HAL
open science

La gratuité des transports collectifs : trajectoire d'une solution d'action publique. Le cas de l'agglomération grenobloise

Justine Godard

To cite this version:

Justine Godard. La gratuité des transports collectifs : trajectoire d'une solution d'action publique. Le cas de l'agglomération grenobloise. Sciences de l'ingénieur [physics]. 2019. dumas-03184553

HAL Id: dumas-03184553

https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-03184553v1

Submitted on 29 Mar 2021

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.

Copyright

Travail de fin d'études

pour le diplôme d'ingénieur de l'École nationale des travaux publics de l'État

---

Année 2018-2019

Voie d'approfondissement :
Transport et politiques publiques

Soutenu le lundi 2 septembre 2019

Devant le jury composé de :

- Président du Jury : Philippe ZITTOUN
- Maître de TFE : Sébastien GARDON
- Expert : Claire-Marine JAVARY

Par

Justine GODARD

La gratuité des transports collectifs : trajectoire d'une solution d'action publique

- Le cas de l'agglomération grenobloise -

Notice analytique

AUTEUR	
Nom	GODARD
Prénom	Justine
ORGANISME D'ACCUEIL	
Nom de l'organisme et localité	ENTPE, Vaulx-en-Velin Sciences Po Lyon, Lyon
Nom du tuteur	M. Sébastien GARDON
ANALYSE DU TFE	
Titre (français)	La gratuité des transports collectifs : trajectoire d'une solution d'action publique. Le cas de l'agglomération grenobloise
Titre (anglais)	Fare-free public transport : trajectory of a public action solution. The case of Grenoble.
Résumé (français)	Si de plus en plus d'élus de grandes agglomérations montrent leur intérêt pour les politiques de gratuité des transports collectifs et si certains vont même jusqu'à commander des études, au final rares sont ceux qui décident de mettre en œuvre cette politique. Pour comprendre ce phénomène, nous nous sommes intéressés au cas de l'agglomération grenobloise qui accumule les caractéristiques favorables à la mise en œuvre d'une politique de gratuité des transports collectifs : un maire écologiste qui avait soutenu la gratuité pour les moins de 25 ans lors de sa campagne, un collectif de militants qui multiplie les actions depuis 5 ans et fait pression sur les pouvoirs publics, le lancement par le SMTC d'une étude de faisabilité... Pourtant même à Grenoble la gratuité n'aboutit pas. En s'inspirant des travaux de chercheurs en sciences politiques et plus particulièrement en analyse des politiques publiques, ce travail donne à voir les freins et les obstacles rencontrés par les politiques de gratuité des transports collectifs dans les grandes villes.
Résumé (anglais)	If more and more local councilors show their interest in free public transport policies and some even go as far as ordering studies, in the end, only few decide to implement this policy. To understand this phenomenon, we studied the case of Grenoble which accumulates the characteristics in favor of fare-free public transport policy implementation: an ecologist mayor who had supported the fare-free public transport for young under the age of 25, a group of activists who multiplies different actions to put pressure on the authorities, a feasibility study ordered by the SMTC ... Nevertheless, even in Grenoble, free access to public transport did not succeed. Drawing on the work of researchers in political science and more particularly in public policy, this work shows the obstacles encountered with free public transport policies.
Mots-clés (français, 5 maxi)	Analyse des politiques publiques, gratuité des transports collectifs, mise à l'agenda
Mots-clés (anglais, 5 maxi)	Public policy, fare-free public transport, agenda building
Termes géographique	Agglomération grenobloise, Grenoble

COLLATION			
	Nb. de pages	Nb. d'annexes (nb de pages)	Nb. de référence biblio
	131 pages	1 annexe (page 131)	45 (pages 115 à 119)

Remerciements

Je tiens à remercier toutes les personnes qui ont contribué à la réalisation de ce Travail de Fin d'Études.

Mes remerciements vont tout d'abord à mon directeur de mémoire, M. Sébastien GARDON, qui m'a fait découvrir un sujet passionnant : celui des politiques de gratuité des transports collectifs. Merci de m'avoir accompagné et conseillé dans ce qui a été pour moi une première expérience de recherche.

Je remercie également M. Philippe Zittoun pour le temps qu'il a bien voulu me consacrer et l'intérêt qu'il a pu porter à mon travail. Vos remarques m'ont permis de développer mes réflexions et d'aller toujours plus loin dans l'analyse de mon sujet.

Je remercie encore Claire-Marine JAVARY qui a accepté d'évaluer ce travail en tant qu'experte des politiques de gratuité des transports collectifs.

Enfin je tiens à remercier toutes les personnes qui ont accepté de me rencontrer pour partager avec moi leurs expériences et leurs convictions. Militants associatifs et politiques, chercheurs, techniciens, élus... c'est en grande partie grâce à eux que ce travail a pu aboutir.

Sommaire

TABLE DES ACRONYMES **4**

INTRODUCTION **6**

PARTIE 1 L'ÉCHEC DE LA GRATUITÉ POUR LES MOINS DE 25 ANS, TRAJECTOIRE D'UNE PROMESSE ÉLECTORALE **24**

1.1 LE RASSEMBLEMENT CITOYEN DE LA GAUCHE ET DES ÉCOLOGISTES, DÉFINITION DES TERMES D'UNE NOUVELLE ALLIANCE 25

1.2 APRÈS LA VICTOIRE ÉLECTORALE, L'ÉVAPORATION D'UNE PROMESSE DE CAMPAGNE 43

CONCLUSION DE LA PARTIE 1 56

PARTIE 2 LA RENAISSANCE D'UNE PROPOSITION, REDÉFINITION ET NOUVEAUX PORTEURS **57**

2.1 ENTRE CULTURE MILITANTE ET CULTURE DU COLLECTIF, LA NAISSANCE D'UN NOUVEAU PORTEUR DE SOLUTIONS. 58

2.2 CONSTRUIRE UN DISCOURS SUR LA GRATUITÉ, UNE SOLUTION POUR QUEL(S) PROBLÈME(S) ? 66

2.3 DIFFUSER UN NOUVEL ÉNONCÉ POUR LA GRATUITÉ DES TRANSPORTS COLLECTIFS 80

CONCLUSION DE LA PARTIE 2 91

PARTIE 3 LE LANCEMENT D'UNE ÉTUDE DE FAISABILITÉ, LA GRATUITÉ DE RETOUR SUR LA SCÈNE POLITIQUE GRENOBLOISE ? **92**

3.1 L'ÉTUDE DE FAISABILITÉ COMME COMMANDE POLITIQUE 93

3.2 UNE COMMANDE POLITIQUE EMPRISE AUX EXPERTS 100

CONCLUSION DE LA PARTIE 3 106

CONCLUSION GÉNÉRALE **107**

TABLE DES ILLUSTRATIONS **110**

SOMMAIRE DÉTAILLÉ **112**

BIBLIOGRAPHIE **115**

SOURCES ORALES **120**

SOURCES ECRITES **122**

ANNEXES **130**

Table des acronymes

ADES	Association Démocratie Écologie Solidarité
ADTC	Association pour le Développement des Transports en Commun
AMO	Assistance à Maîtrise d'Ouvrage
AOM	Autorité Organisatrice de la Mobilité
ATTAC	Association pour la Taxation des Transactions Financières et pour l'Action Citoyenne
AURG	Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise
CGT	Confédération Générale du Travail
CGTPAG	Collectif pour la Gratuité des Transports Publics de l'Agglomération Grenobloise
FNAUT	Fédération Nationale des Usagers des Transports
FSU	Fédération Syndicale Unitaire
GAM	Groupe d'Action Municipale
GART	Groupement des Autorités Organisatrices des Transports
GES	Gaz à Effet de Serre
LAHGGLO	L'Associations d'Habitants du Grand Grenoble
NPA	Nouveau Parti Anticapitaliste
PAG	Pour une Alternative à Gauche
PC / PCF	Parti Communiste / Parti Communiste Français
PDU	Plan de Déplacements Urbains
PG	Parti de Gauche
RCGE	Rassemblement Citoyen, de la Gauche et des Écologistes
SEMITAG	Société d'Économies Mixte des Transports de l'Agglomération Grenobloise
SMTC	Syndicat Mixte des Transports en Commun

UNEF	Union Nationale des Étudiants de France
UNL	Union Nationale Lycéenne
UTP	Union des Transporteurs Publics
VT	Versement Transport

Introduction

Niort, Aubagne, Dunkerque... des villes qui optent pour la gratuité des transports collectifs malgré les hostilités

"Souriez... c'est gratuit !", tel est désormais le message de bienvenue placardé sur tous les composteurs des bus dunkerquois. Depuis le 1er septembre 2018 les bus de l'agglomération de Dunkerque, 200 000 habitants, sont gratuits tous les jours de la semaine, pour tous les usagers. Après trois ans d'expérimentation les week-ends, la proposition phare de la liste menée par Patrice Vergriete, élu maire en 2014, a été tenue. Deux ans plus tôt, en 2017, la communauté d'agglomération du Niortais, 120 000 habitants, avait également mis en œuvre la gratuité des transports collectifs suite à la promesse électorale de l'actuel maire de Niort, Jérôme Baloge. Dix ans après Aubagne et ses 105 000 habitants, ce sont donc deux agglomérations de plus de 100 000 habitants qui optent pour une politique de gratuité totale des transports collectifs rejoignant une vingtaine de villes en France ayant fait le même choix. Si la gratuité est une politique tarifaire encore minoritaire en France qui ne concerne que 7% des réseaux et 2 à 3% de la population française, cette mesure est aujourd'hui mise en œuvre dans un nombre croissant d'agglomérations.

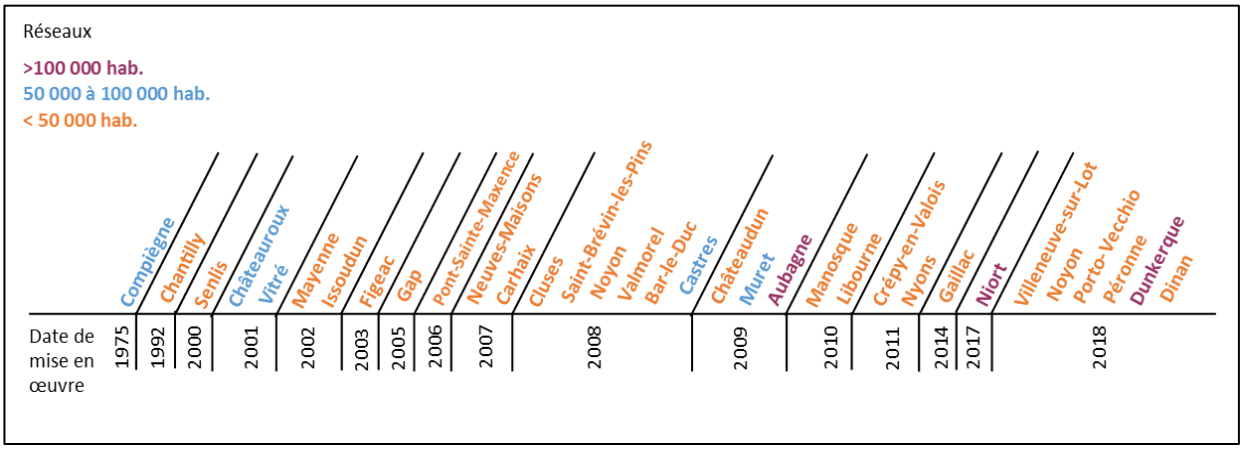


Figure 1 : Villes françaises appliquant une politique de gratuité totale des transports collectifs (Source : GART, Observatoire des villes du transport gratuit)

Pourtant, la gratuité se développe dans un environnement hostile. Dans le milieu du transport, les trois fédérations nationales du secteur que sont la Fédération Nationales des Associations d'Usagers des Transports (FNAUT), l'Union des Transporteurs Publics et Ferroviaires (UTP) et le Groupement des Autorités Organisatrices des Transports (GART), se sont exprimées contre cette mesure que ce soit par la publication de positions officielles, l'organisation de conférences de presse ou par les propos tenus par certains de leurs dirigeants. Le GART, représentant les Autorités Organisatrices de la Mobilité (AOM), tout en disant respecter le choix de chaque AOM dans la détermination de sa politique tarifaire n'encourage pas la pratique[1]. La FNAUT, qui fédère les associations nationales et locales d'usagers des transports en commun est beaucoup moins nuancée. Elle a déclaré à de multiples reprises être contre cette mesure « *dangereuse » et « injuste »*[2], « *séduisante mais peu utile »*[3]. L'UTP, qui fédère les opérateurs privés de transports publics urbains, estime que la gratuité est une « *fausse bonne idée »*[4] et rejoint l'avis de la FNAUT avec laquelle l'UTP a d'ailleurs signé une opposition commune sur le sujet[5].

