basée sur la connaissance du projet, de ses acteurs, de la situation politique, et l'expérience d'autres projets de cette ampleur.

La Place de Verdun est actuellement, comme nous le voyons sur l'Annexe 21, un pôle d'échange essentiel en termes de transport public. Terminus de nombreuses lignes de bus, cette place est également « multimodale » avec des bornes de vélos de libre-service, des voitures électriques en auto partage, un parking souterrain, un arrêt de transport public de nuit et une aire de taxis. Aux heures de

pointe, cette place est saturée, tant par les piétons que les véhicules de tout type, et malgré la voie dédiée au bus, leur circulation est difficile. Pour l'exploitation, il est contraignant de devoir gérer de tels aléas, surtout quand ils surviennent de début de ligne. Ce n'est néanmoins pas dans un souci de régulation du trafic que la Vice-Présidente souhaite revoir le fonctionnement actuel de la Place.

L'objectif est de redonner de l'espace aux plus vulnérables, et d'améliorer l'image de cette Place qui est une des « entrées de ville » de La Rochelle. L'idée est de réduire l'emprise des véhicules, que la Place de Verdun ne soit qu'un arrêt pour les transports publics, et non un terminus où les bus font leur battement. Pour ce faire, il faut repenser entièrement le fonctionnement et l'armature du réseau de bus : il est donc légitime que cette demande de la Vice-Présidente soit faite dans le cadre du projet de restructuration du réseau de transport public. Au regard de l'ampleur du sujet, il y a de fortes chances que cette demande devienne un projet à part entière à l'échelle de la Ville de La Rochelle (VLR) et qu'il soit mené de front avec la restructuration du réseau. Ainsi, des échanges fréquents entre les services techniques de la VLR et l'équipe projet sont à prévoir, ainsi que la participation à certains CoTech. De même, les élus porteurs de ce projet seront conviés à prendre part aux CoPil relatifs à la restructuration du réseau, et à ce titre nous pouvons considérer qu'ils intègrent la gouvernance du projet. Essayons de comprendre et d'anticiper les conséquences de l'intégration de la VLR à la gouvernance :

D'un point de vue purement technique, il est indéniable que l'association des services de la VLR est une condition essentielle à la réussite du « projet » de requalification de la Place de Verdun. Cet exercice concerne de nombreux acteurs (VLR, CdA, CG17, les opérateurs) et il est impensable de mener à bien ce projet sans l'un d'eux. Le seul risque que l'on identifie ici est que la VLR retarde l'avancement du projet. Comme nous le voyons sur le planning opérationnel proposé par l'AMO (Annexe 20) l'élaboration du réseau armature s'étend sur six mois uniquement et commence dès septembre 2014, et il n'est pas certain que la requalification de la Place de Verdun soit un sujet très mûr pour la VLR, d'autant plus que la demande de la VP est relativement récente.

Par contre, d'un point de vue politique, cette association de la VLR est plus délicate. Dans le projet de restructuration du réseau, les deux personnes qui ont le plus de poids politique sont la VP Transports et le Président de la CdA, qui sont également des élus municipaux à la VLR. Et même si les ambitions de ce projet tentent d'emmener le politique vers un esprit communautaire, il est possible que le bien-fondé de cette demande en faveur de La Rochelle uniquement, soit remis en question. En effet, il pourrait apparaître en CoPil que la participation d'élus de La Rochelle donne plus de pouvoir décisionnel à cette commune. Ce qui jouerait inéluctablement sur la crédibilité de la VP quant à sa logique de processus collectif, et pourrait affecter plus ou moins directement l'évolution de la construction du réseau.

Un autre cas de figure pourrait créer des tensions politiques au sein de la gouvernance et donc avoir des répercussions sur le projet : imaginons que la VLR soit opposée à cette requalification de la Place de Verdun (par exemple, parce qu'à son sens, il est plus opportun que toutes les nuisances soit regroupées), il deviendra compliqué pour les élus à "double mandat" (VLR/CdA) de se positionner.

>>> Ici nous avons traité l'exemple d'un projet proposé par un élu de la ville de La Rochelle, mais il est évident que ceci peut s'appliquer à n'importe quelle commune : si la gouvernance est modifiée pour associer des élus d'une commune spécifique, leur poids décisionnel changera. Et même si ça n'est pas le cas, c'est l'impression que cela donne aux autres élus, et ce constat peut suffire à créer des tensions politiques au sein même de la gouvernance.

1.2 CONSÉQUENCES PLUS GÉNÉRALES

En constituant une gouvernance d'acteurs de divers horizons et domaines d'actions, il est évident que sa définition et son éventuelle modification auront des conséquences à des niveaux différents. Nous ne regardons pas ici de quelle manière ni pourquoi nous avons abouti à tel ou tel schéma de gouvernance. L'idée de cette partie est de discuter du poids de la gouvernance au-delà des frontières du projet, et nous supposons que son influence va essentiellement dépendre de sa composition.

Si la gouvernance est bâtie sur une majorité de techniciens, elle a plus tendance à orienter le projet vers des solutions complexes voire déconnectées de la réalité. Dans un projet à caractère opérationnel, une absence ou trop faible représentativité politique ne fait, comme le dit l'économiste Bernard Jouve (2006) « *qu'alimenter la tendance « naturelle » des experts locaux à développer leur savoir-faire, leur modèle d'interprétation et de compréhension des problèmes* »¹⁸. En effet, bien qu'*in fine* les résultats soient généralement techniquement performants, s'ils ne sont pas partagés en amont avec l'ensemble des parties prenantes du projet, il y a fort à parier qu'ils ne soient pas adaptés aux projets de développement en cours ou à venir. Les résultats peuvent alors être qualifiés d'échecs sociétaux. Par ailleurs, un tel schéma de gouvernance éloigne généralement le citoyen de la décision et l'intérêt qu'il pourrait trouver dans ce projet devient mineur. Les enjeux politiques ou sociaux tels que nous les avons décrits dans le premier chapitre passent au second plan, derrière les aspects techniques puis financiers. Pourtant ce sont ces premiers qui rayonnent le plus en périphérie du projet. En définitive, nous pouvons conclure qu'une gouvernance trop technique n'apporte que très peu de choses à l'entourage du projet, en termes de développement et de progression territoriaux.

Si à l'inverse la gouvernance est plutôt portée par des élus, le projet aura tendance à être largement démocratisé, et les décisions seront guidées par un avis public plutôt qu'un avis de spécialistes. Dans ce cas de figure, le risque est d'échapper au réel besoin du territoire. En effet, si le sujet principal n'est pas cadré par des contraintes et objectifs techniques clairs, les élus seront plus enclins à satisfaire les attentes du citoyen, aussi dérisoirement liées à la finalité du projet soient-elles. Ce qui est sous-entendu derrière les mots « attentes du citoyen » est bien évidemment « besoins des habitants de leur commune ». En effet, par manque de visibilité opérationnelle, il a de fortes chances que l'élu se concentre davantage sur « sa » problématique uniquement.

¹⁸ Jouve B. (2002), « *Le politique contre le Savant, tout contre : le PDU de Lyon* »

Enfin, pour traiter la gouvernance dans son ensemble, selon sa composition pourra avoir un impact sur la planification stratégique. En effet, en fonction de sa constitution (sans parler d'équilibre technique-politique), les orientations que donne une gouvernance à un projet peuvent se répercuter sur le cadre normatif qui régit le développement de l'agglomération. Bien entendu, il n'est pas question de modifier la documentation pour qu'elle s'adapte aux objectifs d'un projet, mais l'inverse. Dans le cas par exemple de notre projet, la restructuration était en partie imposée par le PDU, mais il est indéniable que les orientations de donnera la gouvernance au réseau de transport se ressentiront dans le prochain PDU et à plus court terme dans sa version révisée, imposée par la loi suite à une modification du PTU. De même, renforcer certaines lignes de bus, voire les transformer en BHNS, aura un impact sur les normes de stationnement de certaines zones, et donc sur les PLU et PLUI. Nous avons également vu que les entreprises allaient être associées à la gouvernance pour revoir les PDE

>>> Même si cela peut sembler une évidence, la condition de réussite d'un projet de développement territoriale repose sur son articulation entre deux entités indissociables : le politique et le technique. Pour reprendre les mots des urbanistes Buffat et Meunier, à propos du management de projet : *« L'expérience montre, en effet, que le décalage entre les temps politiques et techniques des projets, ainsi que le découpage des expertises, conduisent insidieusement à la standardisation des propositions. La segmentation en séquences entraîne une déconnexion entre les objectifs des politiques publiques exprimés en amont et les réalités sociales et opérationnelles du territoire »*.¹⁹

1.3 SYNTHÈSE

Ce qu'évoquent les deux exemples traités est la tendance que peut avoir la technocratie à dérouler le projet sous l'angle des normes, de son expertise et de ses contraintes financières, en négligeant parfois les leviers d'un projet accepté : la co-construction, la véritable concertation, la vulgarisation du sujet avec les élus et la population. C'est bien là tout l'enjeu et toute la difficulté de ces projets tiraillés entre l'approche gestionnaire du technique, la participation démocratie et la décision politique territorialisée.

Modifier la gouvernance d'un projet peut avoir des répercussions d'ampleur différente, mais d'une manière générale nous constatons que les premiers éléments touchés sont le projet en lui-même et son planning opérationnel. En effet, dans la majorité des cas, remanier ou élargir la gouvernance est synonyme de ralentissement. Cependant, une modification de gouvernance peut être essentielle à la survie d'un projet ou tout simplement à sa plus-value dans le décor communautaire. Suite à ces deux constats, nous pourrions conclure que l'idéal pour ne pas retarder ou à nuire à un projet est de fixer la gouvernance en amont, tout en s'assurant que son équilibre soit respecté et bénéfique de tout point de vue. Nous nous interrogeons donc dans la partie suivante sur l'intérêt de limiter les fluctuations d'une gouvernance, et la possibilité d'y parvenir.

¹⁹ Buffat et Meunier (*Méto Politiques*, 2014), « La programmation urbaine, entre projet politique et projet urbain »

2 ANTICIPER ET SCELLER LA GOUVERNANCE POUR MIEUX LA MAITRISER ?

2.1 COMMENT ET POURQUOI FIXER UNE GOUVERNANCE ?

La gouvernance telle que nous l'avons définie est une réunion d'acteurs ayant un poids décisionnel dans un projet. Dans notre cas, nous avons considéré que la gouvernance a été établie pour répondre à des enjeux politiques, techniques, économiques et sociaux, en quelque sorte pour répondre à de grands objectifs. Raisonons par l'absurde pour comprendre si la fluctuation de la gouvernance est réellement le critère déterminant à la réussite d'un projet.

Considérons donc que si la gouvernance est modifiée, les débats communautaires et donc le dénouement du projet en seront affectés. Selon le constat qu'une fluctuation de gouvernance interfère avec la finalité du projet, nous en déduisons que les objectifs fixés par le projet ne seront pas tous atteints, dans la mesure où nous avons démontré dans le chapitre précédent que la gouvernance a été (ou va être) amenée à se modifier. En poussant ce raisonnement à l'extrême, nous pourrions conclure qu'un projet ne peut répondre à ses objectifs que s'il suit un fil conducteur défini initialement, sans s'en éloigner. Ce qui laisse donc supposer que sa gouvernance demeure stable tout du long.

En conséquence, réfléchissons aux moyens de « fixer » une gouvernance : c'est-à-dire la définir en amont et la conserver tout le projet. Mais cela ne se résume pas à proposer un schéma de gouvernance et s'y tenir ; toutes les parties prenantes qui constituent la gouvernance doivent s'investir dans le projet selon le rôle qui leur est attribué et leur degré de compétence. Voici quelques éléments qui pourraient guider le pilote d'un projet vers la stabilisation de sa gouvernance :

- Baser le schéma de gouvernance sur l'exemple d'autres projets portés par la même institution, ou dont le sujet et l'organisation générale sont similaires.
- Définir de manière précise et stricte un planning de chaque étape du projet, comprenant les phases d'études, décisionnelles, de partage, ...
- Trouver un point d'intérêt commun à toutes les parties, qui tendra à les faire évoluer conjointement.
- Avoir recours à la gouvernance sur une courte durée pour minimiser les risques de variation.
- Construire la gouvernance lorsque les forces en présence sur le territoire sont bien perceptibles.
- Placer à la tête de la gouvernance une personne ayant suffisamment de pouvoir et d'influence sur chacune des parties prenantes.
- Fermer les portes à un élargissement de la gouvernance, ce qui n'empêchera pas bien entendu une restriction de celle-ci.

La majorité de ses solutions pour fixer une gouvernance ne sont bien sûr que théoriques, et en pratique difficilement réalisables. De plus, auraient-elles un sens ? Nous voyons bien à travers ces exemples, certes exagérés, qu'un tel pilotage de projet condamne le débat communautaire et par conséquent l'émergence d'idées novatrices.

2.2 LA SOLUTION DE LA CdA ...

Pour revenir au cas du projet de restructuration du réseau de transport de la CdA, comme nous l'avons largement constaté dans cette étude, les marges de manœuvre des décisions ou réalisations sont relativement faibles, étant donné les normes, le contexte financier et temporel, dans lequel s'inscrit le projet. Il serait insensé d'ajouter une contrainte supplémentaire à son déroulement.

N'oublions pas que l'approche de la CdA était de bâtir une gouvernance qui permette une co-construction dans un esprit de partage avec l'ensemble des acteurs concernés de près ou de loin par le futur réseau de transport public. Cette approche sous-entendait donc l'association de toutes les entités capable d'apporter une plus-value au projet, et d'en faire un succès. En abordant ainsi la construction du réseau, et en définissant une gouvernance pour trois ans, la CdA avait conscience des risques que pouvait engendrer l'intervention d'une multitude d'acteurs. Par différents moyens, l'équipe projet tente de maîtriser la gouvernance :

- Lors de sa définition :

La CdA en tant que pilote du projet a reposé son schéma de gouvernance sur un modèle connu des élus locaux et relativement simple, pour qu'il puisse être plus aisément accepté. De plus, nous pouvons dire que la gouvernance s'est « auto-validée », puisque l'ensemble des parties prenantes en ont eu connaissance dès l'amorçage du projet (les opérateurs et l'AMO en comité technique, la direction et les principaux Vice-Président lors de réunions internes à la CdA, les élus locaux à l'occasion de la réunion de lancement, etc.). Enfin, pour que la gouvernance puisse travailler efficacement et de manière la plus pérenne possible, elle a été créée selon un équilibre entre le poids de la technique et celui du politique, et plus spécifiquement selon une logique territoriale au sein même du corps politique.

- Tout au long du projet par un suivi rigoureux :

Peu après le lancement du projet, la CdA engage une série de rencontres avec les élus des 28 communes, individuellement. Cette démarche est « multi-objectifs » : rencontrer et mieux connaître les 10 communes entrantes, mettre tous les maires sur un piédestal, recueillir leurs attentes lors de ces entretiens plutôt qu'en conférence des maires, bien exposer la finalité du projet et détailler son déroulement, et enfin créer une proximité entre la CdA et chacune de ses communes.

Ensuite, l'équipe projet a élaboré un calendrier des différentes interactions entre chaque acteur, disponible en Annexe 22. La CdA y tient évidemment une place centrale en tant que pilote du projet. L'objectif *in fine* est de partager ce genre de planning avec la gouvernance pour qu'elle prenne conscience de l'impact que peut avoir par exemple le retard dans la prise de décision ou l'association massive de partenaires extérieurs. Dans un premier temps, ce sont seulement les grandes étapes (Annexe 8) qui ont été présentées lors de la réunion de lancement. Chaque idée devant faire son chemin dans l'esprit des élus, il est important de fractionner l'information.