Dans cette opposition commune, l'UTP et la FNAUT n'hésitent pas à lister tous les effets inattendus et pervers qui découleraient de la mise en œuvre de la gratuité d'un réseau. Dans un contexte de réduction des dépenses publiques, la gratuité irait à l'encontre de l'amélioration de la qualité de service qui se mesurerait en termes de densité du réseau, de confort, de ponctualité et de fréquence. La gratuité dévaloriserait le service public et augmenterait les actes de vandalisme. Elle ne serait pas juste socialement puisque, s'appliquant de manière uniforme, elle ne profiterait pas aux plus pauvres. Enfin, la gratuité

---

[1] GART, *La gratuité dans les transports publics. Position du GART*, septembre 2017, 4 p.

[2] FNAUT, *Pics de pollution : la FNAUT est défavorable à la gratuité des transports* [communiqué de presse], 23 mars 2015.

[3] FNAUT, *La gratuité des transports urbains : une idée séduisante mais peu utile, des effets pervers sous-estimés* [conférence de presse], 13 septembre 2018, 5 p.

[4] UTP, *La gratuité dans les transports publics urbains : une fausse bonne idée*, janvier 2011, 8 p.

[5] FNAUT, UTP, *Position pour un développement durable du service de transport public, non à la gratuité totale*, 2014, 4 p.

ne serait pas une mesure environnementale puisque aucune étude n'aurait démontré que la gratuité encouragerait un report massif de la voiture particulière vers les transports collectifs.

Les arguments de la FNAUT et de l'UTP font échos aux travaux d'un certain nombre de chercheurs en économie des transports qui appartiennent au courant dominant de cette discipline qui est celui du *rational choice.* Pour les tenants du *rational choice*, les individus prennent des décisions de manière rationnelle c'est-à-dire de manière à maximiser leur propre intérêt, le comportement des individus est alors prédictible puisqu'il découle d'une analyse coût/bénéfice (Becker, 1976). Ainsi, la plupart des articles publiés sur la gratuité des transports collectifs depuis les années 1970 cherchent à prédire le comportement des individus confrontés au choix d'un mode de transport dont l'un est gratuit et donc d'évaluer les conséquences de la gratuité en termes de report modal (Baum, 1973 ; Cervero 1990 ; Stockman, 2003 ; Fearnley, 2013). Un certain nombre de travaux s'appuient sur des recherches réalisées sur l'élasticité-prix qui permet de mesurer l'effet de la variation du prix sur la consommation et donc de tirer des conclusions comportementales en cas de mise en gratuité des transports en commun. Des auteurs comme Robert Cerevo et Karl Storchmann en concluent que les usagers sont plus sensibles à la qualité de service qu'au prix et que donc les transports collectifs doivent être non seulement payants, mais aussi onéreux afin de financer un service de haute qualité (Cervero, 1990 ; Storchmann, 2003). Des chercheurs dénoncent le fait que la gratuité entraîne une augmentation des voyages que l'on qualifiera d'inutiles (*useless* ou *sensless*) comme les voyages récréatifs (Baum, 1973) ou les voyages qui auraient pu être faits à pied ou à vélo (Stockman, 2003 ; Fearnley, 2013). D'un point de vue environnemental, d'autres études soulignent que la gratuité ne permet pas un report modal important de la voiture particulière, peu sensible au prix, vers les transports en commun (Cervero, 1990 ; Fearnley, 2013).

Mais les chercheurs ne font pas que publier des articles dans des revues scientifiques, ils participent également au débat public en exprimant leurs points de vue dans les médias. L'économiste Yves Crozet dénonce régulièrement dans la presse nationale une idée

« *stupide* »[6], un « *leurre* »[7] et une « *chimère* »[8] dont le seul bénéfice serait sa valeur électorale. Pour l'économiste et urbaniste Frédéric Héran, la gratuité pénaliserait avant tout la marche à pied et le vélo en provoquant un report modal important de ces deux modes de déplacements vers les transports en commun. Il s'oppose donc fermement à cette mesure en dénonçant la nouvelle logique du « *tout transports publics* »[9].

Une gratuité qui gagne en visibilité mais qui n'aboutit pas

La forte opposition exprimée par les économistes et les spécialistes du monde du transport ne suffit pas à contenir l'engouement pour la gratuité des transports collectifs si bien que la gratuité suscite aujourd'hui un intérêt grandissant et gagne en visibilité et notamment en visibilité médiatique. Depuis les années 2000, le nombre d'articles publiés sur le sujet dans la presse nationale croît d'année en année si l'on se fie à la base de données du site Europresse[10]. Les élections municipales de 2014 semblent avoir participé à l'accélération de ce processus avec un pic médiatique recensé la journée du 17 mars soit deux semaines avant le premier tour des élections. L'année 2018 comptabilise quant à elle le record d'articles publiés sur le sujet, mais il est encore trop tôt pour dire s'il s'agit d'une tendance pérenne ou d'un phénomène à relier au passage en gratuité de la ville de Dunkerque.

---

[6] Van de Casteele Mounia, « Mobilité : des transports gratuits, une bonne idée ? », *La Tribune,* 30 mars 2017.

[7] Albert Laurence, « Yves Crozet : La gratuité des transports publics est un leurre », *Les Échos,* 3 septembre 2018.

[8] Périsse Mathieu, « Transports gratuits : "chimère" ou "question de volonté politique" ? », *Mediacités,* 20 février 2018.

[9] Héran Frédéric, « La gratuité des transports publics est une mauvaise idée, qui pénalise d'abord le vélo et la marche », *Le Monde,* 7 septembre 2018.

[10] Cf. Figure 2 p. 13 montrant une analyse quantitative du nombre d'articles publiés dans la presse nationale sur le thème de la « gratuité des transports en commun » réalisé grâce à la banque de donnée du site Europresse (www.europresse.com)

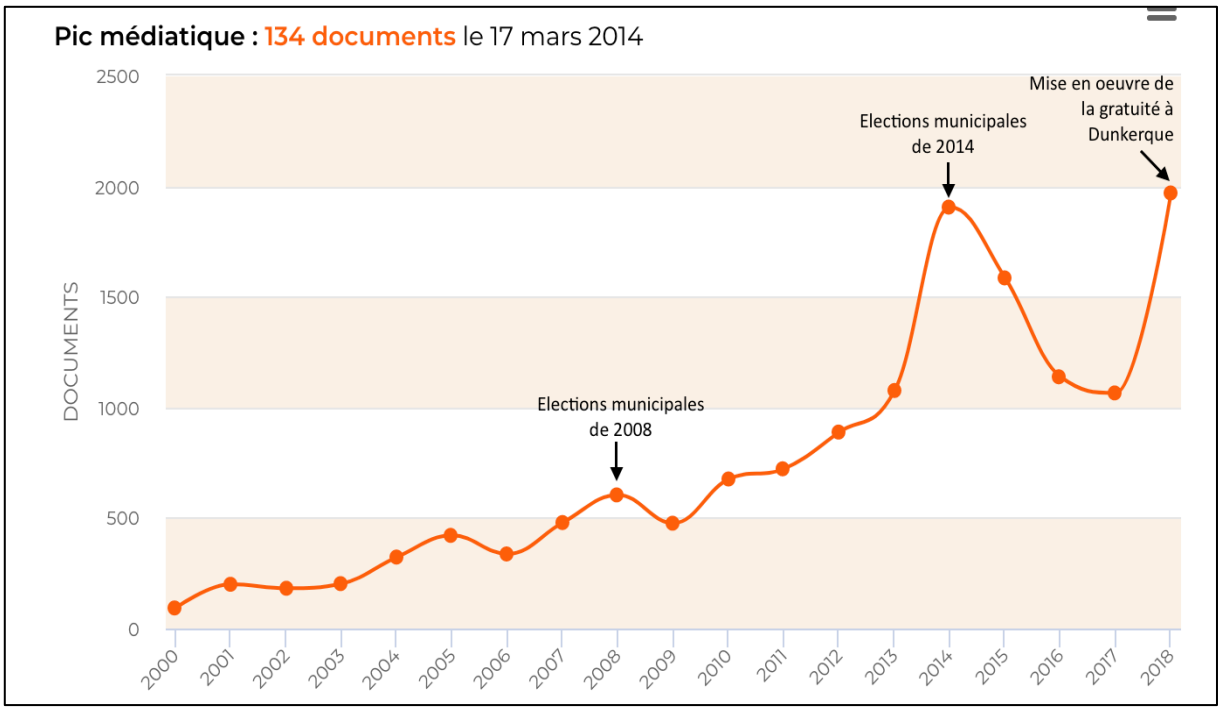


Figure 2 : Nombre d'articles sur la gratuité des transports en commun publiés dans la presse nationale entre 2000 et 2018 (Source : Europresse)

Cet intérêt grandissant pour la gratuité se mesure aussi sur le terrain. De plus en plus d'agglomérations optent pour une politique de gratuité de leur réseau, on en dénombre une trentaine à l'heure actuelle selon l'observatoire des villes du transport gratuit[11].

Ce phénomène est d'autant plus aberrant pour les opposants à la gratuité que même des « grandes » agglomérations de plus de 100 000 habitants choisissent de mettre en place cette politique comme c'est le cas à Niort, à Aubagne ou à Dunkerque. Longtemps pourtant, ses opposants avaient tenté de confiner la gratuité aux « petits » réseaux de moins de 100 000 habitants en affirmant qu'au-delà d'un tel seuil, la gratuité était difficilement applicable (Duhamel, 2004, p. 10 ; Cordier, 2007, p. 160).

> *« Aussi la pérennisation de la gratuité dans les très grandes villes (plus de 100 000 habitants) est difficile, il faut investir pour faire face à la demande stimulée par la gratuité mais les moyens manquent car la gratuité coûte chère : quelle que soit la taille de la ville, et en particulier dans les grandes villes où les investissements*

[11] Observatoire des villes du transport gratuit, *Les villes françaises du transport totalement gratuit* [en ligne]. Disponible sur : http://www.obs-transport-gratuit.fr. Consulté le 17 juillet 2019.

> *nécessaires sont lourds (tramways), il y a compétition entre maintien de la gratuité et renforcement de l'offre (investissement et exploitation) ».*[12]

Or remettre en cause l'affirmation selon laquelle la gratuité ne concerne que les petites agglomérations de moins de 100 000 habitants, c'est probablement permettre à la gratuité d'être questionnée par d'autres « grandes » agglomérations, qui ne l'avaient pas envisagée jusqu'alors, face au constat que la gratuité est une mesure qui peut être mise en œuvre même pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants. Il se pourrait bien que la mise en gratuité des réseaux d'Aubagne, de Niort et de Dunkerque ouvre un nouveau champ des possibles pour la gratuité des transports collectifs dans les grandes villes.

Justement, de plus en plus d'élus de grandes agglomérations choisissent de mettre la gratuité en débat. Certains font même le choix de commander des études pour évaluer l'impact de la gratuité sur leur territoire. Le cas le plus médiatisé est surement celui de Paris. En mars 2018, Anne Hidalgo, maire de Paris, avait annoncé être intéressée par la mesure en citant la « *réussite* » de Dunkerque[13]. Suite à cette annonce, trois études de faisabilité avaient été menées (Rapoport *et al.,* 2018 ; David *et al.,* 2018 ; Grégoire *et al.,* 2019). D'autres villes, moins médiatisées, ont également engagé des démarches similaires comme à Marseille[14], à Lyon[15], à Grenoble[16] ou encore à Clermont-Ferrand[17].

---

[12] FNAUT, *De Bologne à Tallinn, quarante ans de gratuité des transports dans les villes étrangères européennes*, septembre 2014, p.37. Ce rapport a été rédigé par Jean Sivardière, fondateur et président à l'époque de la FNAUT.

[13] Cosnard Denis, « Anne Hidalgo enterre la gratuité des transports en commun à Paris », *Le Monde,* 10 janvier 2019.

[14] Marigot Antoine, « Métropole Aix-Marseille : la gratuité des transports "à l'étude" », *La Provence,* 16 juin 2019.

[15] Delegia Florent, « Lyon : le réseau TCL gratuit ? Les conclusions d'une étude sans équivoque », *Lyon Capitale,* 12 juillet 2019.

[16] Cerinsek Patricia, « Gratuité des transports en commun à Grenoble : le SMTC rendra une étude de faisabilité fin mars », *Place Gre'net*, 16 février 2019.

[17] Peyret Pierre, « Gratuité totale, le week-end ou en heures creuses : quel scénario pour les transports publics à Clermont-Ferrand ? », *La Montagne,* 3 juin 2019.

Mais les études de faisabilité commandées n'aboutissent que très rarement à la mise en œuvre concrète d'une politique de gratuité. A Paris, cette proposition a finalement été abandonnée suite aux conclusions de l'étude et après plusieurs mois de débats[18]. À Lyon, l'expertise a même été un levier pour remettre en cause la légitimité de cette proposition soulignant la dégradation prévisible de la qualité du service et l'impact quasi inexistant sur la baisse de l'usage de la voiture. Le rapport conclut que la gratuité, de manière générale, serait « *mauvaise pour la santé, la convivialité et l'environnement* »[19].

Si cette proposition gagne en légitimité dans les grandes villes, elle reste aujourd'hui une mesure d'exception. Sur la soixantaine d'agglomérations de plus de 100 000 habitants en France[20], seul Niort, Aubagne et Dunkerque ont opté pour une politique de gratuité de leur réseau de transports collectifs. L'intérêt porté par les grandes agglomérations aux politiques de gratuité n'a pas entrainé un changement radical des politiques tarifaires des Autorités Organisatrices de la Mobilité (AOM).

Pourtant, à première vue, la mise en œuvre de cette proposition semble assez simple. Il suffirait de ne plus vendre de titre de transport, de laisser les portiques anti-fraudes ouverts et de ne plus faire de contrôle. Cette décision devrait être d'autant plus facile à prendre que ses détracteurs la qualifient eux-mêmes de mesure « électoraliste »[21] qui permettrait de gagner de nombreuses voix parmi les administrés et de s'assurer une réélection. Or ce sont des élus locaux qui composent les instances de prises de décisions des AOM et qui ont tout pouvoir dans la définition des tarifs en vigueur. On peut donc se demander pourquoi la

---

[18] Cosnard Denis, « Anne Hidalgo enterre la gratuité des transports en commun à Paris », *Le Monde,* 10 janvier 2019.

[19] Delegia Florent, « Lyon : le réseau TCL gratuit ? Les conclusions d'une étude sans équivoque », *Lyon Capitale,* 12 juillet 2019.

[20] D'après l'arrêté du 28 juin 2016 établissant les listes d'agglomérations de plus de 100 000 et 250 000 habitants conformément à l'article R. 221-2 du code de l'environnement, la France compte 61 agglomérations de plus de 100 000 habitants.

[21] Crozet Yves, « La gratuité des transports à Paris ? Une idée électoraliste, coûteuse et sans effet écologique », *L'Opinion*, 28 mars 2018.

gratuité des transports collectifs reste une mesure d'exception en France si cette décision est si facile à prendre et à mettre en œuvre et que de nombreux élus y portent attention.

Pour répondre à cette question, il faut remonter bien en amont du processus de décision et retracer la trajectoire de cette proposition pour comprendre la manière dont elle émerge puis disparait de l'agenda. La compréhension de cette trajectoire nous amènera donc à étudier deux phénomènes distincts.

Le premier est celui par lequel la gratuité capte l'attention des décideurs et est considérée comme un sujet digne d'attention. Si le discours dominant que nous avons jusqu'ici présenté est un discours plutôt hostile, et si la gratuité fait débat, c'est que nécessairement certains acteurs luttent pour porter un discours alternatif sur la gratuité. Comment se structurent les arguments en faveur de la gratuité ? Qui porte ces arguments ? Comment ces arguments se diffusent-ils ?

Le deuxième phénomène qu'il nous faut étudier est celui par lequel la gratuité est finalement abandonnée. Qui s'oppose à cette mesure ? Dans quels espaces la gratuité fait-elle controverse ? Comment la gratuité est-elle abordée au sein de ses espaces puis comment est-elle mise de côté ? Qui prend part aux discussions ? Comment expliquer cette *non-décision* vis-à-vis de la gratuité des transports ?

Jusqu'ici, la plupart des travaux traitant de la gratuité des transports collectifs ont cherché à évaluer les effets de cette gratuité qu'ils soient économiques, sociaux ou environnementaux et donc implicitement à répondre à la question « Faut-il mettre en place la gratuité ? » ou « La gratuité est-elle une bonne ou une mauvaise mesure ? ». Loin de ces conceptions normatives, nous proposons ici une autre approche de la gratuité. Nous chercherons à comprendre la trajectoire de cette proposition en nous intéressant aux luttes définitionnelles et aux coalitions d'acteurs qui visent à faire exister ou au contraire à étouffer cette solution.

L'exemple de Grenoble : des éléments *a priori* favorables à la gratuité qui ne suffisent pas à mettre œuvre cette mesure

Parmi les grandes agglomérations qui se questionnent sur la pertinence de la mise en gratuité de leur réseau, sans pour autant aboutir à une décision favorable, l'agglomération grenobloise[22] nous semble être un exemple d'autant plus intéressant qu'elle concentre de nombreux éléments propices à cette mise en œuvre.

En premier lieu, Grenoble a la réputation d'être ouverte à l'innovation et à l'expérimentation de nouvelles politiques publiques. C'est en tout cas ce que certains chercheurs évoquent lorsqu'ils font référence au « *mythe de Grenoble* » (Frappat, 1979 ; Boumaza, 1997 ; Bruneteau, 1998), à l' « *expérience grenobloise* » (Joly, 1982) ou encore au « *laboratoire grenoblois* » (Ambrosino & Novarina, 2015 ; Buyck *et al.*, 2018). Il semblerait que Grenoble ne soit pas une ville comme les autres, marquée par les années Dubedout, élu maire de 1965 à 1983, et par l'expérience de la démocratie participative avec la présence dans la majorité de l'époque du GAM (Groupe d'Action Municipale) constitué de militants issus d'associations locales et de syndicats. De ces années, Grenoble en garderait un tissu associatif fort capable de « *structurer la société civile* » et de « *s'instituer en porte-parole des intérêts des différents groupes locaux* » (Ambrosino & Novarina, 2015).

Outre cet élément de contexte qu'il nous faudra interroger, trois autres évènements récents peuvent être identifiés comment étant *a priori* favorables à la mise en œuvre d'une politique de gratuité des transports collectifs. Tout d'abord, le maire de Grenoble, Éric Piolle, est le seul maire écologiste qui a remporté une grande collectivité lors des élections de 2014[23]. De plus, son programme électoral montrait son intérêt pour le sujet puisqu'il proposait de rendre gratuit les transports collectifs pour les moins de 25 ans[24]. Ensuite, c'est à Grenoble que l'on

---

[22] L'agglomération grenobloise à une population supérieure à 440 000 habitants. Source : INSEE 2016.

[23] Sur la trentaine de villes remportées par EELV lors des municipales de 2014, Grenoble (160 000 hab.) est la seule ville de plus de 100 000 habitants. Autrement, les villes remportées par les écologistes sont principalement des villes de moins de 50 000 habitants.

[24] RCGE, *120 engagements pour Grenoble*, 2014, 20p.

trouve l'un des plus grands collectifs pour la gratuité des transports en commun, le CGTPAG[25], qui se trouve être particulièrement actif pour promouvoir cette mesure dans l'agglomération. Pour finir, début 2019, le Syndicat Mixte des Transports Collectif (SMTC) a lancé une étude de faisabilité sur la gratuité dont les résultats devraient être publiés courant juin[26].

Malgré tout, aucune forme de gratuité n'est accordée à Grenoble , mise à part pour les enfants de moins de 4 ans ou de manière exceptionnelle[27]. Les promesses électorales de 2014 n'ont toujours pas été tenues et, sans trop s'avancer, nous pouvons dire qu'elles ne le seront probablement pas d'ici la fin du mandat. Certaines gratuités, autrefois accordées aux usagers de plus de 75 ans, ont même été supprimées en 2015 au motif « *d'améliorer la justice sociale des tarifs* »[28].

L'analyse des politiques publiques pour comprendre la trajectoire de la gratuité des transports collectifs à Grenoble

Pour analyser la trajectoire des politiques de gratuité des transports collectifs dans l'agglomération grenobloise, nous mobiliserons des connaissances issues majoritairement des travaux sur les politiques publiques et plus particulièrement sur la « mise à l'agenda » (*agenda sitting* ou *agenda building*) des problèmes publics qui se sont développés à la fin des années 1960. Si nous choisissons de nous référer à cette notion alors que la gratuité n'est pas un problème mais bien une solution, c'est parce qu'il existe peu de travaux sur la mise à l'agenda

[25] Collectif pour la Gratuité des Transports Publics de l'Agglomération Grenobloise.

[26] Cerinsek Patricia, « Gratuité des transports en commun à Grenoble : le SMTC rendra une étude de faisabilité fin mars », *Place Gre'net*, 16 février 2019.

[27] Comme à partir du 7ème jour consécutif de pic de pollution ou pour des évènements particuliers comme dernièrement le samedi 15 décembre à l'approche des fêtes de fin d'année. Source : Cerinsek Patricia, « Après la gratuité du stationnement à noël, les transports en commun gratuits le… 15 décembre », *Place Gre'net*, 26 novembre 2018.

[28] SMTC, *Évolution des tarifs pour les plus de 75 ans,* courrier adressé à l'association Alertes, 11 octobre 2017, 3p.

des solutions et que les processus de mise à l'agenda d'un problème et d'une solution partagent de nombreuses similitudes sur lesquelles nous reviendront.

La notion de mise à l'agenda a été popularisée par Roger W. Cobb et Charles D. Elder dans un article de référence publié en 1971 et intitulé « The Politics of Agenda Building: A Alternative Perspective for Modern Democratic Theory ». Bien que Cobb et Elder ne soient pas à l'origine du concept de mise à l'agenda[29], ils sont les premiers à lui avoir donné forme en rassemblant différents travaux critiquant l'approche élitiste du pouvoir.

Pour comprendre la démarche de Cobb et Elder, il faut remonter aux origines de cette approche. Dans les années 1950, un débat émerge aux États-Unis pour savoir dans quelle mesure le système politique américain est démocratique. Partant du constat que, dans nos démocraties modernes, une grande majorité des citoyens ne s'investissent pas à la vie démocratique comme le voudrait le modèle de la démocratie traditionnelle mais que pourtant les démocraties fleurissent et semblent satisfaire les citoyens, des chercheurs se sont interrogés sur ce décalage entre la théorie et la pratique (Milbrath, 1965 ; cité par Cobb & Elder). Des auteurs comme Seymour Lipset, Joseph Schumpeter et Robert Dahl ont tenté de répondre à cette question en développant une théorie de l'élite démocratique pluraliste. Dans cette théorie, l'absence de participation montre une forme de confiance de la population envers les élites qui gouvernent. C'est le signe que la démocratie va bien.

Mais, pour Cobb et Elder, un tel modèle qui se concentre sur le rôle de décision des élites ne permet pas d'expliquer le rôle de la population dans la détermination des problèmes que devront résoudre ces élites. Cobb et Elder montrent que la population a un rôle à jouer dans la détermination des problèmes qui demandent à être pris en charge par les autorités publiques. Ils s'inspirent pour cela des travaux de Elmer E. Schatschneider sur l'extension du conflit. Dans *The Semi-Sovereign People*, Schattschneider (1960) prend l'exemple d'une émeute survenue à Harlem dans les années 1943 suite à une bagarre entre un soldat noir et un policier blanc. Si cette simple bagarre dégénère et s'étend à tout un quartier, ce n'est pas

[29] Ils citent eux même Jack L. Walker usant de ce terme dans un article de 1966.

lié à cet événement singulier mais à l'interprétation des habitants de Harlem de cette situation particulière comme relevant d'un problème général de racisme forçant, par son ampleur, les décideurs politiques à se saisir de ce problème.

Au-delà de cette critique sur le rôle de décision des élites, il s'agit surtout d'une critique de la manière de concevoir le pouvoir et la décision en écho aux travaux de Peter Bachrach et Morton Baratz (1962). Pour Bachrach et Baratz, les pluralistes, qui, à cette époque, forment le courant dominant des sciences politiques aux États-Unis, observent le pouvoir à travers son exercice et non pas par ses sources. Le pouvoir est pour eux « *une analyse minutieuse d'une série concrète de décisions* » (Dahl, 1958 ; cité par Bachrach & Baratz, 1962). Or pour Bachrach et Baratz, les pluralistes commettent une erreur majeure, celle de considérer que le pouvoir ne s'exerce que par des décisions concrètes et de ne pas envisager que des individus soient, par exemple, capables d'étouffer la survenue d'un problème afin de maintenir le *statu quo* à leur avantage. Ils développent alors le concept de *nondecision* par lequel un certain nombre de problèmes ne parviendront jamais à être considérés comme dignes d'attention par les décideurs politiques et donc ne parviendront jamais à entrer dans le processus de décision. Ce concept, repris par Cobb et Elder, est un concept important de la mise à l'agenda puisqu'il permet de décrire le processus par lequel certains problèmes n'émergent pas, contrairement à d'autres. À l'époque cette approche a fait l'objet de vives critiques car beaucoup considéreraient que ce qui se passe avant le processus de décision n'était pas observable et donc que cela ne pouvait pas aboutir à une analyse scientifique (Jones, 2016).