2.3 ... FACE AUX ALÉAS

Même si la gouvernance a été définie selon un schéma à priori pérenne, il est évident que certains événements imprévisibles (et même prévisibles) sont susceptibles de la bouleverser. Plus un projet s'étend dans le temps, plus les aléas seront nombreux, et plus il sera difficile de prédire son dénouement. Parmi les éléments qui peuvent être anticipés par la gouvernance, voici quelques exemples :

- Les élections cantonales et régionales qui auront lieu en 2015 qui peuvent avoir un impact sur les politiques de déplacement locales ou encore les orientations du CG17, sont des événements connus, mais leur résultat n'est pour autant pas prévisible.
- Plus relativement au projet de restructuration du réseau de transport : les échéances des contrats avec les opérateurs, à priori le contexte budgétaire des années à venir, la validation du PLUI en janvier 2016, l'obligation de repenser le PDU avant 2017, ...

Par contre, certaines circonstances sont plus difficilement envisageables :

- Au lendemain des élections municipales, la CdA voit à sa tête une nouvelle équipe. Et plusieurs mois après le début du mandat, aucune orientation politique claire n'a encore été donnée pour le développement général de la CdA et de ses communes. Pour l'instant il est donc difficile pour la gouvernance de se positionner de prendre des décisions majeures.
- Le facteur humain est absolument incontrôlable. Par exemple, le Directeur Général des Services techniques de la CdA a annoncé son départ le mois prochain. Étant au sein de la CdA l'articulation entre les politiques et la technique, il est certain que son absence va retarder l'avancement du projet, ou tout au moins endommager son processus de validation.

2.4 SYNTHÈSE

Anticiper la gouvernance et ses possibles variations est essentiel au bon déroulement d'un projet. Toutefois, vouloir trop la « contrôler » risque soit de la dissoudre, soit d'amener le projet dans une impasse. Toute la difficulté consiste à trouver le juste milieu entre un schéma de gouvernance efficace et accepté. Concernant le projet qui nous intéresse dans cette étude, la CdA a globalement réussi à définir une gouvernance élargie qui satisfasse tous les acteurs, mais la question reste entière pour le mode d'interaction entre les maires du CoPil et leurs congénères, ainsi que pour la manière d'associer la population au projet.

Conclusion générale

Ce mémoire étudie la mise en place et l'évolution de la gouvernance du projet de restructuration du réseau de transport public de l'agglomération de La Rochelle. Afin de répondre précisément à la problématique, nous décomposerons donc notre propos en trois temps. Nous commencerons par rappeler le processus de définition de la gouvernance et son contexte. Puis, en prenant du recul, nous expliquerons pourquoi des changements radicaux ne sont pas opérés au sein de la gouvernance. En enfin, nous réfléchirons sur les suites qui pourraient être données à cette étude.

1 DEFINITION DE LA GOUVERNANCE

Pour rappel, la gouvernance du projet de restructuration du réseau a été mise en place pendant une période de triple incertitude : l'entrée de 10 communes dans le PTU, la prise de fonctions d'une nouvelle équipe politique, le devenir des contrats avec les opérateurs de transport. Un élément cependant ne laisse pas de place à l'ambiguïté : les finances publiques sont contraintes.

De plus, dans le mandat précédent, l'opérationnel tenait une place importante dans la décision et les services techniques étaient largement sollicités dans le débat politique. Aujourd'hui, nous sentons que la nouvelle équipe politique souhaite reprendre le contrôle des décisions en mettant à profit son expertise. Cela pourrait expliquer cette période de latence, les mois suivants les élections municipales, où aucune orientation politique claire n'a été donnée. Cette réattribution des rôles et des forces au sein de la CdA a invité les services techniques à se repositionner sur un grand nombre de sujets.

Au regard de l'environnement dans lequel le projet a émergé, la composition de la gouvernance n'était pas évidente, d'autant plus que ce projet s'inscrit dans une démarche de croisement des intérêts particuliers pour co-construire un intérêt commun. Pour faire face aux contraintes temporelles, il devait être rapidement mis en place un consortium opérationnel, et pour répondre aux fortes attentes des élus et des citoyens, il était question de désigner des « porte-parole ». Pour désigner ces derniers, la personne pilote du projet a choisi de laisser les 28 maires sélectionner certains d'entre eux pour devenir l'intermédiaire entre les propositions techniques et les décisions politiques. Nous pouvons donc dire qu'une partie de la gouvernance a été définie par une autre.

>>> L'hypothèse formulée au début cette étude laissait sous-entendre que la gouvernance est définie pour répondre aux enjeux politiques, financiers, techniques et sociaux du projet. Il est légitime de valider cette hypothèse mais cela ne suffit pas à comprendre le processus de définition d'une gouvernance. En effet se soucier du contexte dans lequel le projet va évoluer est aussi important que sa finalité, dans le choix de son schéma de gouvernance.

2 EVOLUTION DE LA GOUVERNANCE

Tout au long de cette étude nous avons analysé quels critères et éléments ont tendance à faire évoluer la gouvernance, et quelles répercussions ces variations peuvent avoir le projet ou plus largement sur le développement du territoire. Cependant, à l'heure actuelle il est encore difficile d'évaluer finement

En effet, le projet n'est pas encore assez mûr pour porter un jugement réaliste sur la gouvernance et ses modifications. Ce que nous observons en ce début de projet est un positionnement de chaque acteur, mais pas de variation majeure (mis à part l'ajout d'élus en CoPil). La gouvernance se « laisse porter » par l'équipe projet car sa marge de manœuvre est pour l'instant très faible, pour de nombreuses raisons :

- Au lancement du projet, la nouvelle équipe politique est encore en train de prendre ses marques et d'affirmer ses orientations.
- Les élus ont le sentiment que la CdA est une « machine » inaccessible pour eux, et que leur intervention n'aura aucun poids.
- Avant la présentation du projet en instance politique, les services techniques de la CdA (et plus précisément celui en charge des transports) avaient déjà leurs propres idées de ce à quoi ressemblerait le réseau du futur.
- Le budget principal de la CdA a été voté en début d'année, et donc celui alloué aux transports et plus précisément à la construction du futur réseau, également.
- Bien que ça n'ait pas été mentionné dans l'étude le 1^{er} et la 2^{ème} Vice-Président(e) ont dans le passé eu l'occasion de mener de nombreux projets ensemble ; cette connivence est un atout pour le pilotage du projet mais séparateur des autres élus.

Pour pouvoir analyser chaque élément, il sera intéressant de refaire un état des lieux du schéma de gouvernance et des principaux tournants qu'aura pris le projet, à la mise en service du nouveau réseau de transport, en 2017.

>>> Selon notre hypothèse, une gouvernance évolue pour s'adapter aux enjeux économique, sociaux, techniques et politiques d'un projet. Effectivement, cependant nous l'avons vu c'est parfois le projet qui devra s'adapter aux volontés de la gouvernance, créant ainsi de nouveaux enjeux au projet, susceptibles de modifier la gouvernance, et les nouveaux acteurs pourraient également avoir des attentes... Et ainsi de suite. Pour éviter ce genre de situation parfois sans issue, il est indispensable de pouvoir et savoir stabiliser la gouvernance à tout moment.

3 SUITES A DONNER

L'ensemble de ce mémoire se concentre sur la gouvernance et ses interactions avec le projet. Toutefois, il pourrait être enrichissant, dans la continuité de cette étude, de mettre en exergue certains éléments liés à la gouvernance ou à l'évolution d'un projet, au travers d'analyses simples.

Par exemple, à l'échelle de la gouvernance, il serait judicieux de se pencher plus particulièrement sur chaque acteur. L'analyse des parties prenantes le permet. Selon la définition commune, c'est un processus systématique de collecte et d'analyse de données qualitatives ayant pour but de déterminer les personnes dont les intérêts et le pouvoir devraient être pris en compte dans la mise en place d'une politique ou d'un programme. L'outil central de cette analyse est la grille « Intérêt/Pouvoir » (réalisée en Annexe 23) sur laquelle toutes les parties prenantes sont classées. Le pouvoir mesure leur degré de capacité à aider ou à avoir un impact sur les activités d'un projet tandis que l'intérêt mesure leur degré de soutien ou d'opposition aux objectifs. D'une manière générale, l'analyse des parties prenantes permet d'augmenter les chances de réussite de la politique ou du programme en considération, si elle est réalisée avant sa mise en œuvre.

A l'échelle du projet cette fois, pour élargir le champ des facteurs pouvant influencer positivement ou négativement sur un projet, en ne se retranchant pas uniquement à l'influence de la gouvernance, il pourrait être intéressant d'effectuer une analyse PESTEL. Cet exercice permet de surveiller les risques et les opportunités que pourrait rencontrer le projet, et donc se répercuter sur sa gouvernance. La particularité de cette analyse est sa vision globale de l'environnement. Elle met en avant six grands facteurs, qui forment son acronyme : Politique, Économique, Social, Technologique, Écologique et Légal. Pour le projet de restructuration du réseau de transport, une analyse PESTEL relativement simple a été effectuée, à l'échelle de l'environnement de la CdA. Les résultats sont présentés en Annexe 24.

De plus, afin de s'assurer que l'aboutissement d'un projet ne dépend que de sa gouvernance, il est intéressant de lister ses principales clés de sa réussite :

- Motiver et gérer les partenaires
- Partager une vision stratégique
- Mettre en œuvre une démarche participative
- Mettre en place des responsabilités claires
- Assurer une gestion globale
- Prendre en compte l'environnement
- Gérer la performance finale
- Anticiper et gérer les risques
- Mettre en place un phasage et une méthodologie
- Assurer un suivi efficace

La plupart de ces règles sont fortement liées avec le schéma de gouvernance, mais s'inscrivent plus généralement dans la gestion du projet. Il faudrait donc s'interroger sur la place de la gouvernance dans la gestion de projet ?

Enfin, comme pour tout projet de longue haleine, il sera essentiel de faire un bilan de projet en 2017. Celui-ci est réalisé avec l'ensemble de l'équipe projet et permet d'identifier et d'analyser les éléments qui ont participé à la réussite du projet et ceux qui ont pu la freiner. Quelle qu'en soit sa conclusion, le bilan permet également de rendre compte de l'action menée, d'en tirer des enseignements et d'en imaginer les ajustements possibles. Il doit impérativement être transmis à l'acteur subventionné le projet. Ce bilan crédibilise la pratique de projet afin de prétendre à sa reconduction, à de nouveaux financements ou à la mise en place de nouveaux projets.

TABLE DES ABRÉVIATIONS

AOT	Autorité Organisatrice de Transport
BHNS	Bus à Haut Niveau de Service
CA	Conseil d'administration
CC	Conseil Communautaire
CdA	Communauté d'Agglomération (de la Rochelle)
CERTU	Centre d'Études sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques
CETE	Centres d'Études Techniques de l'Équipement
CG17	Conseil Général de Charente Maritime
CGCT	Code Général des Collectivités Territoriales
DSP	Délégation de Service Public
EPCI	Établissements Publics de Coopération Intercommunale
GES	Gaz à Effet de Serre
LAURE	Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Énergie
LOTI	Loi d'Orientation des Transports Intérieurs
PCET	Plan Climat Énergie Territorial
PDE	Plan de Déplacements des Entreprises
PDU	Plan de Déplacements Urbains
PEST	Politique, Économique, Socioculturel, Technologique
PESTEL	Politique, Économique, Socioculturel, Technologique, Écologique et Légal
PLH	Plan Local de l'Habitat
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PLUI	Plan Local d'Urbanisme Intercommunal
PRQA	Plan Régional de la Qualité de l'Air
PTU	Périmètre des Transports Urbains
RTCR	Régie des Transport en Communs de La Rochelle
SCOT	Schéma de Cohérence Territoriale
TER	Train Express Régional
VLR	Ville de La Rochelle
VP	Vice-Président
VT	Versement Transport

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrage

- Direction des Transports terrestres et CERTU (2003), « Les transports publics urbains en France - Organisation institutionnelle »
- JOURMARD Robert (2009), « Le concept de gouvernance »
- Organisation de coopération et de développement économies (2002), « Les autres visages de la gouvernance publique ».
- Organisation de coopération et de développement économies, par Christiane Arndt et Charles P. Oman (2006) « Les indicateurs de gouvernance USAGES et ABUS »
- ROY William (2007), Thèse de doctorat de Sciences économiques « Réglementation, gouvernance et performance des services publics de transport collectif urbain »

Article de recherche, brochure, note, communiqué

- AGIR et AMF (2008), « Guide l'élu transport »
- AGIR et AMF (2011), « Le maire et les transports »
- Assemblée des communautés de France (2010), « Clarification des compétences dans le champ des transports et de la gestion des mobilités »
- Centre national de la fonction publique territoriale (2011), « 5 minutes pour comprendre la réforme territoriale »
- CERTU (2008), Décryptage Loi Grenelle - Transports
- Conseil des Communes et Régions d'Europe (2013), « La décentralisation à la croisée des chemins »
- Crozet Yves et L'Hostis Alain (2012) « Transport public et développement urbain durable en France et aux USA; Partie relative au cas français »
- École Nationale d'Administration (2009), « Quelle gestion locale des déplacements pour répondre aux besoins de la mobilité »
- Enjolras B. (2005), « Economie sociale et solidaire et régime de gouvernance »
- Faivre d'Arcier B. (2010), « La situation financière des transports publics urbains est-elle durable ? » Les Cahiers Scientifiques du Transport, n° 58

- GART (2005), Guide pratique « Transport public et délégation de service public »
- Jouve B. (2002), « Le politique contre le Savant, tout contre : le PDU de Lyon »
- Ministère de l'Intérieur (2011), « La réforme des collectivités territoriales, une nouvelle impulsion pour les territoires »
- Observatoire des finances locales (2013), « Les finances des collectivités locales en 2013 »
- Service de Presse de l'Ambassade de France à Vienne (2011), « La décentralisation- Les collectivités territoriales »
- Université de Grenoble, « Quelle gouvernance territoriale pour une urbanisation orientée par le rail dans les aires métropolitaines ? » Communication présentée au colloque ASRDLF 2013 « Cultures, patrimoines et savoirs »

Magazine, article de presse

- Point Commun CDA n°88 (décembre 2013), Article sur l'élargissement de la CDA de La Rochelle, p.12 à 15
- Buffat et Meunier (Métro Politiques, 2014), « La programmation urbaine, entre projet politique et projet urbain »

Document de travail

CdA

- Communauté d'agglomération de La Rochelle (2000), « Plan de Déplacements Urbains de l'agglomération de la Rochelle 2000 »
- Communauté d'agglomération de La Rochelle (2012), « Plan de Déplacements Urbains de l'agglomération de la Rochelle 2012-2021 »
- Communauté d'agglomération de La Rochelle (2009) « Schéma de Cohérence Territoriale »
- Insee et CDA (2011), « Les déplacements sur l'agglomération de La Rochelle ». Résultats issus de l'exploitation de l'EDVM La Rochelle 2011.
- CCTP des marchés subséquents 1, 2 et 3 passés avec TTK pour l'assistance dans la construction du réseau de transport public (2013, 2014)
- Recueil des délibérations : 2009, 2012 et 2013
- Convention de délégation de service public CdA - Transdev (2008)

- Contrat d'obligation de service public de la RTCR (2013)

Autres

- Agence d'urbanisme de l'agglomération orléanaise (2007) « Scot et liens de compatibilité »
- Egis Mobilité pour la Communauté d'Agglomération de Niort (2008), Étude de restructuration des réseaux de transports collectifs du territoire de l'Agglomération de Niort
- TTK (2014), Rapport du marché subséquent 1 : Diagnostic de l'offre de transport
- TTK (2014), Note méthodologique spécifique au marché subséquent 2 : Construction du réseau de transport public
- Satis Conseil, cotraitant de TTK, (2014) Devis du marché subséquent 3 relatif au choix du mode de gestion

Présentation

- Guy Le Bras (CODATU XV, octobre 2012), « L'organisation du transport urbain en France »
- Bruno Faivre d'Arcier (Les journées de l'économie, novembre 2013), « Les usagers des transports publics doivent-ils payer plus ou moins ? »