Cobb et Elder définissent l'agenda comme étant *« un ensemble de controverses politiques qui sont considérées comme étant des préoccupations légitimes méritant l'attention des décideurs »* (Ibid, p.905). Ils font la distinction entre cet agenda, appelé agenda systémique, et les agendas institutionnels comme le calendrier parlementaire. Kingdon (2014), reprenant les notions développées par Cobb et Elder qu'il regroupe sous le terme d'agenda gouvernemental, y ajoute le concept d'agenda décisionnel qui recouvre l'ensemble des sujets sur lesquels un gouvernement va prendre une décision. Certains courants de recherches ont développé, dans la continuité de ces travaux, d'autres types d'agenda comme l'agenda médiatique (McCombs & Shaw, 1972).

À la suite de ces travaux fondateurs de Cobb et Elder et de Kingdon publiés dans les années 1970, Frank R. Baumgartner et Bryan D. Jones se sont inspirés du concept de mise à l'agenda pour développer de nouveaux modèles sur processus décisionnel et le traitement de l'information en plaçant au cœur de leur analyse l'attention portée à un problème c'est-à-dire sa mise à l'agenda (Green-Pedersen & Princen, 2016). Leurs réflexions ont abouti dans les années 1990 à théorie de l'équilibre ponctué (Baumgartner & Jones, 1991 ; 1993). Cette théorie part du principe que la plupart des politiques publiques connaissent de grandes périodes de stabilité durant lesquelles elles sont amenées à évoluer de manière marginale et incrémentale. Mais, ponctuellement, des perturbations (*shift*) viennent troubler cet équilibre. Ces perturbations peuvent remettre en cause une politique publique qui peut alors être amenée à changer de manière radicale. Ce changement peut s'expliquer par les interactions entre des *policy images*, concept qui décrit la perception qu'à une population d'un problème public, et des *policy venue*, lieux institutionnels où l'on discute de cette politique. Ces interactions sont soit de nature à renforcer le *statu quo* et donc de nature à limiter l'attention portée à cette question, autrement dit sa mise à l'agenda, soit de nature à détruire le *statu quo* notamment par un phénomène d'extension du conflit tel qu'a pu le décrire Schatschneider (1960).

Tous les travaux issus de la mise à l'agenda d'un problème public ont en commun de chercher à comprendre le processus par lequel un problème devient un problème public, considérant que tout problème public est un construit social (Garraud, 1990). La principale question des auteurs travaillant sur la mise à l'agenda est donc « *Comment un problème est mis à l'agenda ?* » ou plus précisément « *Qui est responsable de la mise à l'agenda d'un problème ?* » et « *Pourquoi certains problèmes attirent l'attention et d'autres non ?* ».

Les travaux sur la mise à l'agenda s'intéressent exclusivement à la mise à l'agenda des problèmes publics et non des solutions. Une telle exclusivité est-elle pertinente ? Les travaux de Philippe Zittoun (2013) nous donnent un premier éclairage sur cette question. Dans son livre *La fabrique politique des politiques publiques*, il constate que les problèmes ont donné lieu à de nombreuses recherches sur leurs constructions, leurs définitions et bien évidemment sur leurs mises à l'agenda contrairement aux solutions qui ont longtemps été considérées

comme des instruments neutres et stables, n'appelant pas à un travail définitionnel spécifique. Or il remarque que « *si les solutions ne sont pas les problèmes, elles leur ressemblent particulièrement* » (*Ibid.,* p.73). Il met alors en avant le fait que les problèmes et les solutions possèdent au moins une caractéristique commune majeure : elles évoluent de manière indépendante et autonome. Les travaux de Kingdon vont d'ailleurs dans ce sens. Reprenant le modèle de la poubelle, ou *Garbage Can,* de Cohen, March et Olsen (1974), il développe l'idée selon laquelle trois courants traversent la mise à l'agenda : le courant des problèmes, le courant des solutions et le courant de la politique. Pour Kingdon, ces trois courants évoluent indépendamment les uns des autres, ainsi les solutions peuvent se développer sans chercher à répondre à un problème (Kingdon, 2014, p. 86-89).

Si les problèmes et les solutions partagent des caractéristiques différentes alors il peut être utile de faire la distinction entre ces deux notions, comme l'a fait Kingdon. Cependant, si les problèmes et les solutions partagent des caractéristiques semblables alors certaines réflexions sur la mise à l'agenda des problèmes peuvent être tout à fait valables lorsqu'il s'agit d'étudier la mise à l'agenda des solutions. Ce constat amène Philippe Zittoun à travailler sur la mise à l'agenda des solutions en considérant, de la même manière que les travaux de la mise à l'agenda des problèmes, que les solutions sont des construits sociaux. Notre idée n'est pas de dire que les problèmes et les solutions sont équivalents mais que l'existence de ressemblances entre ces deux notions, à commencer par leurs relatives autonomies, pourra nous permettre de nous interroger sur la possibilité d'appliquer des modèles issus de la mise à l'agenda des problèmes aux solutions. Cette interrogation nous suivra, en toile de fond, tout au long de notre développement sur la mise à l'agenda de la gratuité des transports collectifs.

Cadrage du sujet

Une fois mes premières recherches entamées sur l'agglomération grenobloise, l'une de mes plus grandes difficultés a été de répondre à la question « *De quelle gratuité est-il question ici ?* ». Il m'est très vite apparu que la gratuité des transports en commun était un concept polysémique qui pouvait recouvrir une diversité de pratiques. C'est surement la raison par laquelle un certain nombre d'auteurs ont essayé d'établir une classification des différentes

formes que pouvait prendre la gratuité. Wojciech Kębłowski (2019) distingue par exemple la gratuité partielle de la gratuité totale. Il définit la gratuité totale comme correspondant à un réseau dans lequel la gratuité s'applique à une majorité de personnes, sur une majorité du réseau et la plupart du temps. Selon cette définition, la ville d'Aubagne, où les transports en commun sont gratuits pour tous, tous les jours de l'année, applique une gratuité totale. Il en est de même pour la ville de Compiègne qui propose la gratuité tous les jours de la semaine sauf le dimanche ou pour la ville de Tallinn en Estonie qui applique la gratuité uniquement pour ses résidents. Par défaut, la gratuité partielle désigne les autres formes de gratuité. Il peut s'agir de la gratuité par mode qui consiste à rendre un mode de transport gratuit, comme le bus, alors que d'autres modes continueront d'être payant, comme le métro. La gratuité peut également s'appliquer à certains secteurs de la ville, à certaines tranches horaires, sur des critères sociaux ou en fonction de l'âge ou du statut comme aux étudiants ou aux retraités. Le GART différencie la gratuité totale, de la gratuité conditionnée constituée des « *réseaux gratuits certains jours de la semaine ou sur certains services* », de la gratuité partielle concernant les « *réseaux gratuits sur une partie du territoire de l'AOM* »[30]. Ainsi pour le GART, les villes de Compiègne ou d'Aubagne ne sont pas considérées comme appartenant à la catégorie des « réseaux ayant fait le choix de la gratuité totale » mais sont bien citées dans les villes pratiquant la gratuité.

A Grenoble, on rencontre une diversité de formes et de débats sur la gratuité : gratuité pour les personnes âgées, gratuité pour les jeunes adultes, gratuité pour les très jeunes enfants, gratuité pour les plus précaires, gratuité pour tous, gratuité les jours de pollution, gratuité pour des évènements culturels *etc*. La frontière même de la gratuité est plus complexe que ce que je pensais initialement à savoir que ce qui était « gratuit » était ce qui n'était pas payant. Mais, lors de mes entretiens, il est arrivé que soit qualifiée de « *quasi gratuité* » une tarification à 2,50€ par mois. Partant de ce constat, il m'est apparu qu'il serait impossible de retracer de manière exhaustive la trajectoire de la gratuité à Grenoble. J'ai donc dû procéder à des choix de cadrage de mon sujet, traitant certaines trajectoires de cette gratuité,

[30] GART, *La gratuité dans les transports publics. Position du GART*, septembre 2017, 4 p.

choisissant consciemment de ne pas en traiter d'autres, afin de sélectionner certains éléments qui me semblaient intéressants pour mon analyse et de proposer une étude cohérente.

Annonce du plan

Lors du choix de notre terrain et de la construction de notre problématique, nous sommes parti du constat qu'il existait à Grenoble des éléments *a priori* favorables à la mise en place d'une politique de gratuité. Pourtant, la plupart des propositions allant dans ce sens finissent par échouer. Pour comprendre les raisons pour lesquelles la gratuité des transports collectifs n'aboutit pas, nous nous intéresserons à la trajectoire de cette proposition soumise à différents espaces et différentes temporalités afin d'analyser la nature des contraintes et des freins qui s'y opposent.

Dans une première partie, nous suivrons la trajectoire de cette proposition emprise aux enjeux électoraux puis au pouvoir politique. Il s'agira de retracer la trajectoire de l'échec d'une promesse de campagne, celle d'Éric Piolle, aujourd'hui maire de Grenoble, qui avait annoncé vouloir mettre en place la gratuité pour les moins de 25 ans en cas de victoire aux municipales. Nous chercherons à retracer l'origine de cette proposition, la manière dont cette proposition a été modelée et incorporée dans le programme, puis au processus qui a consisté à enterrer la gratuité et à l'exclure, du moins temporairement, de l'agenda politique.

Nous changerons ensuite d'espace pour nous intéresser à la manière dont cette proposition a été réappropriée, au lendemain des élections municipales, par de nouveaux acteurs appartenant aux milieux associatifs et militants grenoblois. Plus particulièrement, nous nous pencherons sur la création du Collectif pour la Gratuité des Transports de l'Agglomération Grenobloise (CGTPAG). Nous chercherons à appréhender le rôle de cette organisation dans la construction et la diffusion d'un nouveau discours en faveur de la gratuité totale des transports collectifs.

Enfin, nous étudierons la manière dont cette proposition de gratuité, après avoir été enterrée par la municipalité grenobloise, refait surface dans l'arène politique à travers la commande

d'une étude de faisabilité par le Syndicat Mixte des Transports en Commun. Nous nous interrogerons sur les raisons qui ont poussé le président du SMTC et élu municipal à la ville de Grenoble, Yann Mongaburu, à engager cette étude puis à la manière dont ce sujet a été saisi par les services techniques de la métropole.

Méthodologie

Ce mémoire est le fruit de 5 mois de recherche, réalisé entre avril et août 2019. Il repose à la fois sur l'exploitation de sources indirectes (revue de littérature, revue de presse, documents officiels, échange de mails, comptes rendus de réunion interne etc.) et de sources directes (entretiens, participations à des colloques sur la gratuité etc.).

La première phase de mon travail, dite « exploratoire », m'a permis de me familiariser avec mon sujet en me documentant à la fois sur la gratuité des transports collectifs de manière générale, sur la manière dont était abordée cette gratuité à Grenoble et sur le contexte politique de l'agglomération grenobloise. Entre autres, cette première phase m'a amené à réaliser une revue de presse composée d'articles issus de quotidiens nationaux comme *Le Monde* ou *Les Échos*, et d'articles issus de la presse régionale et locale telle que *Le Dauphiné Libéré*, *France 3 Auvergne Rhône Alpes* ou *Place Gre'net.* Croisant les différentes sources d'information, j'ai également réalisé une première chronologie me permettant d'identifier les moments clés de mon sujet ainsi qu'une liste des principaux acteurs locaux.

Une fois ce travail en grande partie terminé, j'ai pu débuter la deuxième phase de mon travail : l'enquête de terrain. Cette enquête se compose de 17 entretiens (20 personnes interrogées) semi-directifs d'une durée moyenne de 1h15. La grille d'entretien était divisée en thématiques et organisée de manière chronologique afin de limiter au maximum le biais par lequel les acteurs ont « *tendance à reconstruire a posteriori leur rôle dans la décision* » et « *à reconstruire l'histoire de la décision en fonction de leurs nouvelles fonctions* » et à « *modifier leurs discours en fonction des souhaits supposés du chercheur* » (Muller, 1990). Ces entretiens m'ont également permis de récolter un certain nombre de documents de travail, difficilement

accessibles, tel que des comptes rendus de réunions, des notes internes ou des échanges de mails.

La plus grande difficulté que j'ai rencontrée est directement liée au choix de mon sujet qui a été de travailler sur l'échec d'une politique publique et son absence de mise en œuvre. De fait, il n'existait pratiquement aucune trace écrite des débats et des processus qui avait mené à ces échecs.

Le travail d'enquête a largement participé à la rédaction de ce rapport, ultime étape de ce mémoire, dans la mesure où le nombre d'informations dont je disposais en phase exploratoire se limitait aux articles de presse dont une grande partie n'était plus accessible en ligne[31] mais archivée sur le site internet du CGTPAG ce qui peut constituer un biais important.

D'autre part, et toujours du fait de cette absence de mise en œuvre, certaines personnes interrogées avaient peu de souvenir des débats auxquels ils avaient pu participer, en particulier quand il s'agissait d'évoquer la gratuité pour les moins de 25 ans. Outre le fait qu'ils n'avaient pas souvenir du moment où cette proposition avait émergé, ils n'avaient pas non plus souvenir des personnes qui avaient pris part aux débats et qui avait milité pour inclure cette proposition dans le programme. J'ai donc eu du mal à identifier les bons interlocuteurs à rencontrer.

Enfin, ce mémoire arrive probablement trop tôt pour pouvoir proposer un vrai travail d'analyse sur la dernière partie consacrée à l'étude de faisabilité commandée par le SMTC sur la gratuité totale des transports collectifs. Les conclusions de cette étude devaient être rendues publiques fin mars mais l'étude a pris du retard, elles seront publiées à l'automne 2019 soit après ma soutenance début septembre. Encore confidentielle, les techniciens du SMTC ou le mandataire de l'étude ont refusé de répondre à l'essentiel de mes questions sur le sujet (attendus, résultats etc.).

[31] Une grande partie des articles du *Dauphiné Libéré* ne sont pas archivés en ligne.

Partie 1 L'échec de la gratuité pour les moins de 25 ans, trajectoire d'une promesse électorale

Le 23 et 30 mars 2014, les grenoblois ont été invités à se rendre aux urnes pour élire leurs nouveaux conseillers municipaux. Ces élections sont remportées par la liste « Grenoble une ville pour tous, Rassemblement citoyen de la gauche et des écologistes » (dite RCGE) menée par candidat écologiste Éric Piolle et fruit d'un rassemblement entre Europe Écologie Les Verts (EELV), le Parti de Gauche (PG), l'ADES, le Réseau Citoyen et Les Alternatifs. Pourtant, la bataille semblait être jouée d'avance pour le Parti Socialiste (PS). Michel Destot, qui a choisi de ne pas briguer un quatrième mandat, était à la tête de la ville depuis 19 ans (1995-2014). Son successeur, Jérôme Safar, était annoncé victorieux par les sondages[32]. La victoire d'Éric Piolle est donc une « *surprise* »[33], d'autant que c'est la première fois que les écologistes remportent les élections municipales d'une grande ville de province[34].

Éric Piolle est élu sur un programme ambitieux composé de 120 engagements dont celui « d'investir sur la jeunesse » en mettant en place la gratuité des transports collectifs pour les moins de 25 ans[35]. Pourtant, cinq ans après, les bus et les tramways grenoblois ne sont pas gratuits pour les jeunes. En cette fin de mandat (les prochaines élections sont prévues pour mars 2020), nous pouvons dire que cette promesse de campagne n'a pas été tenue.

---

[32] Deux sondages ont été réalisés en mars 2014, le premier par l'institut Ipsos-Stéria pour France 3 Alpes, le deuxième par BVA pour Le Dauphiné Libéré. Ces deux sondages donnent M. Safar gagnant devant M. Piolle avec respectivement 34% et 35% pour la liste de Jérôme Safar et 26% et 25% pour la liste d'Éric Piolle au second tour. Sources : GARON Kathleen, « Municipales 2014. Sondage exclusif : Jérôme Safar (PS) en tête suivi d'Eric Piolle (EELV) et de Matthieu Chamussy (UMP) à Grenoble. Le FN éliminé », *France 3 Auvergne Rhône Alpes,* 6 mars 2014 ; « Grenoble: Safar creuse l'écart, le FN au second tour », *Le Dauphiné Libéré*, 18 mars 2014.

[33] Besse Desmoulières Raphaëlle, « A Grenoble, le candidat écologiste crée la surprise », *Le Monde,* 25 mars 2014.

[34] Pueyo Serge, « Grenoble, la plus grande ville écolo », *Aujourd'hui en France,* 31 mars 2014.

[35] Engagement n°25 « *Nous mettrons en place la gratuité de l'abonnement TAG et Métrovélo pour les jeunes de moins de 25 ans* ». Source : RGCE, *120 engagements pour Grenoble,* 2014, p. 8.

Or faire des promesses et ne pas les mettre en œuvre c'est aussi mettre en jeu sa crédibilité politique. On peut donc se demander pour quelles raisons la gratuité pour les moins de 25 ans n'a pas été mise en œuvre par Éric Piolle après sa victoire aux municipales. Pensait-il seulement mettre en œuvre cette mesure en cas de victoire ? Si ce n'est pas le cas, pourquoi donc avoir accepté de la faire figurer cette proposition dans son programme ?

Pour répondre à ces interrogations, nous serons amené à nous intéresser à deux processus : l'incorporation au sein d'un programme électoral d'une proposition de gratuité des transports collectifs pour une catégorie spécifique d'usager, les moins de 25 ans, et un processus de non-décision ou de redéfinition de la solution initiale qui a abouti à ne pas mettre en œuvre une politique de gratuité des transports collectifs.

1.1 Le Rassemblement Citoyen de la Gauche et des Écologistes, définition des termes d'une nouvelle alliance

1.1.1 Un rapport de force en faveur d'Europe Écologie Les Verts

Dans notre introduction, parmi les éléments *a priori* favorables à la mise en place d'une politique de gratuité des transports collectifs à Grenoble, nous avions avancé la présence d'un maire écologiste. S'il est vrai qu'Éric Piolle est bien encarté chez EELV, la municipalité grenobloise est composée d'un rassemblement politique entre EELV, le PG, l'ADES, le Réseau Citoyen et Les Alternatifs. Il s'agit d'une liste « Rouge et Verte », pour reprendre l'expression utilisée par les militants RCGE. Pourtant, notre enquête nous a permis de constater un déséquilibre dans le rapport de force qui anime ces différentes organisations en faveur des écologistes[36]. Non seulement dirigée par un écologiste, nous faisons ici l'hypothèse que la municipalité grenobloise peut bien être considérée comme une municipalité aux mains des écologistes. Pour démontrer l'existence d'un tel rapport de force, il nous faut revenir sur le contexte politique des élections de 2014 et sur la formation de la liste RCGE.

[36] Par « écologiste » nous entendons EELV.

Le premier élément qui nous permet d'accréditer cette thèse est le choix d'une tête de liste. Ce choix a été acté bien avant les élections de 2014. L'idée de proposer la candidature d'Éric Piolle aux municipales a émergée en 2012. À cette époque, EELV, l'ADES[37] et Les Alternatifs[38], qui ont fait alliance aux municipales de 2008 et qui font partie du même groupe d'opposition au conseil municipal de Grenoble, prévoient de former une nouvelle coalition pour les élections de 2014. Ils sont donc à la recherche d'une tête de liste. Éric Piolle est alors élu au conseil régional de la région Rhône-Alpes depuis 2010. Il est repéré par des élus écologistes qui lui propose d'être tête de liste, ce qu'il finit par accepter. Sa candidature remporte l'adhésion de l'ADES, qui le voit comme « *la bonne personne au bon moment* »[39].

Début 2013, il est donc acté pour EELV, et au moins pour une partie de l'ADES, dont son président actuel Vincent Comparat, qu'Éric Piolle est le candidat idéal pour les élections qui se préparent.

> *« —Pouvez-vous me raconter comment s'est faite cette coalition aux municipales de 2014 ?*
> *— Alors d'abord, il y a eu un choix de tête de liste.*
> *— Même avant ça, le rapprochement avec le PG, les écologistes...*
> *— Disons que le choix de la tête de liste s'est fait après mais la proposition à Éric Piolle de s'interroger sur cette question-là s'est faite avant. »*[40]

L'entente informelle autour de la candidature d'Éric Piolle comme tête de liste intervient avant même de savoir quelles organisations composeront cette coalition puisque le Parti de Gauche et le Réseau Citoyen ne font pas encore partie de l'équation. Ils se rapprocheront de cette coalition respectivement en juin et en avril 2013. On peut supposer que le fait d'accorder la

---

[37] L'ADES se définit comme un Object Politique Non Identifié (OPNI). Il s'agit officiellement d'un parti politique local créé en 1983 mais qui se définit plutôt comme une association qui « *assure une liaison étroite entre élus et citoyens motivés pour changer les politiques publiques* ». Cette association est à l'intersection de différentes cultures politiques avec des adhérents qui militent par ailleurs au PG, chez les Verts, les Alternatifs ou le PS. Source : ADES, *L'ADES : un OPNI ?* [en ligne]. Disponible sur www.ades-grenoble.org. Consulté le 28 juin 2019.

[38] Les Alternatifs est un parti politique de gauche radical qui a fusionné dans Ensemble ! en 2015. Source : Les Alternatifs, *Pour un regroupement de la gauche alternative, pour un dépassement des Alternatifs dans Ensemble !* [en ligne]. Disponible sur : http://www.alternatifs.org. Consulté le 27 juin 2019.

[39] Entretien avec un militant de l'ADES, 12 juin 2019.

[40] *Ibid.*

tête de liste d'un rassemblement entre différents partis politiques avant toute négociation entre les différents partis qui le composeront est un premier coup de force pour les écologistes.

La coalition RCGE que nous connaissons actuellement sera acter en juin 2013. À partir de là commence le travail de négociations entre ces quatre organisations pour définir les termes de cette coalition. Différents groupes de travail sont constitués dont le « Groupe Liste » en charge de l'élaboration de la liste des candidats. C'est à l'intérieur de ce groupe de travail que s'exprimeront le plus fortement les rapports de force entre les différentes organisations.

En septembre 2013, le Groupe Liste se réunit pour la première fois. Sa première mission est de déterminer la tête de liste de ce rassemblement. Chaque organisation propose un candidat, un vote est ensuite organisé entre les membres du Groupe Liste composé de deux représentants de chaque parti politique. Bien évidemment et sans surprise, Éric Piolle est désigné tête de liste.

Suite à ce vote, les écologistes réussissent un deuxième coup de force en obtenant non seulement qu'Éric Piolle soit désigné comme tête de liste mais aussi qu'il soit désigné comme responsable de la liste. L'enjeu est important puisque seul le responsable de la liste peut accepter ou non de faire fusionner des listes au second tour. Or il est très vite envisagé par EELV de fusionner de la liste RCGE avec celle de Jérôme Safar (PS/PC)[41] mais cette position n'est pas partagée par les militants du Parti de Gauche qui sont opposés à tout rapprochement avec le Parti Socialiste.

> *« Je vous le dis, nous on est plutôt contre parce que l'alliance avec le PS à l'époque pour nous ce n'est pas envisageable. Nous si on a fait le Parti de Gauche c'est parce que l'on pensait, et on pense toujours, que le Parti Socialiste a largement trahi ses engagements et encore plus avec Hollande. Si vous voulez, une alliance locale avec le PS pour nous ce n'est pas envisageable »*[42]

---

[41] « *Interrogations extérieure / presse : [...] si on est en tête nous tendrons la main aux socialistes* ». Source : RCGE, *Compte rendu de la réunion du 14 octobre 2013 du groupe Organisation,* octobre 2013.

[42] Entretien avec un militant du PG, 4 juillet 2019.

Après avoir arbitré sur le choix de la tête de liste et du responsable de la liste, le Groupe Liste s'est occupé de l'ordonnancement des différents candidats. Pour rappel, à Grenoble, comme dans les villes de plus de 1 000 habitants, les conseillers municipaux sont élus au scrutin proportionnel de liste à deux tours avec une prime à la majorité[43]. Chaque liste doit comprendre 59 candidats[44]. La liste qui arrive en tête obtient la moitié des sièges, soit 30 sièges, les 29 sièges restants étant répartis à la proportionnelle entre les listes ayant recueilli au moins 5% des suffrages. Pour arriver en tête, il faut soit obtenir plus de la moitié des suffrages exprimés au premier tour, soit obtenir la majorité des suffrages au deuxième tour sachant que seules les listes obtenant plus de 10% des votes peuvent y prétendre.

L'hypothèse faite par le Groupe Liste est que la liste obtiendra plus de 10% des suffrages au premier tour et qu'un second tour sera organisé. Lors de ce second tour, la liste d'Éric Piolle ne sortirait probablement pas gagnante. Il y a donc deux possibilités : soit la liste fusionne avec celle de Jérôme Safar (PC/PC), soit la liste ne fusionne pas.