Support vidéo

- Institut Tribune Socialiste (2014) Interview de Guillaume Baudouin, Directeur général adjoint de la CdA de La Rochelle, au sujet de la démocratie participative dans les projets urbains. <http://vimeo.com/91200552>

TABLES DES MATIÈRES

Introduction

1	Extension du périmètre communautaire de l'agglomération : ce que dit la réforme des collectivités territoriales	6
2	Extension du périmètre de la compétence « transport » : ce que dit la loi	8
3	Étude de l'extension des lignes.....	11
4	Problématique et méthodologie.....	14
4.1	Définition de la problématique.....	14
4.2	Hypothèse	16
4.3	Méthodologie.....	17
4.4	Structure du mémoire.....	18

Chapitre 1 - La gouvernance face en enjeux du futur réseau

1	Diagnostic du territoire.....	21
1.1	Analyse du territoire	21
1.2	Analyse de la demande	23
1.3	Analyse de l'offre de transport	24
2	Contexte de la restructuration du réseau.....	26
2.1	la restructuration de réseau de 2010	26
2.2	Contexte actuel et objectifs majeurs :.....	26
2.3	Acteurs et première approche de la gouvernance	28
2.3.1	Différents acteurs.....	28
2.3.2	Mise en place de la gouvernance de projet.....	29
3	Enjeux politiques.....	31
3.1	Contexte politique	32
3.2	Mode de gestion	32
3.2.1	Rappel de la réglementation.....	33
3.2.2	Évaluation d'un mode de gestion	33
3.2.3	Le choix de la CdA et ses conséquences	34
3.3	Planification de développement.....	36
3.3.1	Généralités.....	36
3.3.2	Le cas de la CdA de La Rochelle	37

3.4	Élections municipales.....	41
3.4.1	Représentativité des élus locaux	41
3.4.2	Le transport dans les programmes électoraux	42
3.4.3	Effets sur la gouvernance.....	42
3.5	Synthèse.....	45
4	Enjeux économiques.....	46
4.1	Contexte financier.....	46
4.2	Financement et coûts des transports de la CdA	47
4.3	Objectifs financiers du futur réseau	49
4.3.1	Productivité actuelle du réseau Yélo	49
4.3.2	Investissements et tarification.....	51
4.4	Synthèse.....	52
5	Enjeux techniques.....	53
5.1	Couverture du territoire	53
5.2	Optimisation du réseau.....	54
5.2.1	Co-construction du réseau de bus	54
5.2.2	Optimisation des autres modes de transport.....	57
5.3	Axes d'innovation.....	57
5.4	Synthèse.....	58
6	Enjeux sociaux.....	59
6.1	Adapter le réseau de transport public à la population :.....	59
6.2	Améliorer les conditions de vie.....	60
6.3	Maintenir les conditions de travail pour le personnel de transport.....	61
6.4	Synthèse.....	61
7	Nouveau schéma de gouvernance.....	62
Chapitre 2 - La gestion de projet vers une stabilisation de la gouvernance		
1	Quelles conséquences d'une évolution de la gouvernance ?.....	63
1.1	Conséquences sur le projet.....	63
1.1.1	Exemple de la réorganisation des réunions.....	63
1.1.2	La gouvernance dans la requalification de la Place de Verdun	65

1.2	Conséquences plus générales	67
1.3	Synthèse.....	68
2	Anticiper et sceller la gouvernance pour mieux la maîtriser ?	69
2.1	Comment et pourquoi fixer une gouvernance ?.....	69
2.2	La solution de la CdA	70
2.3	... face aux aléas	71
2.4	Synthèse.....	71

Conclusion générale

1	Définition de la gouvernance	72
2	Evolution de la gouvernance.....	73
3	Suites à donner	744

Table des abréviations	77
Bibliographie	78
Ouvrage.....	78
Article de recherche, brochure, note, communiqué	78
Magazine, article de presse	79
Document de travail	79
Présentation.....	80
Support vidéo.....	80
Tables des matières	81
Table des figures	84
Tables des annexes	85
Annexes.....	86
Publication data form	111
Fiche bibliographique.....	112

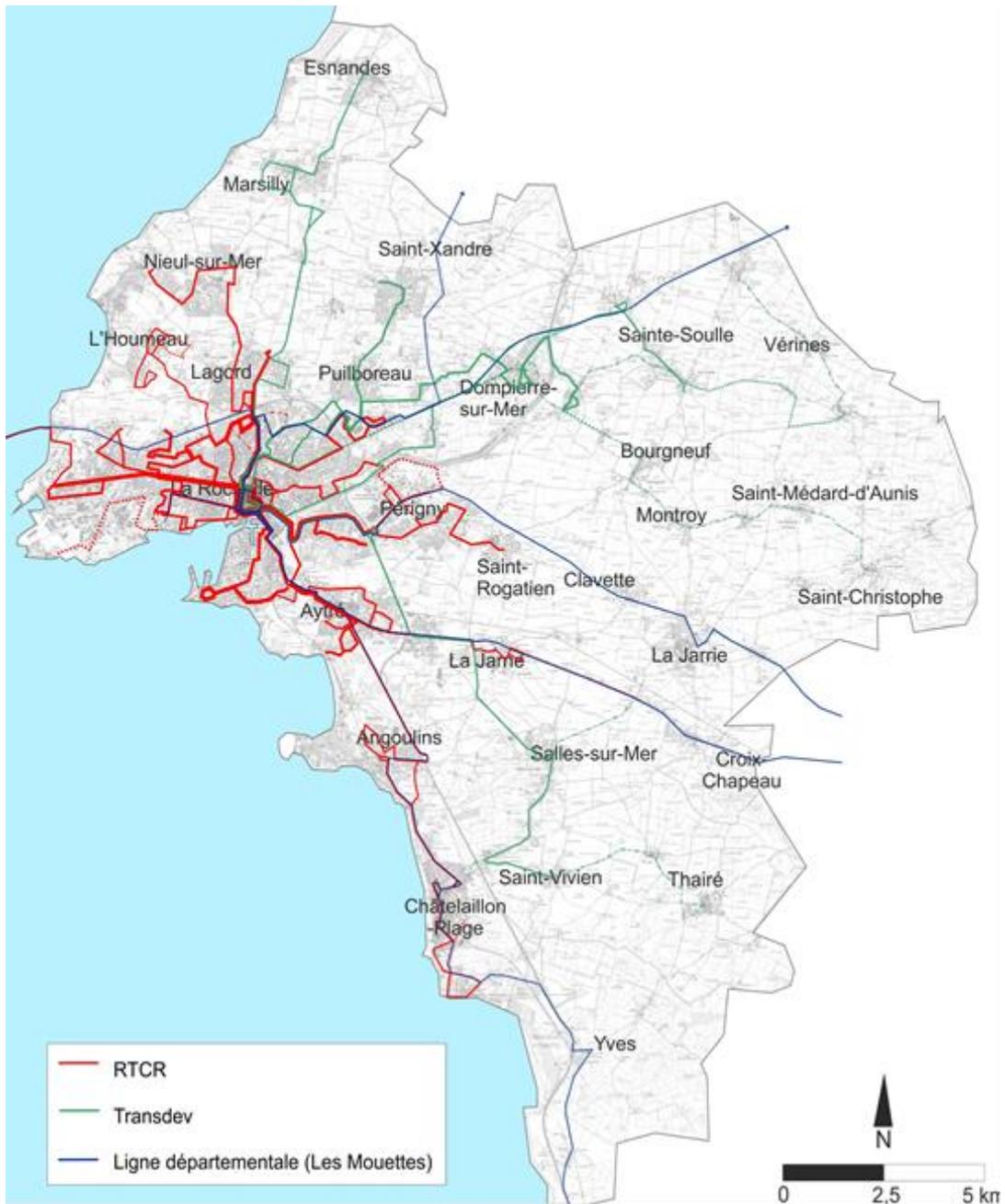
TABLE DES FIGURES

- Figure 18 - Périmètre de la Communauté d'Agglomération de La Rochelle, avec les 10 communes entrantes au 01/01/14
- Figure 19 - Textes de loi ayant conduit la CdA à élargir son territoire au 01/01/14
- Figure 20 - Évolution du territoire et de sa population, après l'intégration des 10 communes
- Figure 21 - Échéances des contrats avec les transporteurs sur le territoire de la CdA.
- Figure 5 - Schéma des liens entre les enjeux du futur réseau de transport, avec une mise en avant des enjeux politiques
- Figure 22 - Schéma final des liens entre les enjeux du futur réseau de transport
- Figure 23 - Carte et tableau : La structure en couronne de la CdA - Sa population et sa superficie
- Figure 24 - Principaux acteurs du projet de restructuration du réseau de transport
- Figure 25 - Schéma de gouvernance initial du projet de restructuration
- Figure 26 - Déplacements de la CdA : parts modales et zoom sur les transports publics
- Figure 27 - Principaux objectifs du Plan de Déplacements Urbains
- Figure 12 - Comparaison du besoin de financement des transports en 2002 et 2007
- Figure 13 - Évolution des coûts et recettes d'exploitation entre 1976 et 2012
- Figure 14 - Financements des transports de la CdA, en 2013
- Figure 15 - Coûts d'exploitation par mode de transport, en 2013
- Figure 16 - Recette/dépense par mode, réseau Yélo 2013
- Figure 17 - Nouveau schéma de gouvernance, après ses variations

TABLES DES ANNEXES

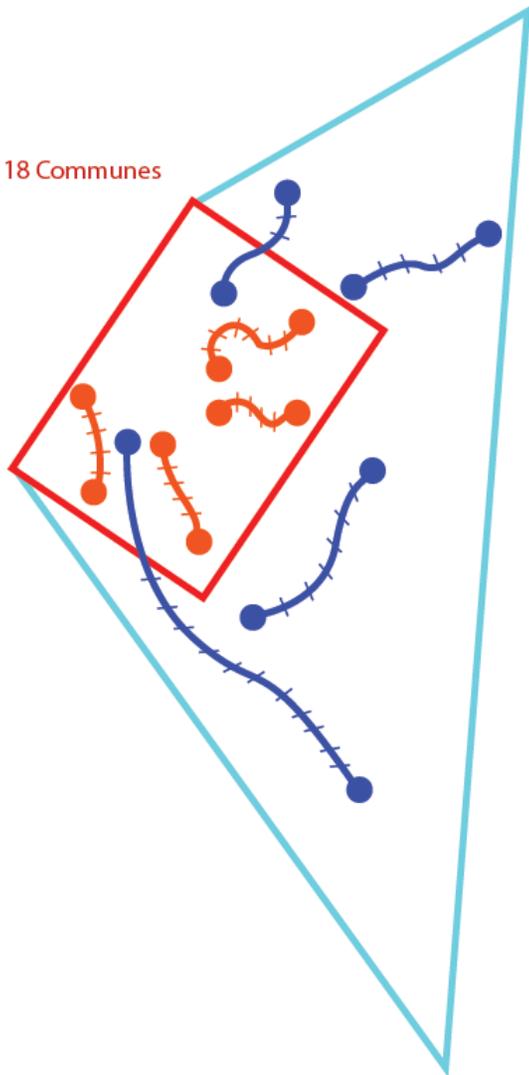
- Annexe 1 Répartition des lignes entre les différents exploitants, au 01/09/14
- Annexe 2 Périmètre de la Communauté d'Agglomération de La Rochelle, avec les 10 communes entrantes au 01/01/14
- Annexe 3 Structure générale de la CdA
- Annexe 4a Nombre de captifs par communes en 2010
- Annexe 4b Mobilité, parts modales, rapport TC/VP et motorisation sur le territoire
- Annexe 5 Flux tous modes et parts modales des TC
- Annexe 6 Plan du réseau Yélo, 2013
- Annexe 7a Organisation de la CdA : ses instances et ses services
- Annexe 7b Organigramme des services de la CdA – Source : CdA (2014)
- Annexe 8 Grandes étapes et acteurs de la construction du réseau
- Annexe 9 Résultats des élections municipales 2014, au sein de la CdA
- Annexe 10 Les questions à se poser avant de renouveler un contrat de délégation
- Annexe 11 La multiplicité des attentes liées aux transports publics
- Annexe 12 Lien de comptabilité entre les documents de planification
- Annexe 13 Schéma d'organisation des transports issu du SCOT
- Annexe 14 Doublons d'offre sur le réseau de bus Yélo
- Annexe 15 Contribution par voyage, par mode de transport, en 2013
- Annexe 16 Niveau des tarifs du réseau Yélo (CdA) et d'une moyenne d'agglomérations françaises (GART) de 1999 à 2011
- Annexe 17 Pistes de réflexion sur la tarification du réseau Yélo
- Annexe 18 Fréquentation du réseau Yélo en 2013 : tickets + abonnements
- Annexe 19 Chaîne des déplacements à l'heure de pointe du soir, avec zoom sur les actifs
- Annexe 20 Planning opérationnel du marché subséquent 2
- Annexe 21 Pôle d'échange de la Place de Verdun – Plan des arrêts de bus et car
- Annexe 22 Calendrier des interactions entre acteurs, essentiellement centré autour de la CdA, pour les marchés subséquents 2 (construction réseau) et 3 (choix du mode de gestion)
- Annexe 23 Analyse des parties prenantes réparties sur la grille « intérêt/pouvoir »
- Annexe 24 Analyse PESTEL du macro-environnement de la CdA, relatif au projet du futur réseau

ANNEXES

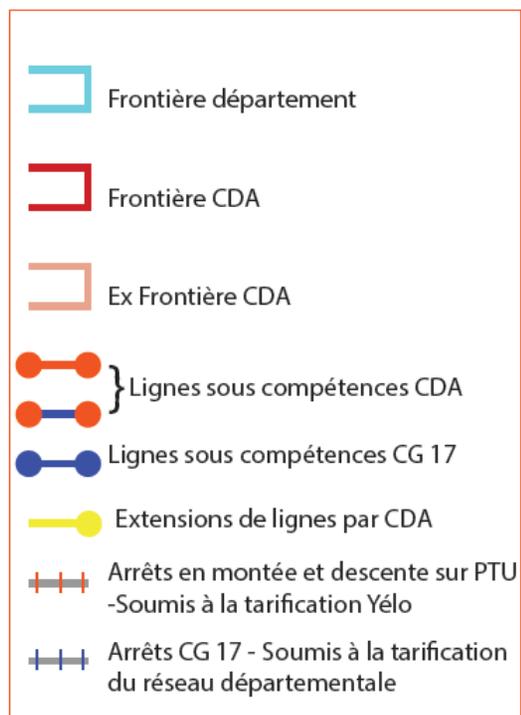
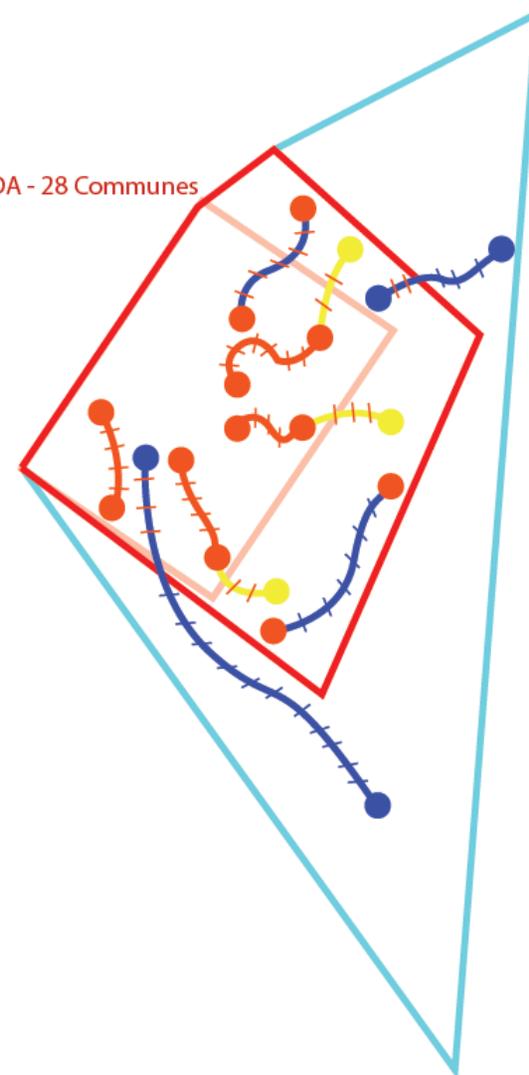


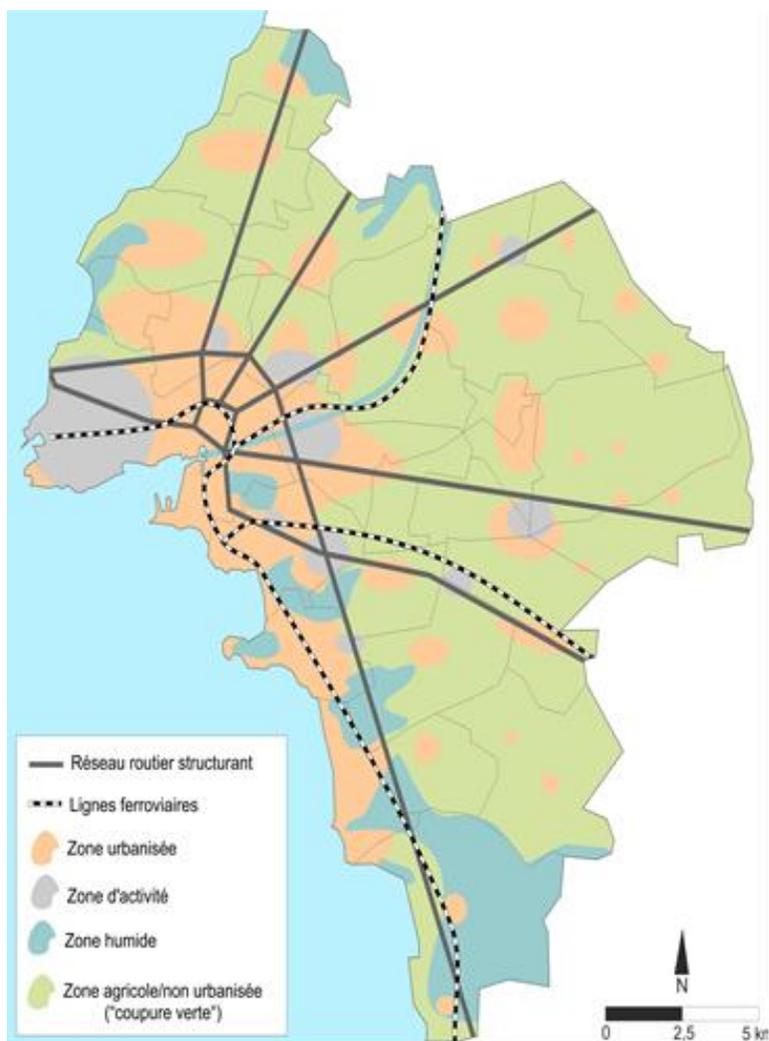
Annexe 1 Répartition des lignes entre les différents exploitants, au 01/09/14
Sources : CdA (2014)

CDA - 18 Communes

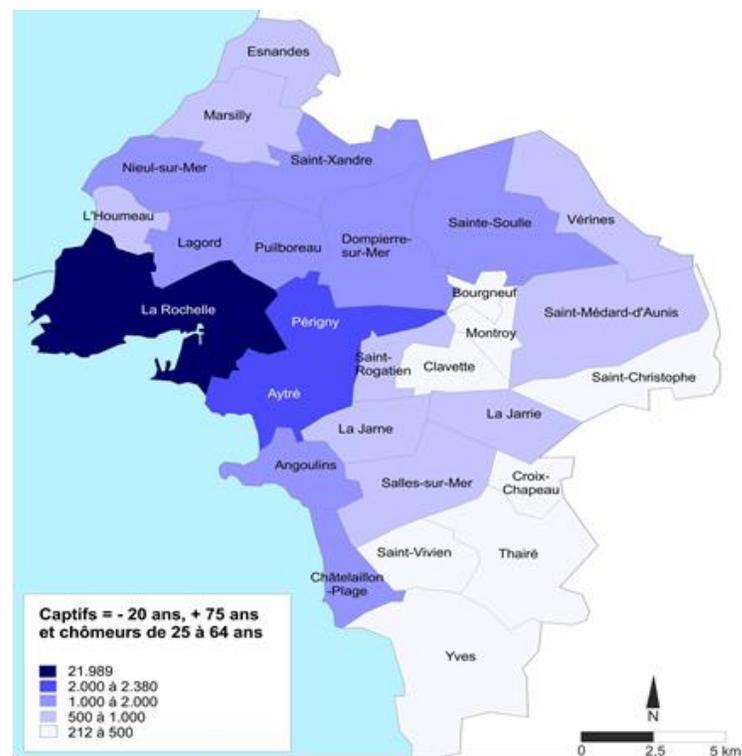


CDA - 28 Communes

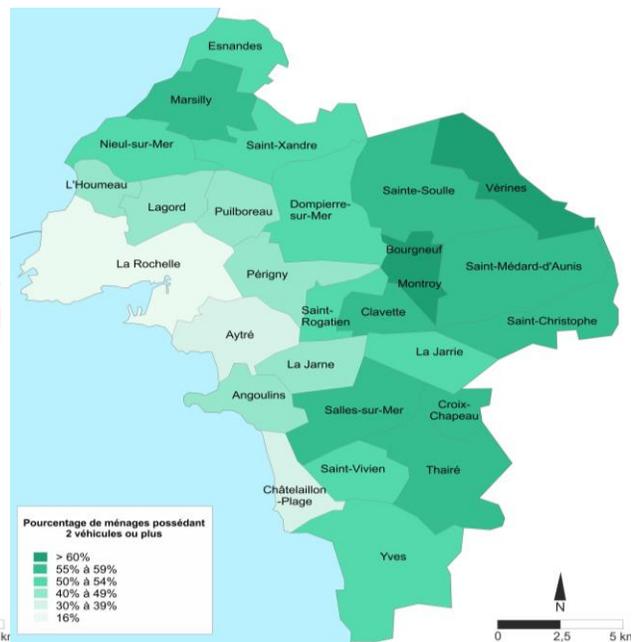
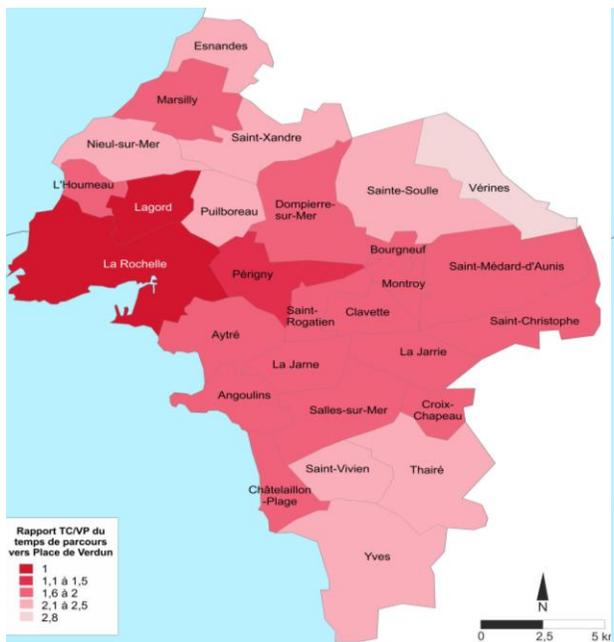
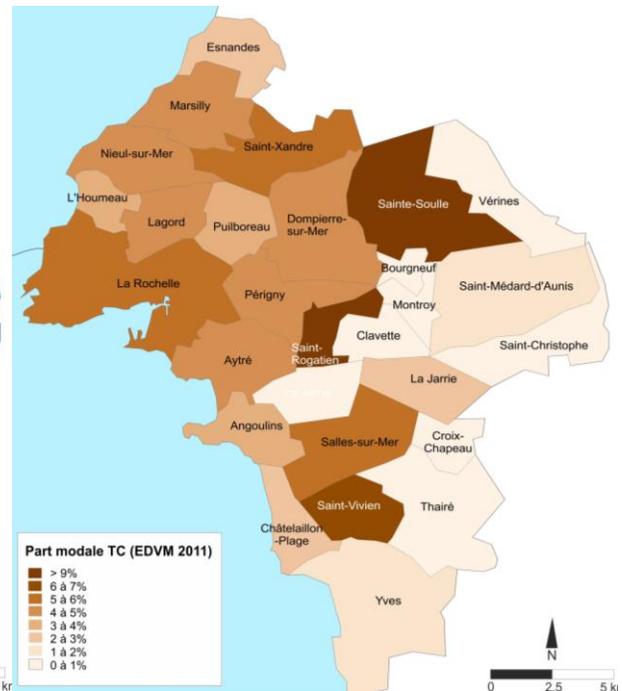
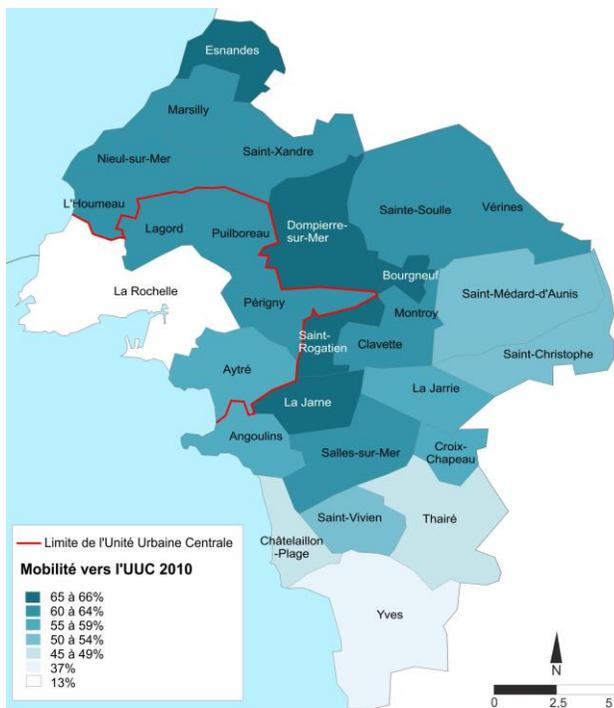




Annexe 3 Structure générale de la CdA
Sources : CdA (2014)

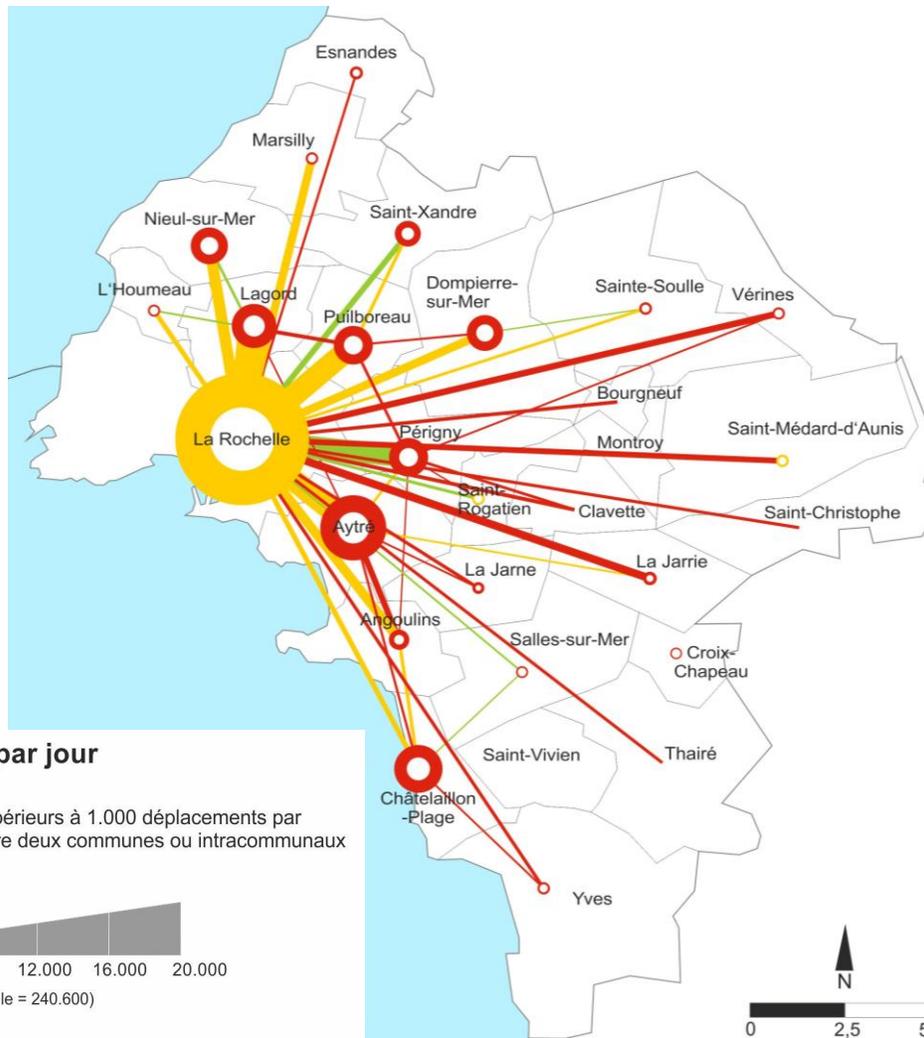


Annexe 4a Nombre de captifs par communes en 2010
Sources : CdA - données Insee 2010

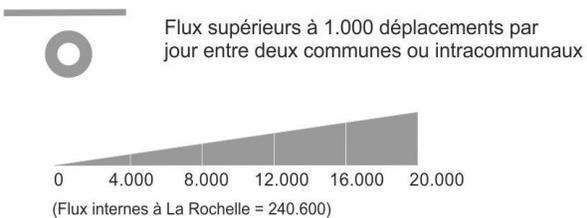


Annexe 4b Mobilité, parts modales, rapport TC/VP et motorisation sur le territoire de la CdA

Sources : Enquête OD (2008), EDVM 2011, données Insee 2009



Flux tous modes par jour



Part modale TC



Annexe 5

Flux tous modes et parts modales des TC

Sources : CdA, données EDVM 2011



Extrait du Point Commun, périodique s'adressant directement aux habitants de la CdA. Dans ce numéro hors-série, il est question de comprendre sur quoi se repose la CdA pour prendre des décisions.

Un Président

Il fixe l'ordre du jour et préside les réunions du Conseil communautaire. Il est le chef de l'exécutif, chargé de mettre en œuvre les décisions prises en conseil, en s'appuyant sur l'administration et les services de l'Agglomération.



80 Conseillers communautaires*



Ils sont issus du scrutin de mars 2014. Les listes électorales fléchait le nom des conseillers municipaux également candidats au siège de Conseillers communautaires. Ils sont 80. C'est moins que dans l'assemblée précédente (96 conseillers) : la réforme territoriale concernant l'intercommunalité qui s'applique partout en France a souhaité des conseils plus resserrés, mais faisant plus de place aux femmes, grâce aux exigences de parité sur les listes. Chaque commune est représentée au minimum par un élu et ensuite au prorata de sa population. Le Conseil communautaire, c'est l'assemblée de l'agglomération, son parlement en quelque sorte. Ses séances sont publiques, tout citoyen peut y assister. Le Conseil débat et vote les délibérations engageant les actions de la collectivité. Les procès-verbaux des Conseils sont consultables sur le web : www.agglo-larochelle.fr/proces-verbaux-du-conseil-communautaire.

*Dont le Président et les membres du Bureau Communautaire.