> *« Je ne sais pas si vous connaissez la mécanique électorale ? Sur la ville de Grenoble les seuils c'est 8/9/10, ça c'est le premier seuil puis il y a un deuxième seuil à 20/22/25 si on tire un peu, puis après si vous être majoritaire c'est 42-45 à peu près, donc la prime à la majorité. »*[45]

Si on applique ces hypothèses à la logique des seuils telle qu'elle a pu nous être présentée par un membre du Groupe Liste : soit la liste est victorieuse au second tour et remporte alors 42 à 45 sièges, ce qui correspond à une victoire remportée avec entre 40% et 50% des suffrages exprimés ; soit la liste fusionne au second tour avec la liste de Jérôme Safar, cette liste fusionnée est victorieuse, les candidats RCGE remportent une vingtaine de sièges, c'est-à-dire la moitié des sièges d'une liste majoritaire ; soit la liste ne fusionne pas avec la liste de Jérôme Safar, elle est minoritaire au deuxième tour, elle remporte alors entre 8 et 10 sièges, ce qui

[43] La loi n° 82-974 du 19 novembre 1982.

[44] Le nombre de siège dépend du nombre d'habitants de la commune et est fixé par l'article L2121-2 du Code Général des Collectivités Territoriales.

[45] Entretien avec un responsable du Groupe Liste, 7 mai 2019.

correspond au nombre de sièges qu'obtient une liste minoritaire remportant entre 25 et 35% des votes au second tour.

Liste minoritaire au second tour			Liste majoritaire au second tour		
Pourcentage de voix aux élections	Nombre de sièges	% des sièges	Pourcentage de voix aux élections	Nombre de sièges	% des sièges
5%	1	2%	25%	37	63%
10%	3	5%	30%	39	66%
15%	4	7%	35%	40	68%
20%	6	10%	40%	42	71%
25%	7	12%	45%	43	73%
30%	9	15%	50%	45	75%
35%	10	17%	55%	46	78%
40%	12	20%	60%	47	80%
45%	13	22%	65%	49	83%
50%	15	25%	70%	50	85%

Figure 3 : Répartition du nombre de sièges en fonction du pourcentage de voix obtenues au deuxième tour des élections municipales à Grenoble (Source : production personnelle)

En éliminant la première hypothèse qui est que la liste ne sortira pas victorieuse, les militants de la liste RCGE estiment qu'au maximum, une vingtaine de personnes seront élues au conseil municipal. C'est donc sur les vingt premiers de liste que se joue l'enjeu pour chaque partie politique de placer le maximum de ses militants.

> *« — Moi je m'étais arrêté à la liste des 22. Après ils sont allés chercher les candidats n'importe où. Je ne m'y suis pas intéressé parce qu'en fait c'était des gens qui n'étaient pas impliqués dans ce que le cœur s'était impliqué, ce qui a donné des disjonctions totales à certains moments. Ils n'ont pas participé au programme, ils n'ont pas participé à la création de la liste, ils ont participé à rien du tout. Ils n'étaient pas élus normalement. Ils se retrouvent élus. [...]*
> *— Au départ la liste ne pensait pas être élue ?*
> *— Ah non c'était une fusion, c'était 22. »*[46]

Si l'on s'arrête sur les 22 premiers candidats, on constate que le nombre de candidats EELV est supérieur à celui des autres organisations, nouvelle preuve de la domination des

[46] *Ibid.*

écologistes sur les autres partis politiques. On retrouve ainsi 6 candidats EELV contre 5 candidats Réseau Citoyen, 4 candidats PG, 2 candidats ADES, et deux candidats bi-appartenants EELV/ADES. En cumulant les bi-appartenances, nous avons bien 8 candidats EELV là où les autres organisations n'en au maximum que 5.

1) Éric Piolle	2) Élisa Martin	3) Hakim Sabri		4) Kheira Capdepon	5) Bernard Macret
6) Christine Garnier	7) Sadok Bouzaiene	8) Laurence	Comparat	9) Pascal Clouaire	10) Martine Jullian
11) Olivier Bertrand	12) Catherine Rakoze	13) Vincent	Fristot	14) Lucille Lheureux	15) Claus Habfast
16) Suzanne Dathe	17) Alan Confesson	18) Marime Bouillon		19) Yann Mongaburu	20) Mondane Jactat
21) Alain Denoyelle	22) Corinne Bernard				

EELV
PG
ADES
Réseau Citoyen
Alternatifs
Candidature indiv.

Figure 4 : Liste des 22 premiers candidats de la liste RCGE aux élections municipales de 2014 (Source : production personnelle)

Or à l'origine, la règle au sein de la liste RCGE était l'égalité entre tous les mouvements. Par extrapolation, le Groupe Liste avait imaginé la « *règle des 1-2-3-4* ». Il s'agit d'une règle d'ordonnancements des candidats sur la liste selon laquelle la liste doit alterner entre un candidat EELV, un candidat PG, un candidat ADES, un candidat Réseau Citoyen et une cinquième place libre[47].

> *« Ensuite, il y a eu la constitution de la liste et là les coups bas sont arrivés assez rapidement parce qu'il y avait des gens chez les Verts qui estimaient qu'ils devaient nécessairement être élus et donc la règle des 1-2-3-4 était problématique. [...] Si on prend les 8-9 et si on respecte la règle des 1-2-3-4, il n'y a que 2 Verts, 2 ADES, 2 PG, 2 Réseaux Citoyens et il y a des Verts pour eux c'étaient inadmissibles. Parce que le premier Verts c'était Éric Piolle et le deuxième c'était forcément une femme. Donc*

[47] Cette cinquième place peut être attribuée à un candidat Les Alternatifs, à une autre organisation, ou à des candidatures individuelles. Les Alternatifs ont une place à part dans la liste du fait qu'il s'agisse d'un petit parti avec peu d'adhérents comparé à EELV, le PG, l'ADES et le Réseau Citoyen.

> *bilan des courses, les Verts ont fait des pieds et des mains pour rompre la règle des 1-2-3-4 avec des arrangements.»*[48]

On remarque que cette règle est respectée pour le premier seuil c'est-à-dire jusqu'à la position 9/10 mais que des modifications sont ensuite opérées pour intervertir certaines organisations toujours en faveur d'EELV. Suivant la règle des 1-2-3-4, si on laisse telle quelle la 5ème position, Lucille Lheureux est n°14 au lieu de 16, Yann Mongaburu est n°19 au lieu de 21, Corinne Bernard est n°22 au lieu de 26, soit un gain respectif de 2, 3 et 4 places dans la liste.

En plus de ce jeu de chaise musicale au bénéfice d'EELV, on peut noter une certaine proximité entre l'ADES, le Réseau Citoyen et EELV qui peut nous faire dire que plus que 4 partis politiques[49], on peut en réalité considérer qu'il n'y a, au sein de liste RCGE, que deux partis politiques avec d'un côté EELV et ses soutiens (l'ADES et le Réseau Citoyen) et de l'autre le Parti de Gauche. En effet du côté de l'ADES, Vincent Comparat, président et fondateur de l'organisation, a adhéré à EELV. Durant la campagne de 2014, il nous a affirmé lui-même avoir été coopérateur chez les Verts ce qui lui a permis d'assister à certaines réunions EELV en vue de la formation du Rassemblement. Certains militants de l'ADES sont bi-appartenants à EELV comme c'est le cas de Laurence Comparat et de Vincent Fristot tous deux bien placés dans la liste RCGE. Quant au Réseau Citoyen, il s'agit, ni plus ni moins, qu'une extension de l'ADES créée de toutes pièces en avril 2013 pour renforcer la « *composante citoyenniste* » de la liste RCGE.

> *«— Donc le Réseau Citoyen a été créé de toutes pièces pour la campagne municipale et pour supporter cette coalition ?*
> *— Non mais c'est la réalité. Et alors ? ce n'est pas obscène. Ca a été une opération. D'ailleurs les carignonais se sont pressés d'expliquer que c'était un truc à la Comparat etc. A partir du moment où il y a des gens qui se sont retrouvés là-dedans et que ça a fait… Quand on voyait les signatures, des gens qui soutenaient le rassemblement, il y avait un bel équilibre entre les citoyens, ADES, Réseau et puis le reste. »*[50]

---

[48] Entretien avec un responsable du Groupe Liste, 7 mai 2019.

[49] Nous ne comptabilisons pas Les Alternatifs, qui n'est pas considéré par la liste RCGE comme ayant le même poids que les autres organisations.

[50] Entretien avec un militant RCGE de l'ADES, 4 juillet 2019.

On peut également noter la candidature de Pascale Clouaire dans la liste Europe Écologie aux élections européennes de 2019[51] alors qu'il nous a été décrit comme très investi dans la formation du Réseau et dans la campagne de 2014. On peut aussi relever le soutien du Réseau Citoyen a EELV lors des législatives de 2017 face à une liste Les Insoumis dont est aujourd'hui affilié le Parti de Gauche[52].

Si on fait un premier bilan des rapports de forces internes à la liste RCGE, la balance penche du côté d'EELV et de ses deux principaux soutiens que sont l'ADES et le Réseau Citoyen. À côté, Les Alternatifs font « pâle figure » en étant considéré comme un petit parti politique, « *ne pouvant pas prétendre à la grosse place* »[53]. En face d'EELV, il ne reste plus que le Parti de Gauche qui se retrouve finalement assez isolé dans ce grand rassemblement.

1.1.2 L'élaboration du programme : la gratuité au cœur d'un compromis politique

Dès la constitution même de la liste RCGE, il s'est établi un rapport de force en faveur d'EELV au détriment des autres partis politiques et notamment du Parti de Gauche. Or les idées de gratuité seraient portées par le Parti de Gauche et non par EELV. La gratuité pour les moins de 25 ans serait le fruit d'un compromis politique entre ces deux organisations avec d'un côté le PG qui militait pour la gratuité totale des transports publics et de l'autre EELV qui ne défendait pas cette idée mais qui a accepté cette proposition en limitant les enjeux aux jeunes de moins de 25 ans. C'est en tout cas la supposition faite par tous les militants RCGE que nous avons rencontrés sans qu'ils puissent pour autant nous donner des éléments factuels qui pourrait confirmer cette hypothèse.

> *« — Donc après précisément, franchement la question de la gratuité dans les transports je ne vois pas de qui d'autres que nous [le PG, ndlr] elle pouvait venir. Il*

---

[51] Ministère de l'intérieur, *Élection au Parlement européen 2019 : liste des candidats Europe Écologie* [en ligne]. Disponible sur : https://programme-candidats.interieur.gouv.fr. Consulté le 1 juillet 2019.

[52] Le Réseau Citoyen, *Le Réseau Citoyen de Grenoble apporte son soutien aux candidats « ensemble pour gagner » Nicolas Kada et Soukaïna Larabi*, 30 mai 2017 [en ligne]. Disponible sur reseaucitoyen-grenoble.fr. Consulté le 19 juillet 2019.

[53] Entretien avec une militant de l'ADES.

> *faut dire les choses comme elles sont, dans le groupe Programme on était le seul parti de gauche constitué. Ça ne venait pas de EELV, ce n'était pas leur logique. Ça ne venait pas du Réseau Citoyen, ce n'était pas leur logique du tout, c'est des sociaux-libéraux. Ça ne venait pas non plus de gens comme Antoine Back qui était à la Gauche Anticapitaliste à l'époque et qui a retourné sa veste, il ne participait pas à l'élaboration de ces trucs-là. Non c'est venu du PG. [...]*
> *— Qui au PG aurait pu proposer la gratuité ?*
> *— Je ne sais pas. »*[54]

> *« — Et parmi les gens qui étaient pour la gratuité ?*
> *— Et bien c'est plutôt ceux qui étaient PG et autres qui avaient des programmes sociaux et écologiques. Et donc pour eux ils allient les deux.*
> *— Et ça serait qui exactement ?*
> *— Je pense que... je ne pourrais pas vous... je ne voudrais pas dire de bêtises sur les noms... ça serait des erreurs. »*[55]

> *« — Je pense que l'idée de la gratuité ça vient du PG, clairement. Par contre, ce qui s'est passé c'est que les Verts ont limité ça aux jeunes clairement.*
> *— Vous ne vous souvenez pas de qui aurait pu ?*
> *— Pour moi c'est les Verts qui l'ont fait, après je peux peut être vérifier. »*[56]

> *« — Est-ce que vous savez qui a proposé de mettre en place la gratuité dans le programme électoral ?*
> *— Pour les 18-25 ? Je ne serais pas vous le dire mais c'est un truc qui a été évident.*
> *— Vous n'avez pas souvenir vous d'avoir entendu beaucoup de débat sur cette proposition ?*
> *— Je pense que ça devait être un peu EELV et le PG, c'est des trucs nationaux. Nous [l'ADES, ndlr] on était bouffé par les histoires financières, on était très attaché à tout ça. J'ai pas le souvenir. Ce n'était pas de l'ADES. »* [57]

Deux facteurs peuvent expliquer les raisons pour lesquelles les militants interrogés n'ont pas souvenir de la manière dont la gratuité pour les moins de 25 ans a été introduite dans le

---

[54] Entretien avec un militant RCGE du PG, 15 mai 2019.