15 Vice-présidents, un Bureau



Le premier Conseil communautaire élit parmi ses membres son Président et ses 15 Vice-présidents (ce chiffre de 15 est réglementaire, une traduction de la réforme territoriale de 2010). Chaque Vice-président est délégué sur un secteur, une compétence particulière. Le Bureau est constitué du Président, des Vice-présidents, de Conseillers communautaires délégués si l'assemblée le décide (6 délégués à l'Agglomération de La Rochelle). Il se réunit au minimum une fois par mois et, un peu comme un conseil des ministres, élabore la stratégie d'action de la collectivité. Il examine et émet un avis sur les projets de délibérations qui seront soumis au Conseil communautaire.



La conférence des maires

Elle réunit les premiers magistrats des 28 communes qui ne sont pas tous Vice-présidents. C'est le lieu où ils examinent et discutent ensemble les sujets ayant un impact pour chacune des communes.

Des commissions thématiques

L'Agglomération est dotée de commissions et groupes de travail thématiques. Les élus préparent, débattent et donnent des avis préalables aux décisions du Bureau et du Conseil communautaire. Ces instances peuvent porter sur le développement économique, l'aménagement de l'espace, les transports, la politique de la ville, les déchets... Elles se réunissent sous la responsabilité d'un Vice-président. Les commissions n'ont pas de pouvoir de décision mais de proposition.

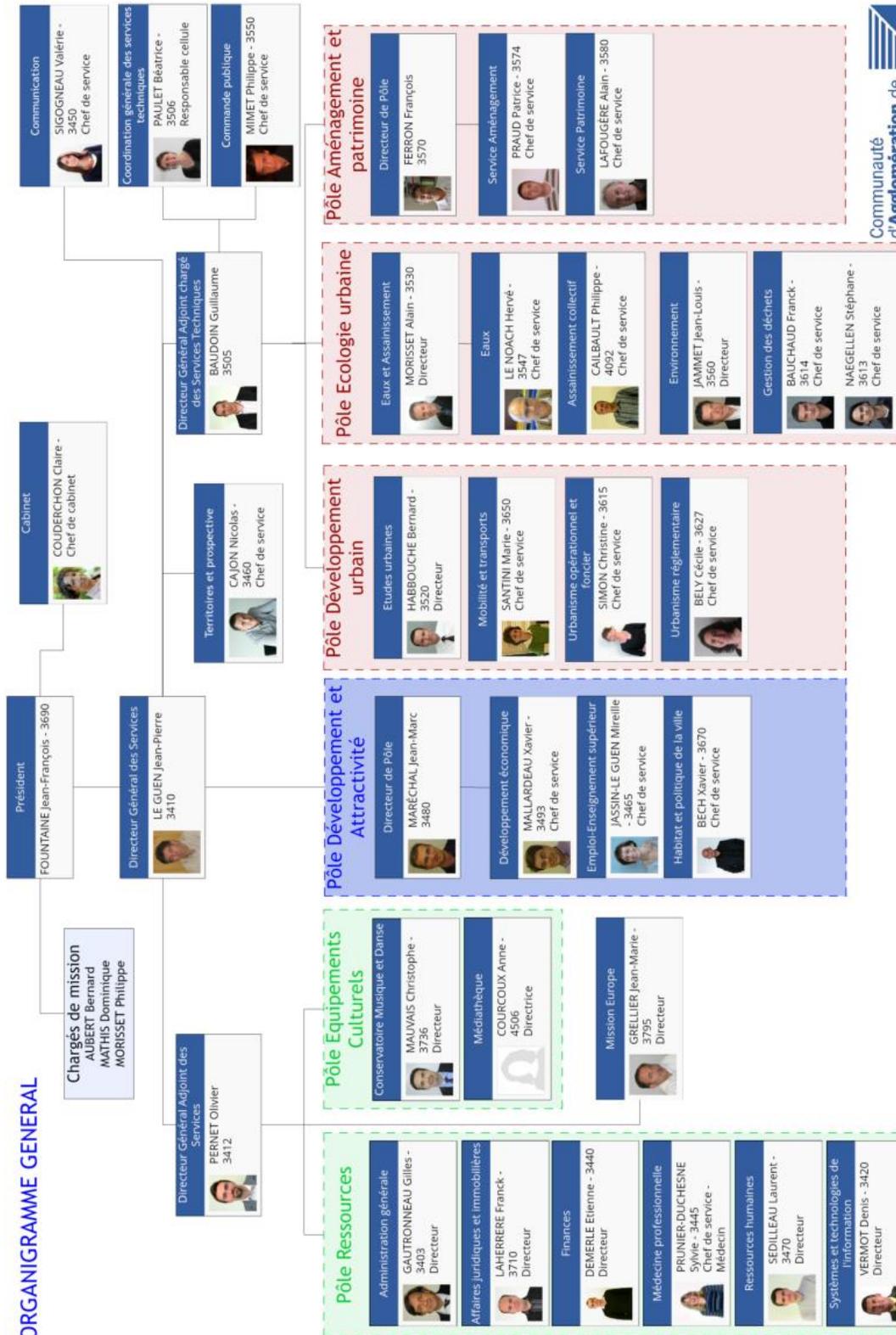


Des agents au service de l'Agglomération

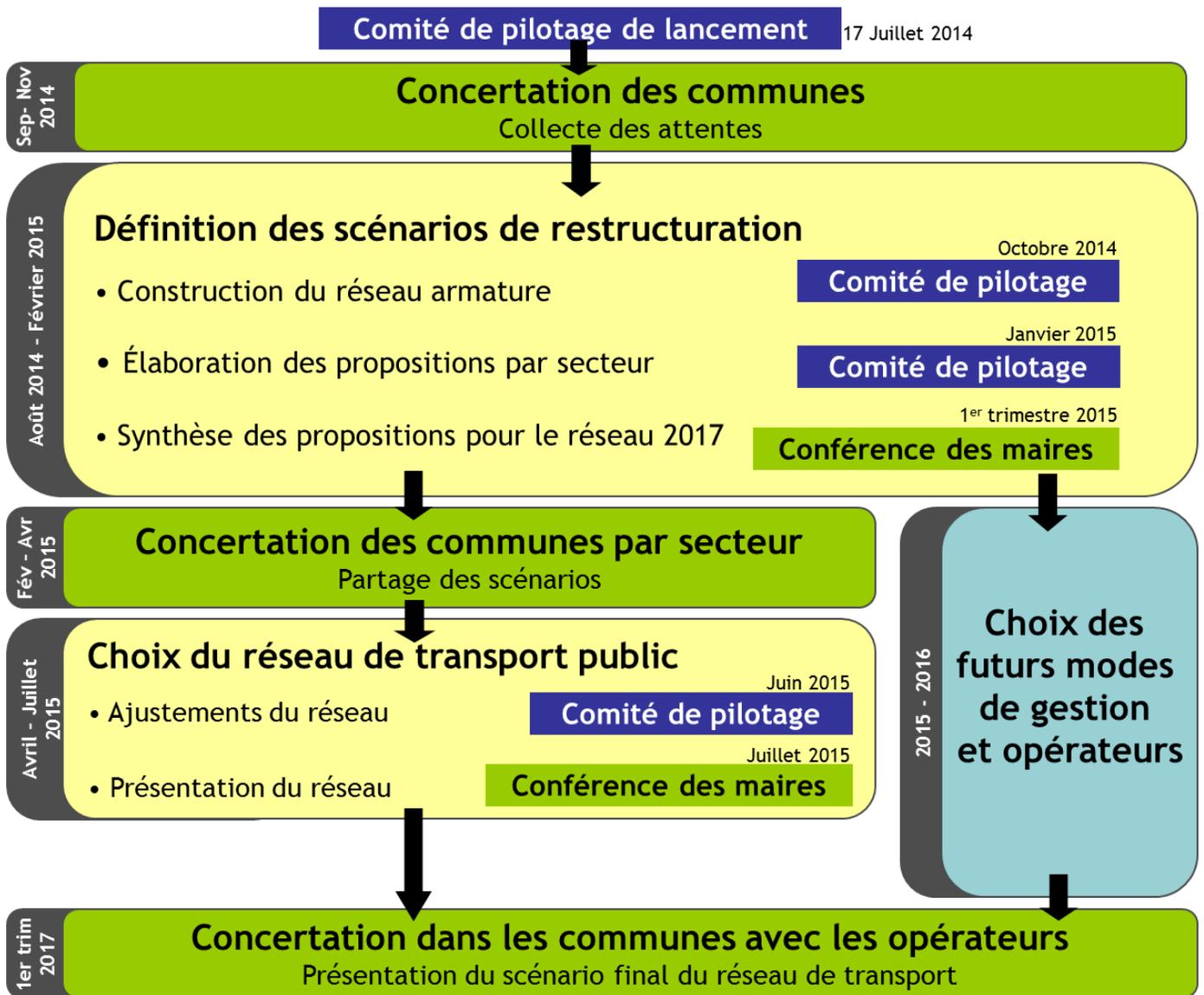
L'Agglomération de La Rochelle propose des services utiles aux habitants (collecte des déchets, assainissement de l'eau, etc.) et met en place des politiques publiques pour aménager et développer le territoire, le rendre attractif sur le plan économique et culturel, y assurer la qualité du « vivre ensemble » et la solidarité envers les plus faibles. Ses compétences sont variées et étendues et, pour les assumer, elle s'appuie sur une administration et des services aux métiers tout aussi variés et étendus. La Communauté d'Agglomération de La Rochelle, c'est aujourd'hui 550 agents exerçant 97 métiers différents. La bibliothécaire qui vous conseille à la médiathèque Michel-Crépeau est un agent de l'Agglo, le professeur de trompette du Conservatoire également et encore l'agent qui vous renseigne à la déchèterie. La collectivité emploie des chargés d'études pour ses projets d'urbanisme, des architectes, des financiers, des informaticiens, des développeurs économiques, des spécialistes en mobilité et transport, des agents d'entretien de locaux ou de réseaux d'assainissement, des ouvriers, des cadres, des employés de bureaux... Tout un éventail de profils pour remplir au mieux les missions de la collectivité et traduire en actes les décisions de son Conseil communautaire.



ORGANIGRAMME GENERAL



Annexe 7b Organigramme des services de la CdA – Source : CdA (2014)





Annexe 9 Résultats des élections municipales 2014, au sein de la CdA
 Source : Lucile Cablé, d'après les données du Figaro (avril 2014)

▴ Le contrat a-t-il bien vécu ?

- Conformité avec les textes réglementaires et la jurisprudence ?
- Le renouvellement à l'identique est-il possible ?
- Conditions de la mutation vers un nouveau contrat ?
- Opportunités liées à l'évolution réglementaire et/ou jurisprudentielle.
- Combien d'avenants ont été passés ? quelle(s) portée(s) ont eu ces avenants ?
- Le contrat a-t-il permis de faire évoluer le réseau de manière satisfaisante ? le réseau a-t-il évolué plus vite que le contrat ?
- Le contrat a-t-il assuré l'évolution des dépenses et des recettes en adéquation avec la réalité économique ?
- Bilan des relations avec l'exploitant, pénalités appliquées ?
- Analyse des différends / litiges / recours à des tiers (experts, conciliateurs...).

▴ Quels ont été les points durs ?

- homologation des tarifs ;
- modification des services ;
- actualisation / ajustement des dépenses et des recettes ;
- retards de paiement par l'AOT / intérêts moratoires ;
- contrôles réalisés par l'AOT ;
- continuité du service public / information des usagers ;
- transmission des comptes rendus contractuels ;
- sous-traitance ;
- mission d'assistance technique / force de propositions ;
- circulation / stationnement.

▴ Les engagements ont-ils été respectés ?

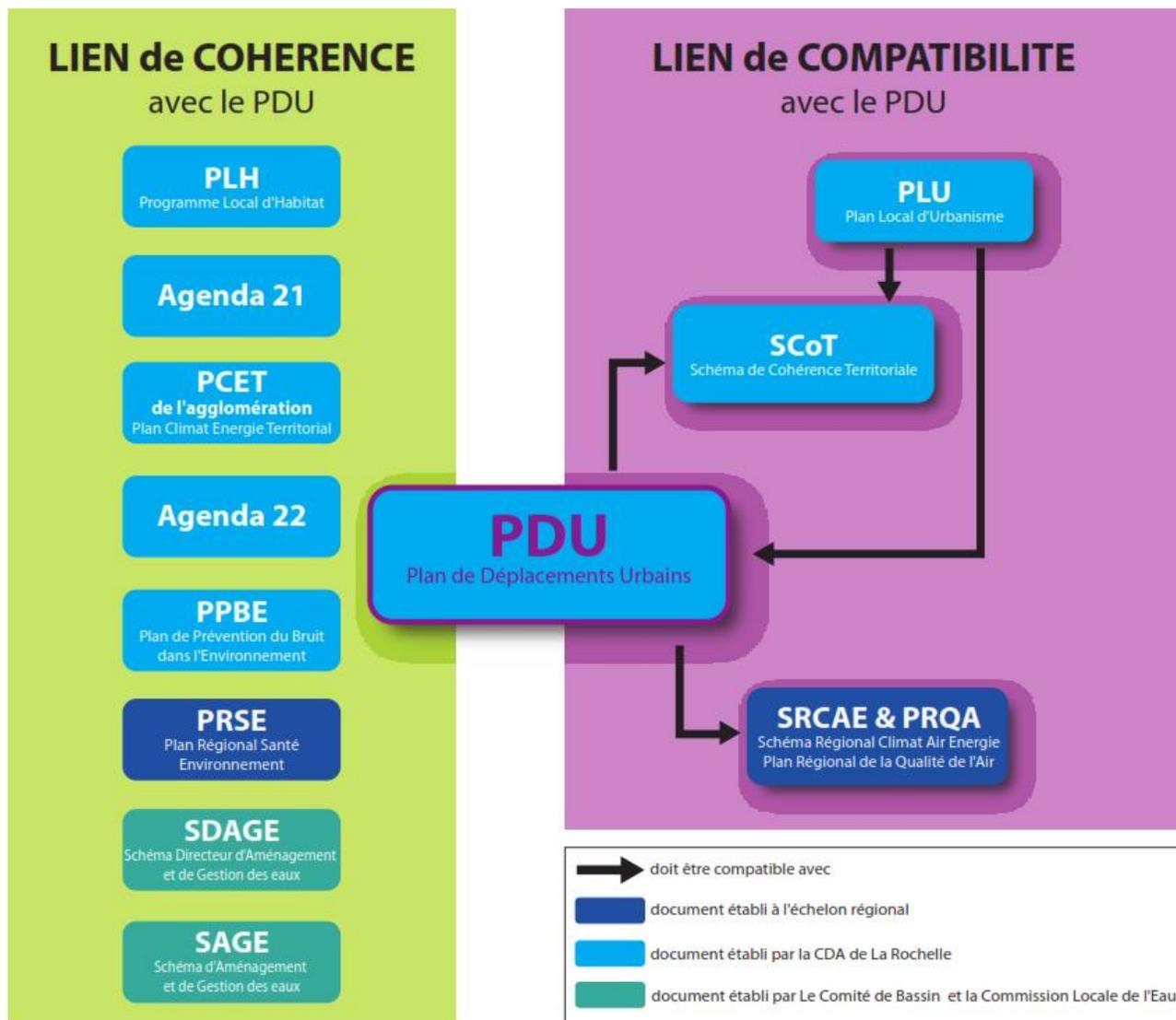
- prérogatives, obligations et missions respectives des cocontractants ;
- objectifs de trafic / d'offre ;
- engagements financiers dépenses / recettes / contribution financière
- programme d'investissements (AOT / exploitant) ;
- vitesse commerciale ;
- plan de marketing, de formation du personnel, et budgets associés ;
- respect des délais (modification, transmission...).

Partie prenante	Objectif	Exemple de mesure
Citadins	Congestion	Augmenter la part modale des TC
	Environnement	Utilisation de véhicules propres
Contribuables	Subventions	Tarification permettant de capter le maximum de recettes
Usagers captifs	Pas d'exclusion par les prix	Gratuité ou compensations tarifaires
Usagers	Accessibilité	Bonne couverture territoriale
		Passages et fréquences concentrés aux heures d'activité
	Facilité d'utilisation	Plan et informations
		Intégration tarifaire
		Offre stable et fiable
Attractivité	Garanties de confort	
Opérateurs	Accès équitable au marché	Adaptation de l'offre et de la qualité
	Productivité externe	Appels d'offres et contrats limpides
	Conditions de travail et de rémunération des salariés	Améliorer les priorités aux feux
	Hausse de la valeur ajoutée	Faire des investissements de sécurité
		Partage des bénéfices des innovations

Annexe 11

La multiplicité des attentes liées aux transports publics

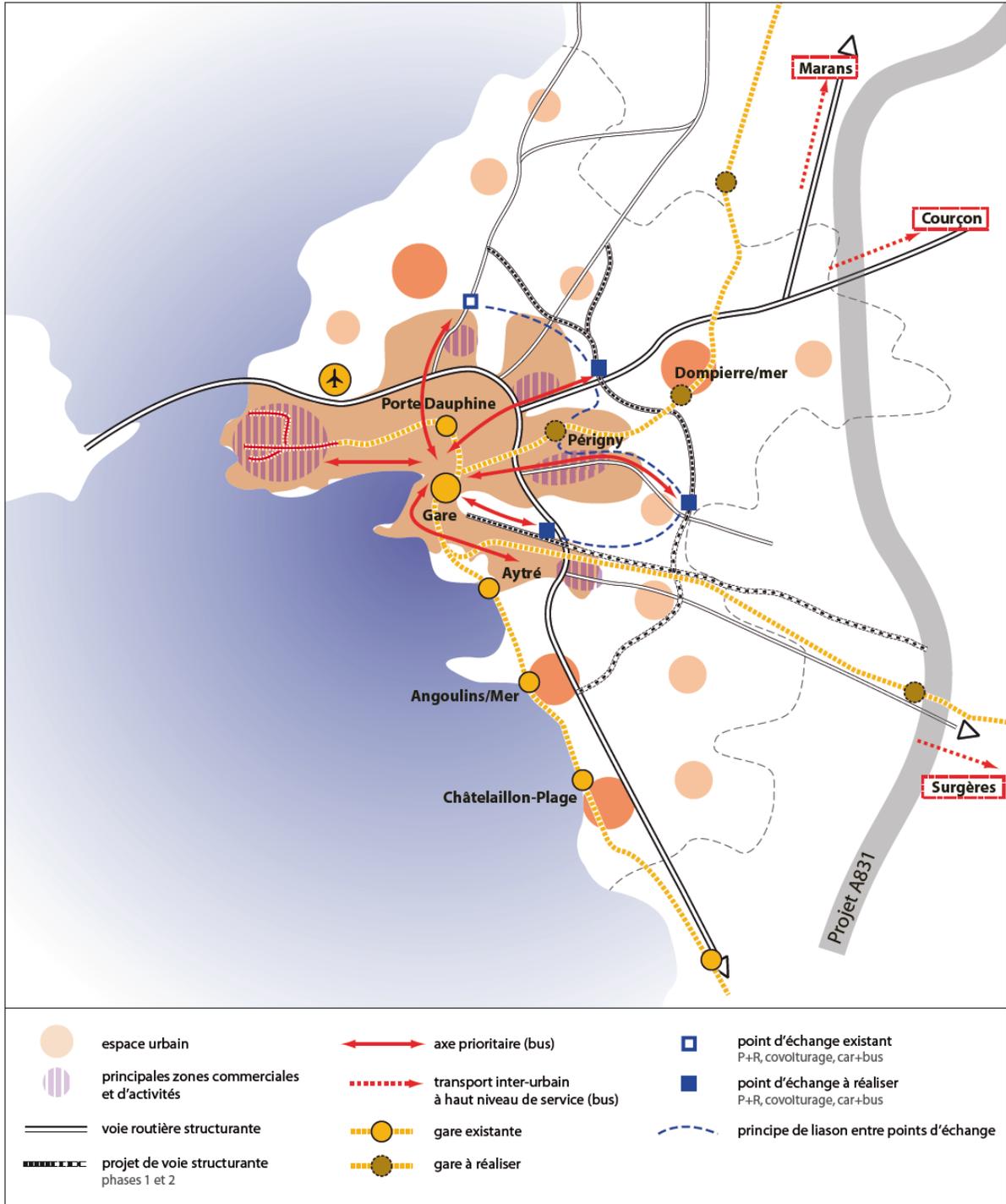
Source : Thèse de William ROY (2007), p77



Annexe 12

Lien de comptabilité entre les documents de planification

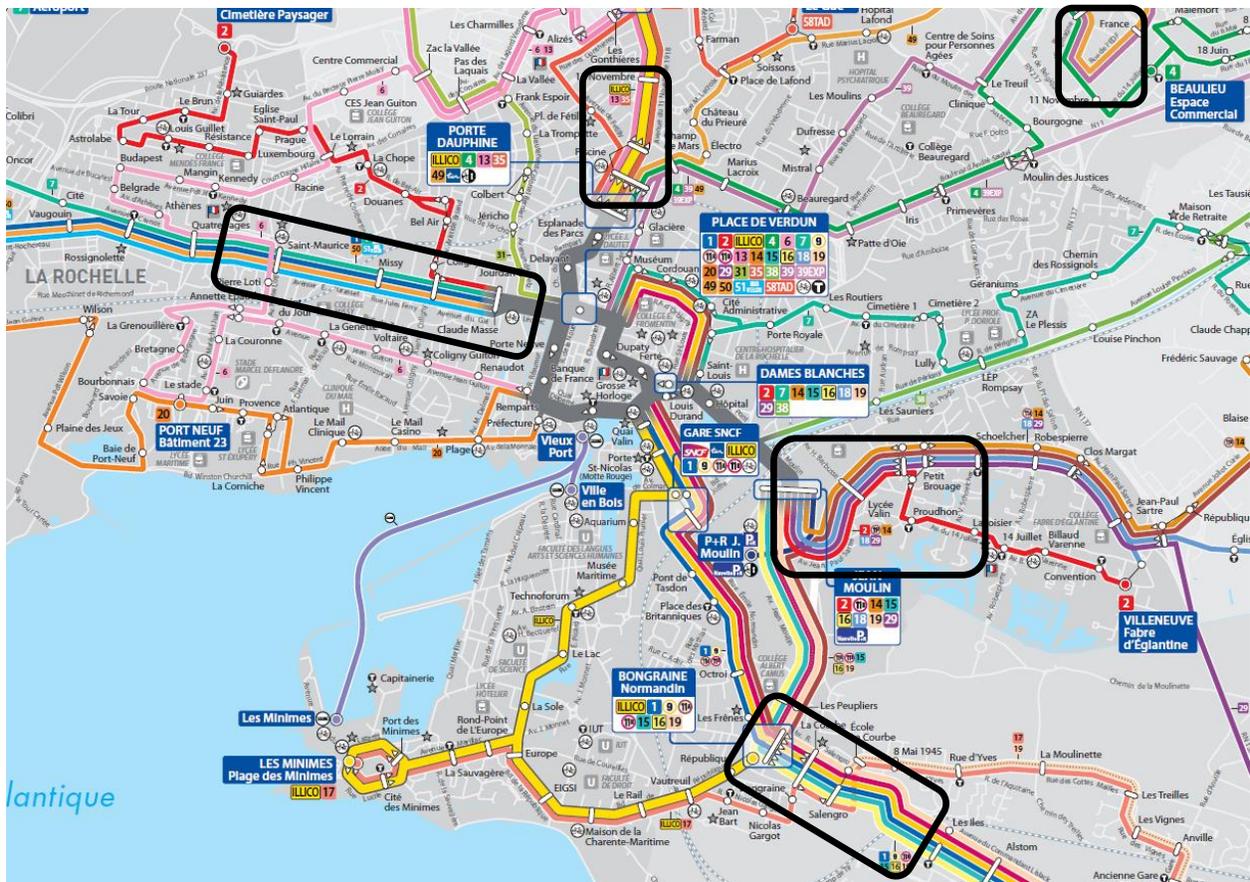
Source : PDU de la CdA (2012)



Annexe 13

Schéma d'organisation des transports issu du SCOT

Source : SCOT de la CdA (2011)

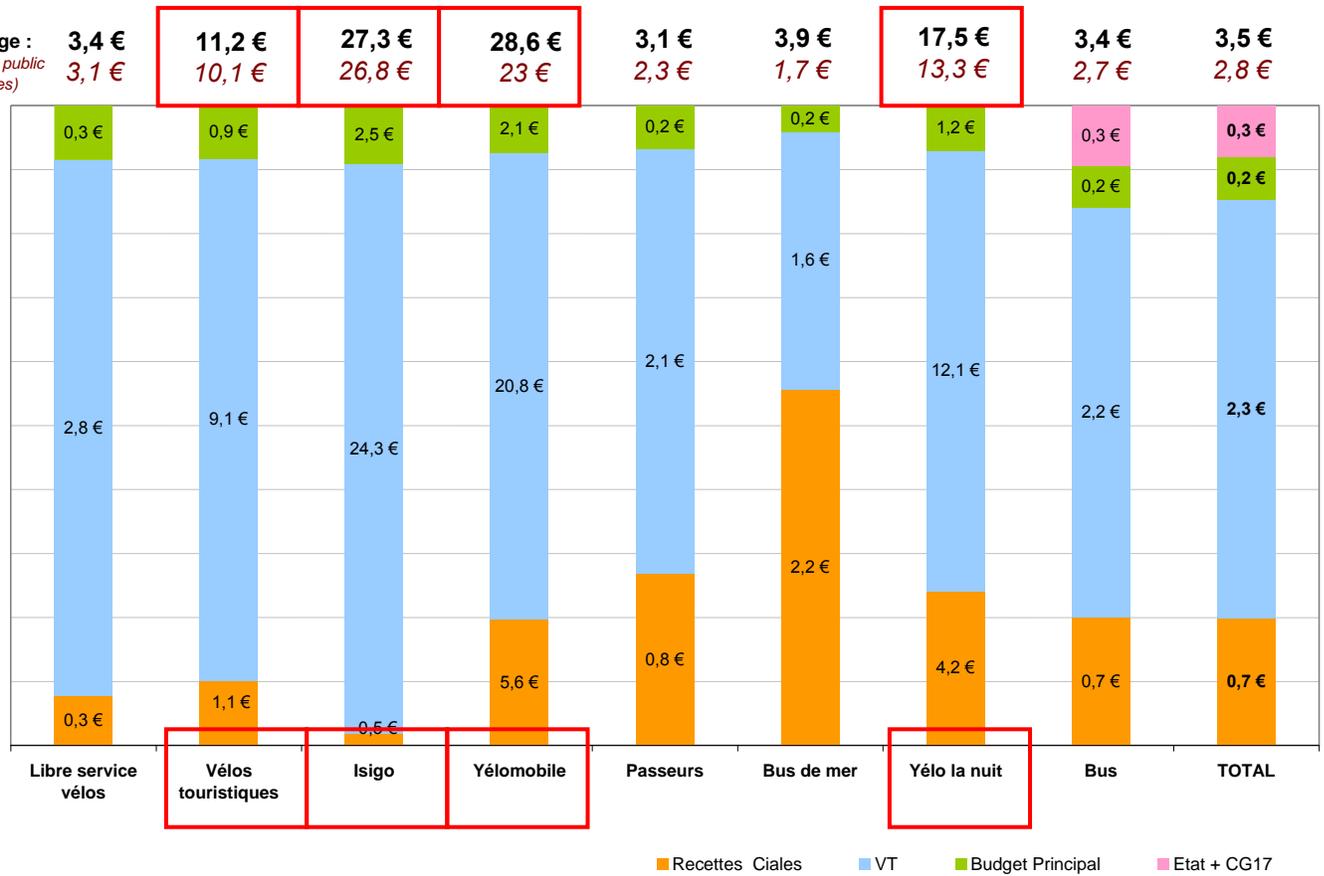


Annexe 14

Doublons d'offre sur le réseau de bus Yélo

Source : Plan du réseau Yélo (sept. 2014)

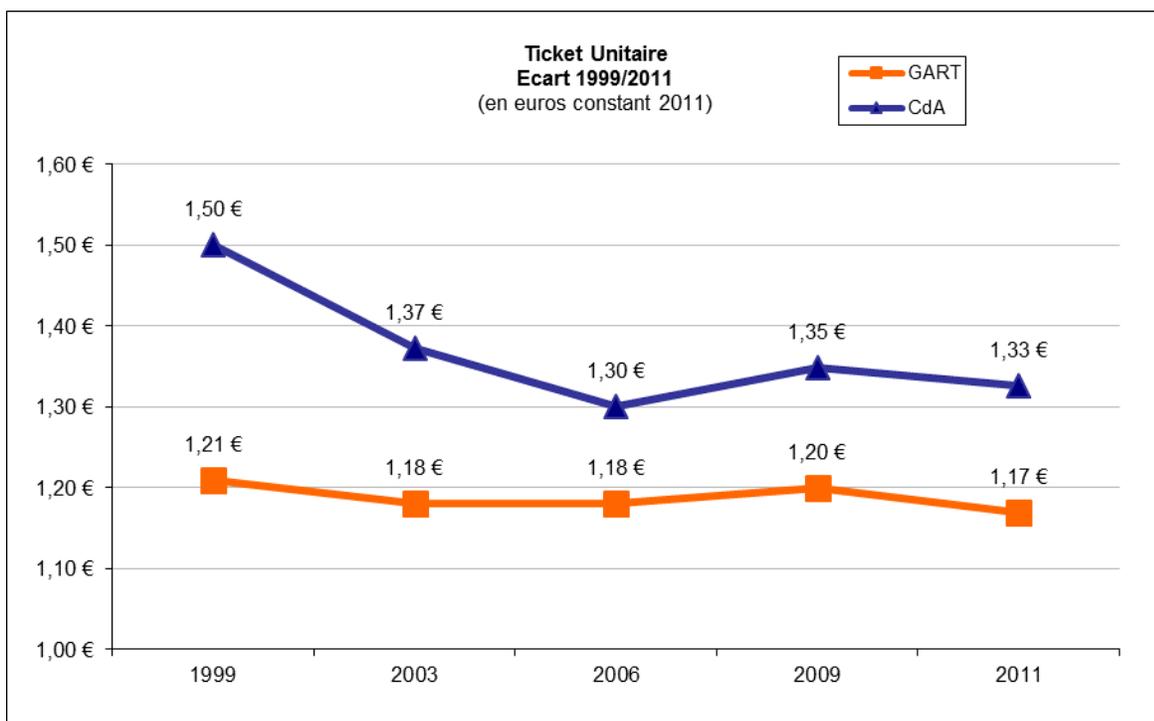
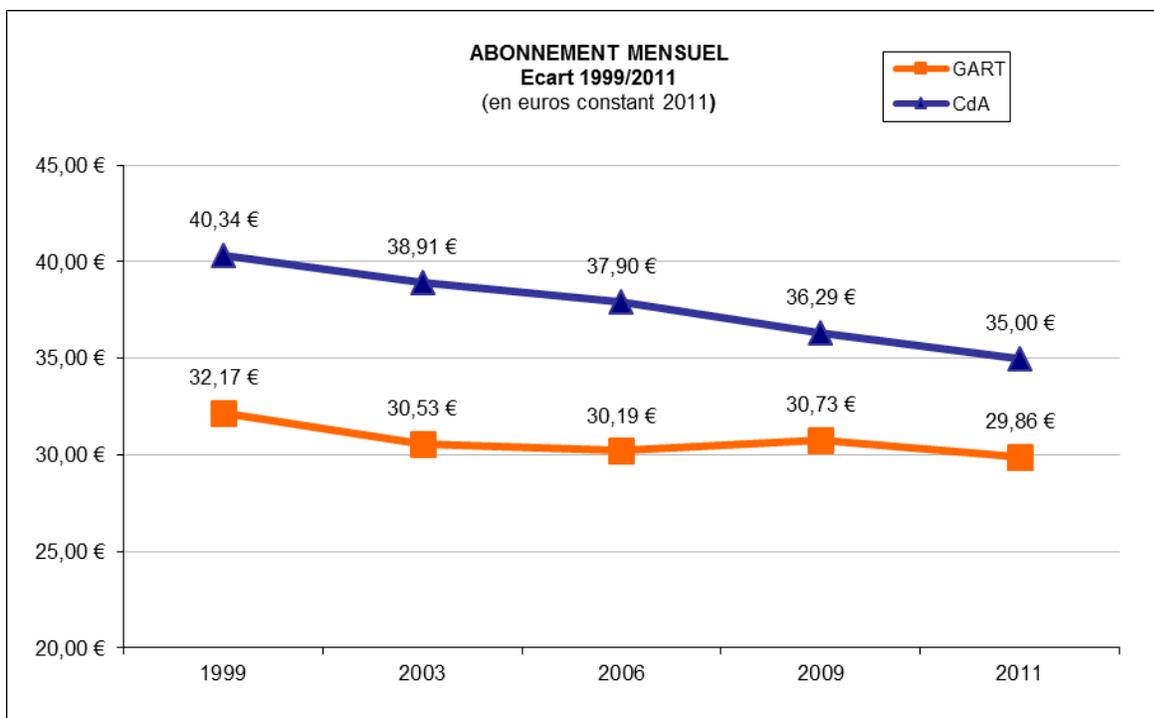
Coût/voyage :
Financement public
(coût - recettes)