[55] Entretien avec un militante RCGE du Réseau Citoyen, 17 avril 2019.

[56] Entretien avec un militante du RCGE de l'ADES, 7 mai 2019.

[57] Entretien avec un militante RCGE de l'ADES, 12 juin 2019.

programme électoral de la liste RCGE. Tout d'abord, la liste RCGE est une organisation complexe. Pour Philippe Bernoux (1985, p.135) la première caractéristique qui définit une organisation, c'est la division des tâches. Au sein de la liste RCGE le travail d'élaboration du programme a été réparti entre différents individus au sein du Groupe Programme, lui-même composé de différents responsables suivant chaque thématique (transport, urbanisme, démocratie locale etc.). Les personnes qui ont réfléchi aux éléments du programme ne sont pas les mêmes que celles qui l'ont rédigé au sein du Groupe Rédaction. Si la division des tâches permet d'augmenter la productivité, elle a également un coût organisationnel notamment en matière d'échanges d'information (Bolton & Dewatripont, 1994). L'une des explications est donc que nous n'avons pas interrogé la bonne personne, et qu'en absence de communication entre les membres de la liste RCGE, les militants que nous avons rencontrés ignorent qui en est à l'origine. D'autre part, la gratuité pour les moins de 25 ans n'aurait pas fait débat au sein du Groupe Programme et du Groupe Rédaction, c'est-à-dire que s'il y a eu négociation, ces négociations ont concerné un nombre restreint de personnes. En l'absence de témoignages directs de ces négociations, nous ne pouvons que démontrer l'existence d'un faisceau d'indices qui puisse aller dans le sens d'une telle hypothèse.

La gratuité des services publics, dont celle des transports collectifs, est une idée qui est soutenue sans équivoque par le Parti de Gauche en 2014. Dans un texte d'orientation programmatique pour les municipales, rédigé par les instances nationales du parti à l'intention de ses militants, un chapitre entier est dédié à la gratuité de l'ensemble des services publics[58]. La gratuité y est présentée comme une « *boussole politique* » pour le Parti de Gauche devant répondre à un double objectif : celui de « *garantir l'accès à tou-te-s des biens communs et des services publics* » et celui de « *sortir les communes de la logique du tout marchand qui privatise l'espace public et transforme chacun de nous en simples consommateurs* » autrement dit de lutter contre le capitalisme et le libéralisme. Plus particulièrement, ce programme insiste sur deux formes de gratuité, la gratuité des premiers m^3 d'eau considérés comme « *nécessaires à la vie* » et la gratuité totale des transports collectifs.

[58] Parti de Gauche, *Des radicalités concrètes pour sortir la finance de la vie locale : nous on peut ! Projet de texte d'orientation programmatique pour les élections municipales et intercommunales de 2014,* 2014, 66p.

En phase avec le programme national du Parti de Gauche, les militants PG de la section de Grenoble soutiennent la gratuité des services publics. Il s'agit pour eux d'un enjeu « *fondamental* » qui doit impérativement apparaitre dans leur programme électoral.

> *« À un moment donné, il y a eu des "discussions serrées", entre guillemets, le Parti de Gauche a exigé qu'il y ait ce que j'ai nommé le bouclier social et le bouclier écologique. C'est à ce moment-là que les idées de gratuité sont arrivées clairement. »*[59]

Et effectivement, dans le programme finalisé de la liste RCGE, intitulé « *120 engagements pour Grenoble* »[60], on retrouve des propositions de politiques de gratuité de certains services publics qui peuvent être reliées au programme national du Parti de Gauche. Le programme de la liste RCGE se décompose en trois parties : « une ville à la démocratie renouvelée », « un bouclier social et écologique » et « une ville à taille humaine et des quartiers où il fait bon vivre ». C'est bien au sein du bouclier social et écologique qu'apparaissent les politiques de gratuité et plus particulièrement deux politiques de gratuité qui concernent l'eau et les transports publics comme le soutenait le PG dans son document socle pour élaborer le programme des municipales[61]. Cette proposition est développée dans l'engagement n°21 puis déclinée dans les engagements n°24, « créer une régir intercommunale de l'eau », et n°25 « investir sur la jeunesse ».

21. Améliorer la progressivité de la tarification sociale des services publics

La tarification de l'ensemble des services publics locaux sera revue. La tarification progressive sera élargie à l'eau, dont les 1ères tranches seront gratuites. La progressivité en fonction des revenus de l'abonnement de la TAG et de Métrovélo sera améliorée et débutera à 0 € pour les jeunes de moins de 25 ans et les plus précaires. Nous défendrons le maintien d'une zone unique à l'échelle de la Métro. Le maintien de la fourniture de l'eau et de l'électricité sera garanti pour tous[62].

---

[59] Entretien avec un militant RCGE de l'ADES, 7 mai 2019.

[60] RCGE, *120 engagements pour Grenoble*, 2014, 20p.

[61] Parti de Gauche, *Des radicalités concrètes pour sortir la finance de la vie locale : nous on peut ! Projet de texte d'orientation programmatique pour les élections municipales et intercommunales de 2014,* 2014, 66p.

[62] Extrait du programme électoral de la liste RCGE. Source : RCGE, *120 engagements pour Grenoble*, 2014, p. 7.

Il existe donc une proximité entre les propositions de gratuité du programme national pour les municipales de 2014 du PG et les propositions de gratuité dans les 120 engagements de la liste RCGE. La gratuité des transports collectifs aurait donc été isolée parmi les politiques de gratuité des services publics portées par le Parti de Gauche.

Mais dans le programme de la liste RCGE, il n'est plus question de gratuité totale des transports collectifs, il s'agit d'une gratuité limitée aux précaires et aux jeunes de moins de 25 ans. Il s'est donc opéré entre les premières discussions autour du programme électoral de juin 2013 et la publication des 120 engagements en février 2014 un travail de redéfinition de la proposition du Parti de Gauche.

Or ce serait les militants d'Europe Écologie Les Verts qui auraient rejeté les idées de gratuité portées par les militants du Parti de Gauche. L'opposition serait en grande partie idéologique et toucherait au principe même de la gratuité. Ainsi pour le Parti de Gauche, la gratuité des services publics doit permettre de faciliter la vie des concitoyens qui doivent pouvoir jouir en toute liberté, et autant de fois que nécessaire, de ces services. Pour les écologistes au contraire, il est fondamental que les citoyens participent au financement des services publics pour qu'ils prennent conscience de la valeur de ce service. Ils perçoivent également la tarification comme un outil d'orientation des comportements.

> *« Mais bon, côté écolos moi j'entends beaucoup un point de vue que je qualifie de libéral sur la question de la gratuité, c'est-à-dire le point de vue "si c'est gratuité, ça n'a pas de valeur". Il y a ce point de vue-là, il y a un autre point de vue qui se veut moins idéologique, qui a mon sens l'est, très clairement j'entends des écolos dire "oui mais si on rend le tramway gratuit, les gens vont le prendre même si c'est pour faire 200 mètres alors qu'ils pourraient le faire à pied". C'est là où il y a une différence parce que nous c'est faciliter la vie des gens. Moi je leur réponds clairement, je me souviens bien de la réunion, je leur réponds "mais écoutez, si les gens préfèrent prendre le tram que de faire 200 mètres à pied, je ne vois pas en quoi on pourrait leur reprocher, nous on est là pour faciliter la vie des gens pas pour juger si c'est bien ou pas qu'ils fassent 200 mètres à pied ou en tram". Les écolos construisent un discours en termes de santé "mais la marche c'est bon pour la santé, il faut que les gens marchent »*[63]

[63] Entretien avec un militant RCGE du Parti de Gauche, 4 juillet 2019.

La gratuité n'est donc pas dans la culture des écologistes. D'ailleurs les commissions thématiques[64] d'EELV avaient également rédigé des fiches d'orientation programmatique pour les municipales, à l'image du Parti de Gauche. Sur l'ensemble des fiches publiées, les commissions ne font quasiment jamais appel à la gratuité à une exception près, pour les accompagnants des personnes handicapées.

Outre cette opposition au principe même de la gratuité des services publics, l'opposition rencontrée est encore plus grande lorsqu'il s'agit de la gratuité totale des transports collectifs. Nous avons par exemple récupéré trois pages d'un discours anti-gratuité des transports collectifs rédigé par un militant écologiste grenoblois[65] et prononcé en présence d'autres militants écologistes lors d'une réunion publique organisée par Collectif pour la Gratuité des Transports Publics de l'Agglomération Grenobloise à peine un an après les élections. Ce discours cite explicitement les arguments de la FNAUT, de l'UTP et du GART ainsi que les résultats d'un certain nombre d'études économiques, montrant que seul l'augmentation de la qualité de l'offre permet de provoquer le report modal de la voiture particulière vers les transports en commun.

> Différentes études montrent que c'est la qualité de l'offre (amplitude, fréquence, régularité) qui est déterminante dans l'augmentation du report modal. Les ressources nouvelles, nécessaires pour financer la gratuité, seraient plus utiles pour augmenter l'offre et la qualité de service (fiabilité, fréquence, confort, meilleur maillage du territoire). [...] La gratuité crée l'illusion qu'il peut exister des biens ou des services qui n'ont pas de coût et peuvent être consommés sans limite. Elle dévalorise l'image du transport public et la valeur du service rendu.[66]

Face à la proposition du Parti de Gauche de mettre en œuvre la gratuité totale des transports collectifs, tout l'enjeu pour les écologistes a donc été de faire barrage à cette proposition. Pour cela, les écologistes ont cherché à limiter cette gratuité à une catégorie spécifique

---

[64] Commission santé, commission sport, loisirs et tourisme, commission transports, commission logement, commission culture, commission énergie, commission handicap.

[65] Gilbert Michel, *La gratuité des transports : une fausse bonne idée,* février 2015.

[66] Extrait du discours de Gilbert Michel (*ibid.)*, militant écologiste de Grenoble, prononcé devant des militants pro-gratuité de l'agglomération grenobloise.

d'usagers. En limitant l'enjeu, les écologistes font aussi en sorte que gratuité totale, qu'ils rejettent par-dessus tout, n'aboutisse pas.

On peut se demander à ce stade pourquoi, si les écologistes sont en position de force, ils ne décident pas tout simplement d'enterrer la gratuité portée par le PG. L'une des hypothèses que l'on peut émettre c'est que même en position de force, les écologistes ont besoin du soutien du Parti de Gauche pour gagner les élections. Ils ne peuvent donc pas faire barrage à toutes les propositions du PG. Or d'après les militants PG que nous avons rencontré, la gratuité faisait partie des axes prioritaires du parti qui devait nécessairement figurer au programme.

> *« Alors de notre côté, la gratuité est une question fondamentale. Nous on pose cette question quasiment immédiatement, ça fait partie de nos axes. »*[67]

Un compromis politique est trouvé pour limiter cette gratuité aux plus précaires c'est-à-dire aux personnes bénéficiant des minima sociaux et qui paient aujourd'hui 2,50 € par mois selon les grilles de la tarification solidaire[68], et aux jeunes de moins de 25 ans.

> *« Donc on trouve un compromis au sens où pour Europe Écologie c'est le maximum de ce qu'ils acceptent de lâcher c'est la gratuité pour les 18-25 ans et au sens où pour nous c'est le minimum »*[69]

Or les écologistes grenoblois défendaient l'idée que les jeunes de 18-25 ans seraient défavorisés dans la politique tarifaire des transports collectifs par rapport aux autres usagers. La tarification ne prendrait pas assez en compte la diversité des situations rencontrées par ces jeunes dont certains pourraient compter sur le soutien financier de leurs parents quand d'autres seraient livrés à eux-mêmes et ne bénéficieraient pas des minimas sociaux[70].

> *« Les 18-25, il y avait eu une réflexion, d'ailleurs c'est toujours la même au SMTC. Je pense que c'est plutôt de EELV, d'avoir remarqué que les 18-25 étaient les personnes*

---

[67] Entretien avec un militant RCGE du Parti de Gauche, 4 juillet 2019.

[68] SMTC, *Dépliant tarification solidaire 2018,* 2018.

[69] Entretien avec un militant RCGE du Parti de Gauche, 4 juillet 2019.

[70] Le Revenu de Solidarité Active (RSA) est ouvert aux personnes de plus de 25 ans.

> *qui étaient les plus atteintes au niveau du revenu, c'est ça l'histoire. Pourquoi les 18-25 ? Parce qu'en fait les revenus des 18-25, en dessous ils dépendent des parents, ils ne sont pas majeurs, au-dessus, il y en a qui dépendent des parents mais d'autres non. Ils n'ont pas le RSA. Du coup c'est la tranche d'âge qui a le plus de problèmes financiers pour vivre de façon autonome. »*[71]

Si les écologistes acceptent d'introduire la gratuité partielle des transports collectifs c'est à la condition qu'elle réponde à un problème qu'ils avaient déjà identifié, celui de la précarité des 18-25 ans.