Annexe 15

Contribution par voyage, par mode de transport, en 2013

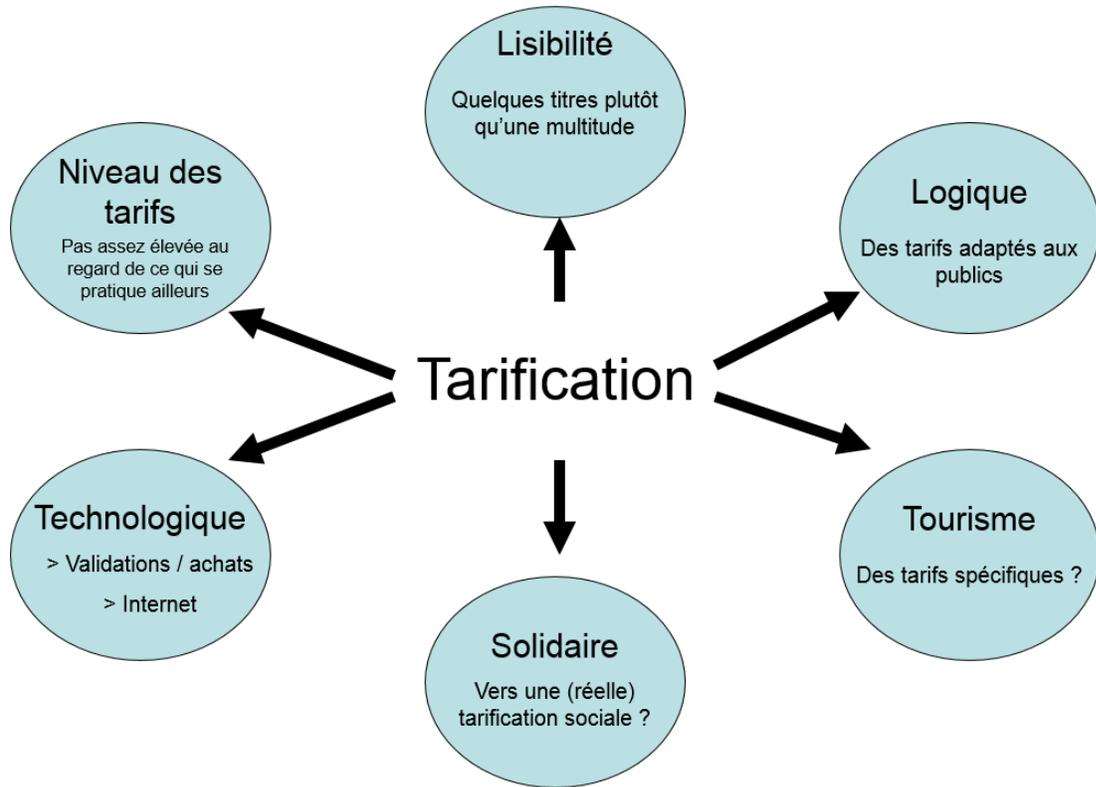
Source : CdA



Annexe 16

Niveau des tarifs du réseau Yélo (CdA) et d'une moyenne d'agglomérations françaises (GART) de 1999 à 2011

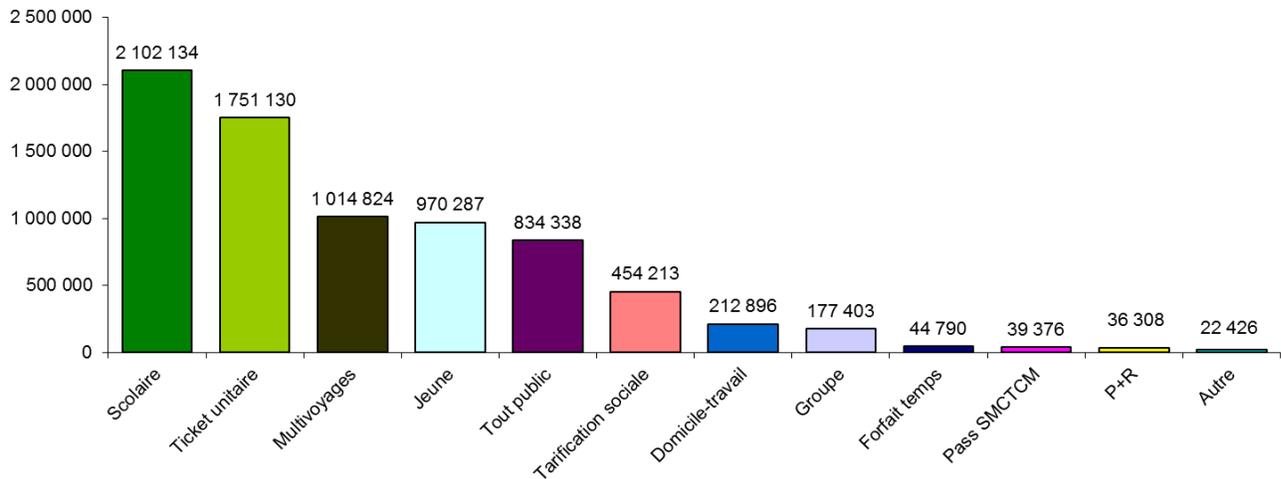
Source : GART donnée 2012



Annexe 17

Pistes de réflexion sur la tarification du réseau Yélo

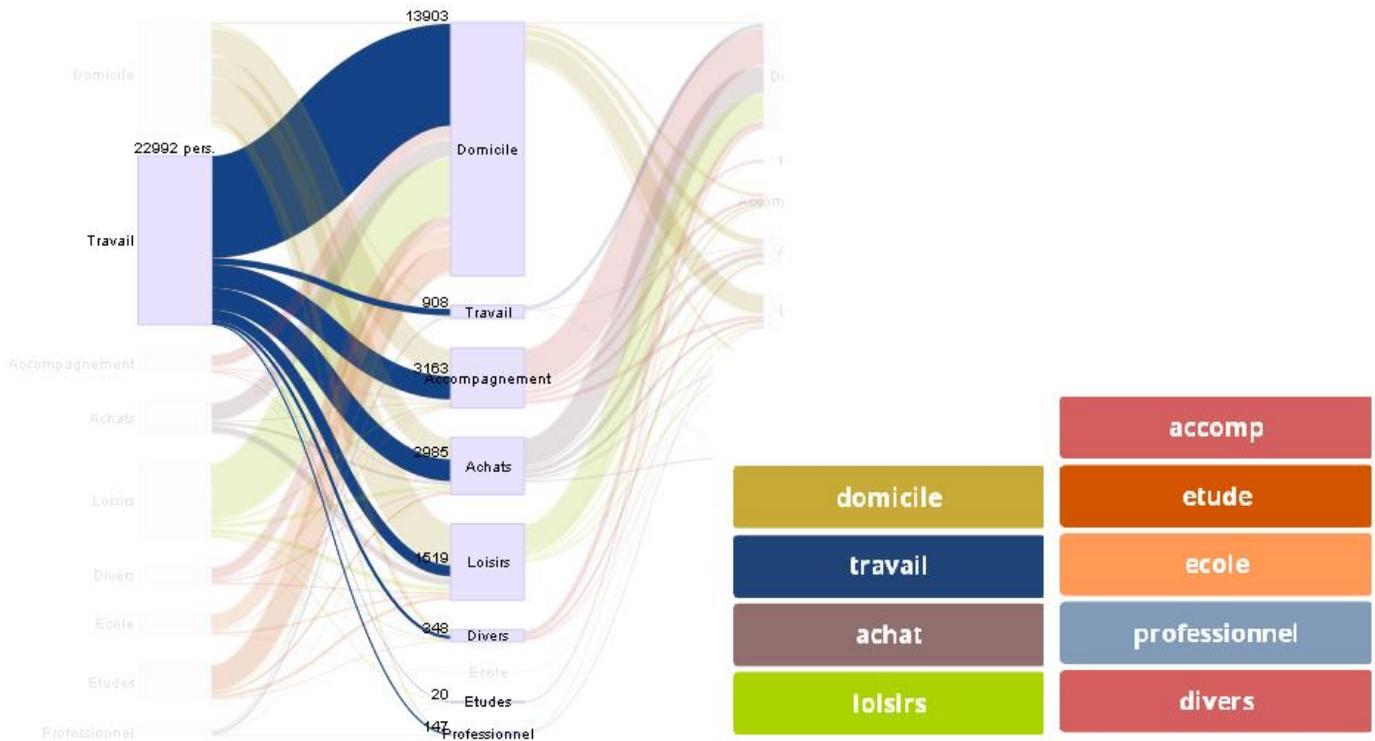
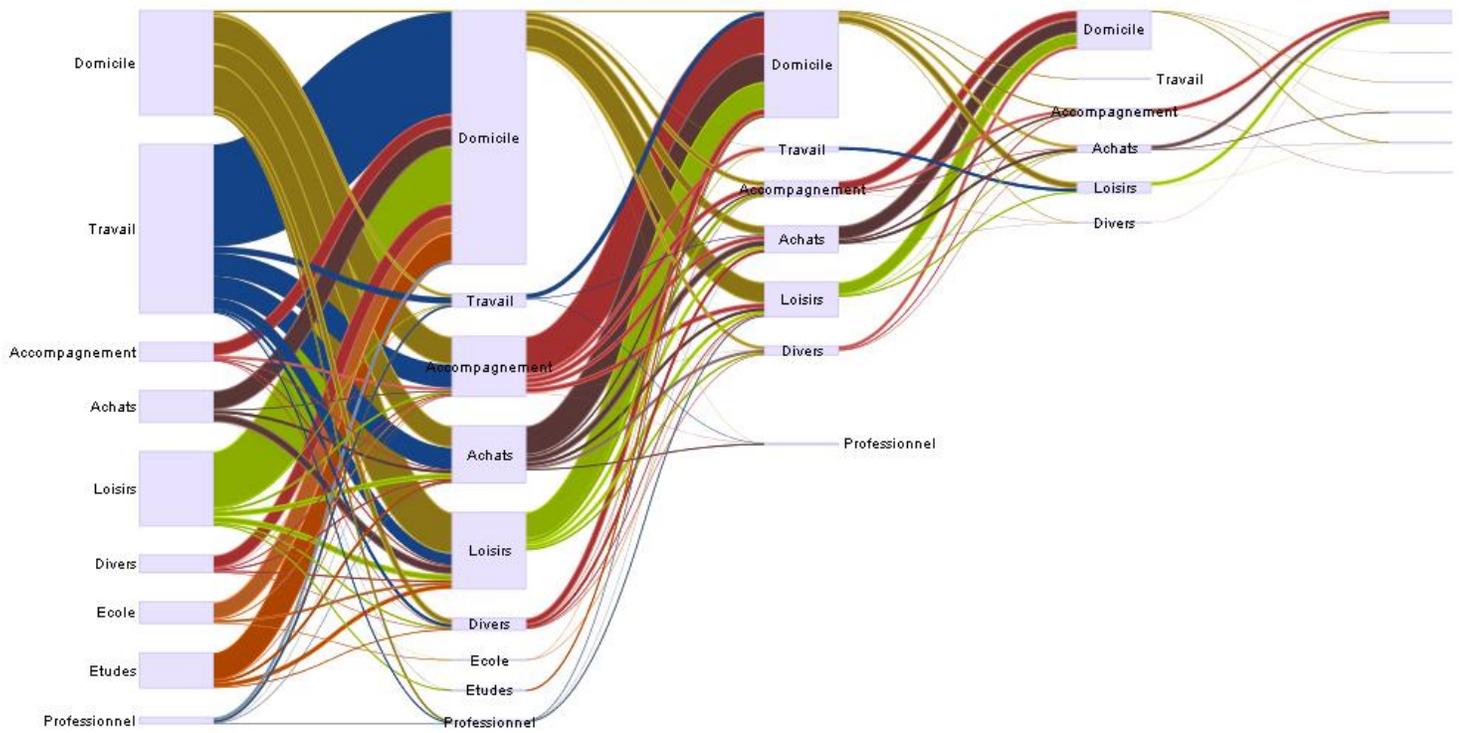
Source : CdA (Hervé Le Berre), 2014



Annexe 18

Fréquentation du réseau Yélo en 2013 : tickets + abonnements

Source : CdA



Annexe 19

Chaîne des déplacements à l'heure de pointe du soir, avec zoom sur les actifs

Source : EDVM 2011, **Attention données CDA 18 communes** – Réalisation : Datamailing

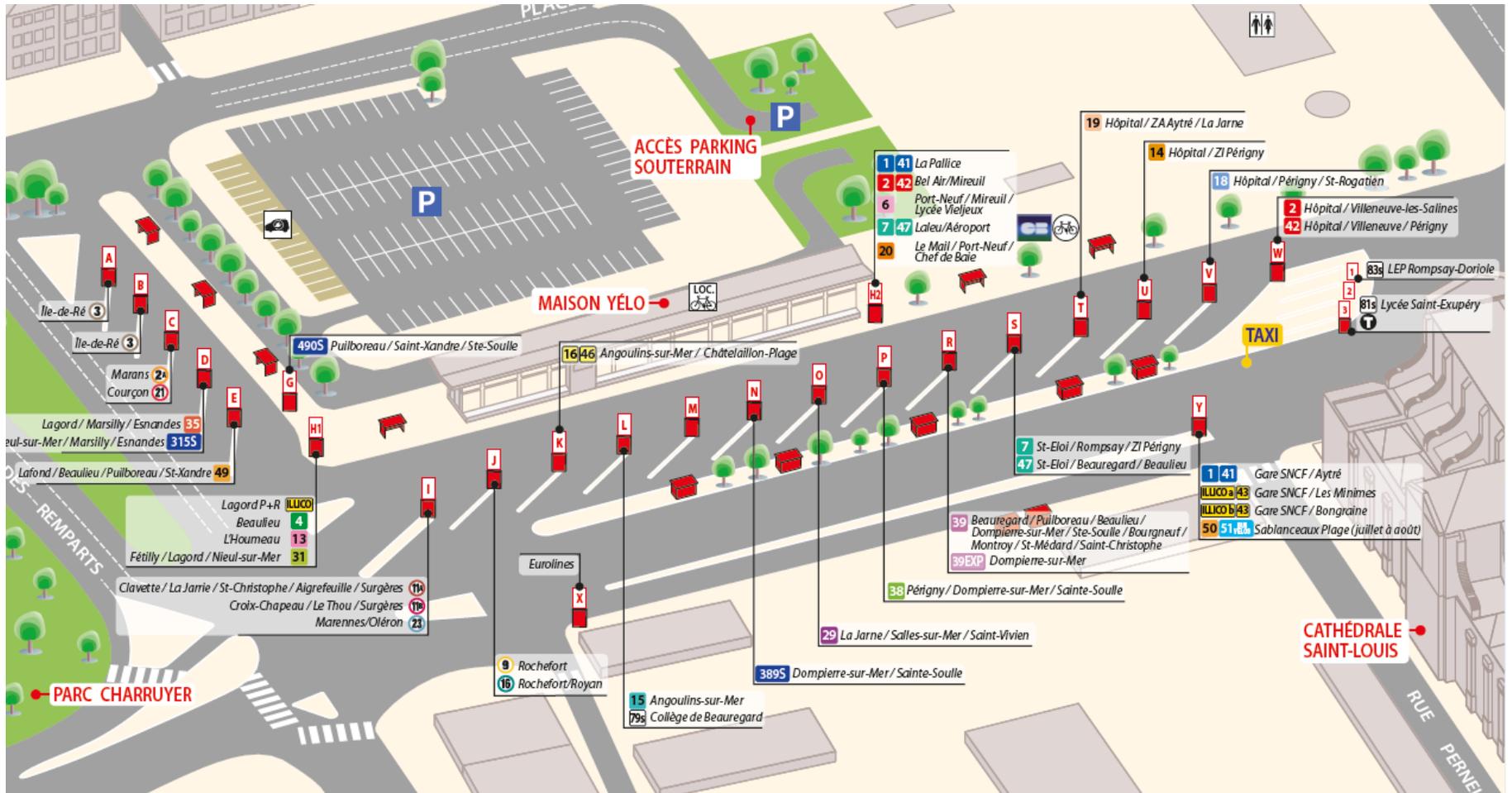
	Juillet	Aout	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet
Elaboration de la stratégie de dimensionnement de l'offre (juillet-aout 2014)	■												
<i>dont réunions techniques</i>	▼	▼											
Définition des scénarios de restructuration (septembre – mars 2015)			■										
Définition du réseau armature (septembre – octobre 2014)			■										
Elaboration des propositions par secteur (novembre - décembre 2014)					■								
Concertation sur les propositions par secteur (janvier - février 2015)							● ● ● ● ●						
Réunions de concertation													
Réunions techniques			▼	▼		▼	▼	▼					
Choix du réseau cible (mars - mai 2015)									■				
Bilan de la concertation et déduction de 2-3 hypothèses de réseau cible (mars 2015)									■				
Evaluation des options de nouveau réseau (avril 2015)										■			
Choix et ajustements du réseau cible et phasage (mai 2015)											■		
Réunions techniques									▼	▼	▼	▼	

- ▼ Comité technique
- Réunions de concertation
- ▼ Comité de pilotage
- Période de travail

Annexe 20

Planning opérationnel du marché subséquent 2

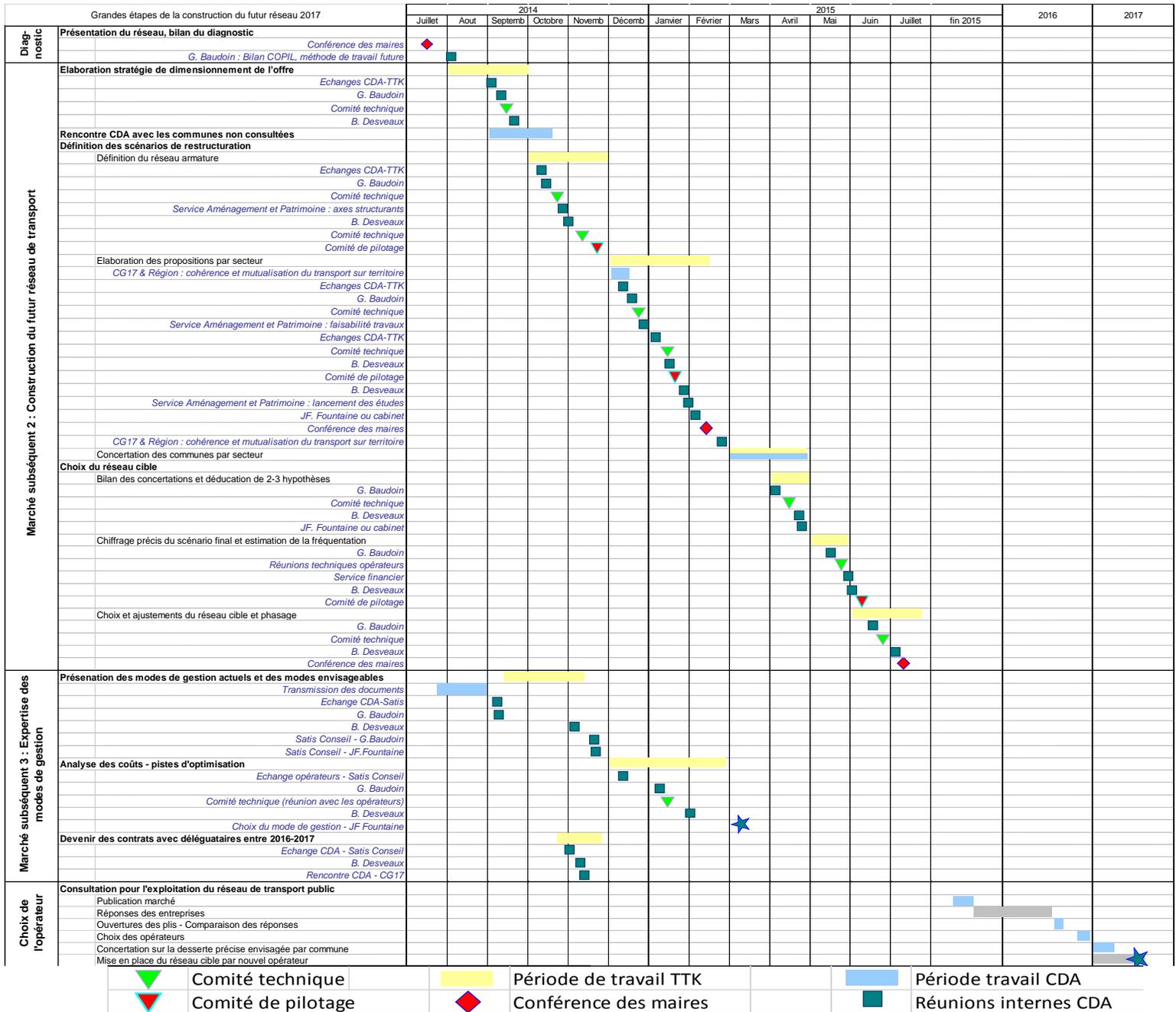
Source : TTK (2014), « Note méthodologique spécifique au marché subséquent 2 »



Annexe 21

Pôle d'échange de la Place de Verdun (La Rochelle) – Plan des arrêts de bus et car

Source : CdA (Jean Forestier). Réalisé pour le plan du réseau de 2014



L'importance d'une partie prenante est une mesure combinée des facteurs ci-après :

- Le pouvoir de prendre des décisions qui peuvent affecter favorablement ou non le projet
- L'intérêt porté à la finalité du projet

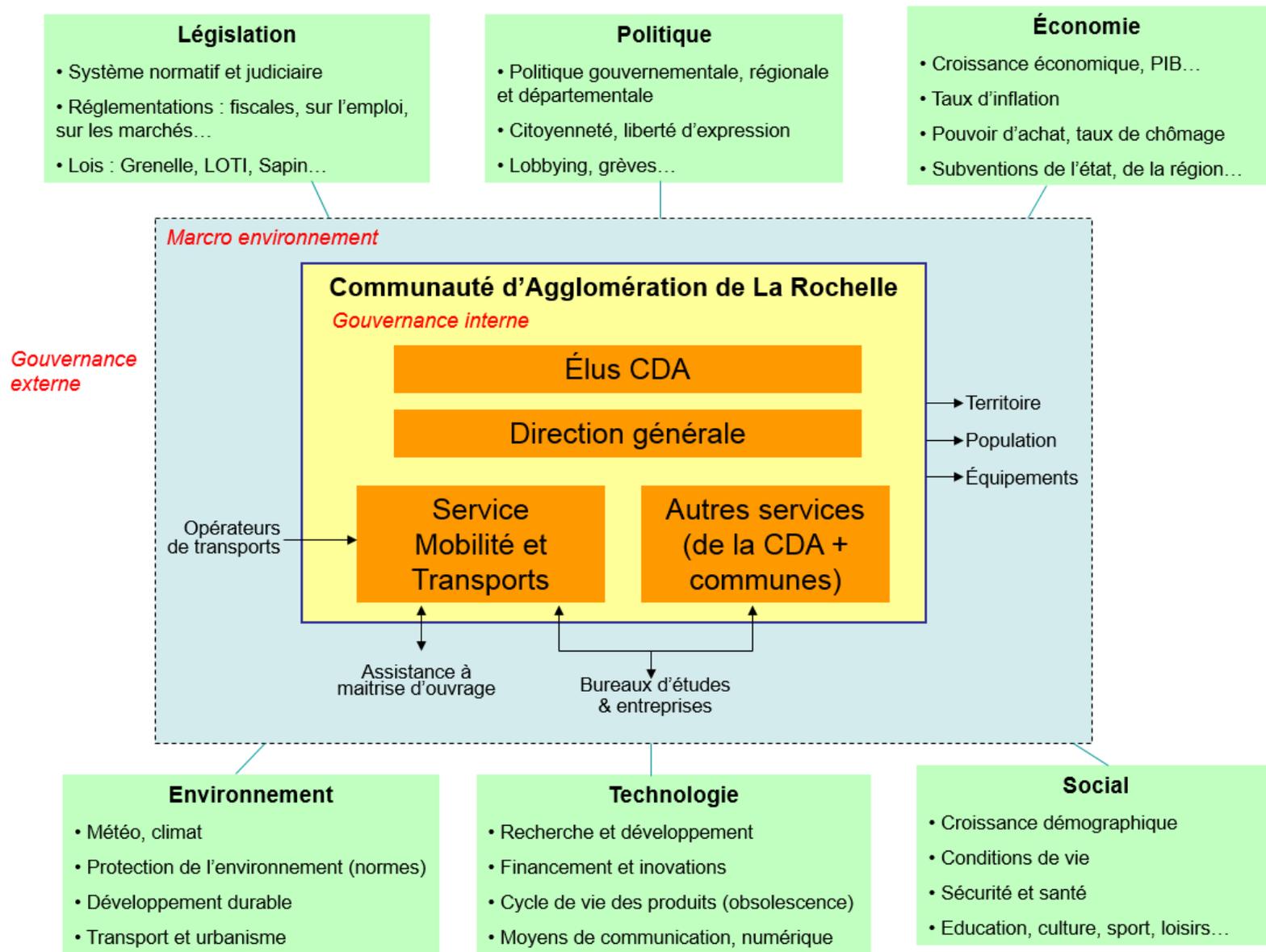
		INTÉRÊT	
		Faible	Fort
POUVOIR	Fort	<p>Satisfaire</p> <ul style="list-style-type: none"> • Président CdA 	<p>Manager</p> <ul style="list-style-type: none"> • Direction générale de la CdA • Vice-Présidente Transport • Comité de pilotage
	Faible	<p>Contrôler</p> <ul style="list-style-type: none"> • Assistance à maîtrise d'ouvrage • Comité technique • Autres services de la CdA 	<p>Informé</p> <ul style="list-style-type: none"> • Autres AOT • Opérateurs • Conférence des maires

Les parties prenantes avec pouvoir et intérêts élevés sont d'une importance critique pour atteindre les objectifs. C'est le public primaire, regroupant les décideurs immédiats et les dirigeants d'opinion. Les parties prenantes avec intérêt élevé, mais faible pouvoir ou pouvoir élevé, mais faible intérêt seront maintenues informées et satisfaites. Elles devraient soutenir les changements proposés. C'est le public secondaire.

Annexe 23

Analyse des parties prenantes réparties sur la grille « intérêt/pouvoir »

Source : Lucile Cablé (2014)



Annexe 24

Analyse PESTEL du macro-environnement de la CdA, relatif au projet du futur réseau
 Source : Lucile Cablé (2014)

PUBLICATION DATA FORM

[Entitled of Diploma] Master Degree Diploma in Urban and Regional Passenger Transport Studies		
[Supervision by authorities] - Université Lumière Lyon 2 - Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat (ENTPE)		
[Title] Governance of a public transport network's restructuration project		
[Subtitle] Example of the designing of the new public transport network of La Rochelle		
[Author] Lucile Cablé		
[Members of the Jury] Catherine BOUTEILLER, Professor at Laboratoire d'Economie des Transports Bruno FAIVRE-D'ARCIER, Professor at University Lyon 2 Thierry REVEILLERE, department of mobility and transportation at Communauté d'Agglomération de La Rochelle		
[Place of training] Service Mobilité et Transports Communauté d'Agglomération de La Rochelle 6 rue St Michel - BP 1287 - 17086 La Rochelle Cedex 02		
[Summary] Governance, or project management authority, groups, according to our definition, every actor who has weight in decision-making process. We can suppose that a modification of the governance organization would have consequences on the project process. In this mind, this Master thesis sheds light on the way of how a governance sets up, and its evolution throughout the duration of the project. The study bases on the example of the designing of the new public transport network of La Rochelle, for an entry into service by 2017. This example is very specific as the project emerges in a quite particular context: In the wake of an extension of the urban community perimeter, and the municipal polls, and on the eve of the transport operators' contractual deadlines.		
[Key Words] Governance Restructuration Network Public transport Project management La Rochelle	Distribution statement : - Paper : Yes - Electronic : Yes Declassification date : Not confidential	
[Publication date] September 2014	[Nb of pages] 112 Pages	[Bibliography] 39 references

FICHE BIBLIOGRAPHIQUE

[Intitulé du diplôme] Master Professionnel Transports Urbains et Régionaux de Personnes (TURP)		
[Tutelles] - Université Lumière Lyon 2 - Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat (ENTPE)		
[Titre] Gouvernance d'un projet de restructuration de réseau de transport public		
[Sous-titre] Étude basée sur le cas du futur réseau de transport public de la communauté d'agglomération de La Rochelle		
[Auteur] CABLÉ Lucile		
[Membres du Jury] Catherine BOUTEILLER, Laboratoire d'Economie des Transports Bruno FAIVRE-D'ARCIER, professeur à l'université Lumière Lyon 2 Thierry REVEILLERE, service Mobilité et Transports de la Communauté d'Agglomération de La Rochelle		
[Nom et adresse du lieu du stage] Service Mobilité et Transports Communauté d'Agglomération de La Rochelle 6 rue St Michel - BP 1287 - 17086 La Rochelle Cedex 02		
[Résumé] <p>La gouvernance, ou instance de pilotage d'un projet, regroupe, selon notre définition, tous les acteurs ayant un poids dans la décision. Nous pouvons donc supposer qu'une modification du schéma de gouvernance aura des répercussions sur le déroulement du projet. Dans cette optique, ce mémoire apporte un éclairage sur la manière dont se met en place une gouvernance et sur son évolution tout au long du projet. L'étude se base sur le cas de la construction du nouveau réseau de transport public de la communauté d'agglomération de La Rochelle, pour une mise en œuvre à l'horizon 2017. Cet exemple est très spécifique puisque le projet émerge dans un contexte assez particulier : au lendemain d'un agrandissement de l'agglomération et des élections municipales, et à la veille des échéances contractuelles successives des opérateurs de transport.</p>		
[Mots clés] Gouvernance Restructuration Réseau Transport public Management de projet La Rochelle	[Diffusion] - papier : oui - électronique : oui	[Confidentialité] Non confidentiel
[Date de publication] Septembre 2014	[Nombre de pages] Rapport : 112 Pages Corps d'étude : 71 Pages	[Bibliographie] 39 références