Cette solution est d'ailleurs aujourd'hui mise en avant par EELV à l'échelle nationale. En effet, depuis le conseil fédéral des 9 et 10 septembre 2017 d'EELV, le parti soutient officiellement « *une tarification des transports publics qui tienne compte de la capacité contributive des utilisateurs (jusqu'à la quasi-gratuité pour les jeunes et les personnes les plus fragiles)* »[72] soit pour les deux catégories d'usagers retenues pour bénéficier de la gratuité dans le programme électoral d'Éric Piolle.

Les différents documents produits par la liste RCGE et que nous avons réussi à récupérer (comptes rendus de réunion, échanges de mails, différentes versions du programme etc.), vont également dans le sens de cette thèse. Deux groupes de travail sont intervenus pour élaborer le programme électoral : le Groupe Programme et le Groupe Rédaction. Le groupe Programme s'est réuni de juin 2013 à décembre 2013. Son objectif était de mettre d'accord les différentes organisations afin d'aboutir à des propositions programmatiques. Le travail du Groupe Programme a abouti à la rédaction de fiches de synthèse thématique dont une fiche intitulée « Déplacement ». A partir de fin décembre 2013, le Groupe Rédaction prend la relève du groupe Programme. Officiellement, son rôle était de synthétiser les éléments programmatiques et de les mettre en forme. Ce travail aboutira aux 120 engagements qui ont été présentés officiellement aux grenoblois. Officieusement, la réalité est un peu plus complexe que ça car certains éléments qui ne figuraient pas dans les fiches de synthèses du

---

[71] Entretien avec un militant RCGE de l'ADES, 12 juin 2019.

[72] EELV, « Repenser notre mobilité pour faire face aux enjeux climatiques », conseil fédéral des 9 et 10 septembre 2017 [en ligne]. Disponible sur : https://eelv.fr/repenser-notre-mobilite-pour-faire-face-aux-enjeux-climatiques/. Consulté le 19 juillet 2019.

Groupe Programme ont été ajouté *a posteriori* par le Groupe Rédaction dans le programme final.

La gratuité des transports collectifs est évoquée dès la rédaction des premières fiches de synthèse par le groupe de travail « Déplacement ». Dans les deux dernières versions de cette fiche, datées de décembre 2013 et de janvier 2014, il est ainsi mentionné sous la rubrique « Révision des tarifs pour les déplacements en transport public », la mise en gratuité des transports collectifs pour les usagers de la plus basse tranche de la tarification solidaire dont le prix de l'abonnement était de 2€/mois. A ce moment-là, la gratuité pour les moins de 25 ans n'est pas encore évoquée.

> Nous n'envisageons pas d'emblée le passage à la gratuité totale pour tous. Cependant nous conduirons une étude approfondie et un retour d'expérience des villes dans lesquelles ce système est développé. En revanche, il nous paraît nécessaire pour des raisons à la fois de solidarité et d'efficacité de supprimer la tranche de tarif à 2 € en proposant de la passer à la gratuité.[73]

Plus que la gratuité pour les plus précaires, il est intéressant de noter la référence à la gratuité totale et la volonté de mener une étude sur les expériences de gratuité dans d'autres villes. Ces deux premières phrases attestent d'une réflexion sur la gratuité totale au sein du groupe de travail « Déplacement ». S'ils n'envisagent pas « *d'emblée »* de mettre en œuvre la gratuité des transports publics, cette hypothèse n'est pas pour autant complètement rejetée. Ce premier extrait va dans le sens de notre hypothèse selon laquelle la gratuité pour certaines catégories d'usagers découle des réflexions portées sur la gratuité totale des transports en commun. De cette gratuité totale s'est opéré un premier glissement vers une catégorie spécifique d'usagers : les précaires.

En janvier 2014, il est donc proposé que la gratuité des transports en commun soit attribuée aux personnes à faibles ressources, entendu aux personnes bénéficiant du tarif à 2€/mois. Il n'est pas encore question de gratuité pour les moins de 25 ans. C'est au sein du Groupe Rédaction que cette proposition va être formulée. Lorsque le Groupe Rédaction se réunit pour

[73] Extrait de la fiche déplacement, décembre 2013.

la première fois, fin décembre 2013, une première ébauche du programme a été rédigé. Cette ébauche découpe déjà le programme en trois axes « une ville démocratique », « un bouclier social et écologique » et « une ville à taille humaine », c'est-à-dire les mêmes axes que l'on retrouve dans les 120 engagements. C'est bien au sein du « bouclier social et écologique » que l'on voit apparaitre les idées de gratuité. Dans la première réunion du 26 décembre 2013, il est ainsi évoqué une modification de la tarification de certains services publics locaux dont celle des transports collectifs et de la distribution d'eau.

A la création d'un **bouclier social et écologique** :

- Une tarification sociale dans les services publics locaux tels que les transports publics, l'application du principe de progressivité pour l'eau et l'énergie et le maintien d'une alimentation minimale.
- [...][74]

Dans le compte-rendu de la deuxième réunion, le 2 janvier 2018, il n'est toujours pas question de la gratuité des transports collectifs mais il est introduit la notion du principe de « *progressivité pour l'eau avec 1ères tranches gratuites* ». Il faudra attendre la troisième réunion du groupe Rédaction le 6 janvier 2014 pour que soit évoquée la gratuité des transports collectifs pour les jeunes.

A la création d'un **bouclier social et écologique** :

- Une tarification sociale dans les services publics locaux tels que les transports publics, l'application du principe de progressivité pour l'eau avec 1ères tranches gratuites et l'énergie et le maintien d'une alimentation minimale.
- [...]
- La gratuité des Transports en Commun et des Métrovélos pour les jeunes à faible revenus (quotient familial<500 €)[75]

Dans cette nouvelle version, la gratuité des transports en commun est évoquée pour les jeunes mais seulement pour ceux qui ont un faible revenu. C'est donc bien pour répondre à

[74] Extrait du programme RCGE, version du 26 décembre 2013.

[75] Extrait du programme RCGE, version du 6 janvier 2014.

un problème de précarité que cette mesure est introduite dans le programme pour les municipales. Encore une fois, il s'agit de réduire la gratuité aux personnes dans une situation de pauvreté.

C'est finalement dans la cinquième version du programme du 9 janvier 2014 que la proposition de la gratuité des transports collectifs prend forme définitive en définissant tous les jeunes de moins de 25 ans comme bénéficiaire de cette gratuité.

A la création d'un **bouclier social et écologique** :

Services publics

- Une tarification sociale allant jusqu'à la gratuité dans les services publics locaux tels que les transports publics, l'application du principe de progressivité pour l'eau avec 1ères tranches gratuites, l'énergie et le maintien d'une alimentation minimale
- [...]

Enfance et jeunesse

- [...]
- La gratuité des Transports en Commun et des Métrovélos pour les jeunes de moins de 25 ans. »
- [...][76]

On peut se demander pourquoi il a été choisi de restreindre cette gratuité non plus aux jeunes précaire mais à tous les jeunes de moins de 25 ans, et donc même aux enfants. Un commentaire glissé dans un fichier Word, que l'on peut attribuer à un militant PG, nous donne quelques explications. Il est ainsi noté la remarque suivante concernant la gratuité des transports en commun pour les jeunes à faibles revenus : « *je suis assez mal à l'aise avec cette proposition qui renvoie d'abord à la "faiblesse" de nos propositions jeunesse et au rapport tarification revenus (de surcroît) des parents pour les jeunes, être pour les transports gratuits pour les jeunes me paraîtrait mieux et plus simple* ». Il y aurait donc deux facteurs qui expliqueraient le passage de cette gratuité des jeunes précaires aux jeunes de moins de 25 ans. Le premier facteur est électoral, la gratuité pour les moins de 25 ans est une mesure plus

[76] Extrait du programme RCGE, version du 9 janvier 2014.

forte dans un contexte où les propositions en faveur des jeunes seraient assez peu nombreuses dans le programme RCGE. Le deuxième facteur se situe au niveau de l'application concrète de cette mesure, la référence au QF des parents ne serait pas adaptée pour toucher cette tranche de la population.

La cible de la gratuité pour les moins de 25 ans reste donc bien les jeunes adultes précaires, comme le soutenaient les écologistes. D'une solution de gratuité totale des transports collectifs portée par le Parti de Gauche, il s'est donc opéré une redéfinition de notre solution initiale pour aboutir à une gratuité pour les jeunes précaires puis pour les jeunes de moins de 25 ans.

1.2 Après la victoire électorale, l'évaporation d'une promesse de campagne

1.2.1 Les difficultés financières : un argument insuffisant pour expliquer l'échec de la gratuité

Le 30 mars 2014, la liste RCGE gagne les élections municipales à Grenoble avec 40,02% des voix. Cette victoire est une surprise pour un bon nombre de militants de la liste RCGE qui n'avaient pas envisagé de gagner seul cette élection, c'est-à-dire sans fusionner avec la liste PS/PC de Jérôme Safar.

> *« — Au départ la liste ne pensait pas être élue ?*
> *— Ah non c'était une fusion, c'était 22. »*[77]

> *« — Est-ce que vous pensiez que la liste aurait gagné ?*
> *— Il n'y avait qu'une seule personne qui pensait qu'il allait gagner c'est Piolle. Moi je suis toujours très pessimiste. Je ne savais pas. »* [78]

[77] Entretien avec un militant RCGE, 7 mai 2019.

[78] Entretien avec un militant RCGE, 12 juin 2019.

Arrivé à la tête de la municipalité, il incombe donc aux conseillers municipaux RCGE de mettre en œuvre leur programme électoral et leurs promesses de campagne dont la gratuité pour les moins de 25 ans.

Mais au lendemain des élections, les élus de la majorité passent sous silence la question de la gratuité. Il faudra attendre presque un an pour que le sujet soit évoqué dans un article du journal de l'ADES, *Le Rouge et le Vert.* L'abandon de la gratuité est alors légitimé par la situation financière du SMTC et au choix du Conseil Général de l'Isère de baisser sa subvention au SMTC de Grenoble.

> La décision unilatérale du Conseil général de l'Isère de diminuer fortement sa subvention au SMTC (- 31 % soit une diminution de 11,5 millions d'euros) […] va rendre beaucoup plus difficile la gratuité pour une partie des usagers. La gratuité pour les 18-25 ans, qui devait coûter environ 3,6 millions d'euros, va être différée avec ce désengagement incompréhensible du Conseil général.[79]

Rejeter la faute sur le Conseil Général de l'Isère est probablement une stratégie pour les élus de la majorité municipale grenobloise leur permettant de se dédouaner de toute responsabilité dans l'échec de la mise en œuvre de la gratuité. En effet, il est surprenant de constater que le coupable désigner soit le Conseil Général de l'Isère. Cette accusation suppose qu'il revient au SMTC de trouver les financements nécessaires à la mise en œuvre d'une politique portée par des élus grenoblois. D'une part, le SMTC est un syndicat mixte qui regroupe l'ensemble des communes de Grenoble Alpes Métropole, il ne répond donc pas des seules attentes de la ville de Grenoble. D'autre part, lorsque la liste RCGE inclue la proposition de gratuité pour les moins de 25 ans, qu'elle estime à l'époque à 3,3 millions d'euros[80], il n'est pas envisagé que cette mesure soit financée par le SMTC mais directement par la ville de Grenoble grâce à une subvention spécifique versée au SMTC.

> *« — Et je me souviens très bien des discussions que l'on avait pour les 18-25 ans, ce qu'il faut savoir c'est que cette gratuité ce n'était pas la ville qui pouvait le faire, c'était le SMTC. Mais comme on savait que le SMTC avait des difficultés financières*

[79] ADES, « Budget 2015 du SMTC, bonjour les dégâts ! », *Le Rouge et le Vert,* 13 février 2015.

[80] Ce montant figurait dans un chiffrage de l'ensemble des propositions de la liste RCGE. La gratuité pour la tranche 18-25 ans avait été estimée à 1M€.

> *parce que le président du conseil général de l'époque, PS, avait commencé à diminuer les subventions au SMTC. Et donc quand on discute de cette affaire-là on se dit que le SMTC ne va peut-être pas pouvoir le faire et on se dit « Est-ce que la ville va pouvoir aider le SMTC à le faire ? ». Et donc on était dans l'idée que la ville pouvait le faire. C'est pour ça qu'on l'a maintenue.*
> *— Cette aide, ça aurait été de quelle manière ?*
> *— Une subvention. La ville peut très bien subventionner le SMTC il n'y a pas de difficultés. On pouvait dire au SMTC « Nous on veut la gratuité des 18-25 au moins pour les grenoblois » par exemple. Je crois que c'était de l'ordre du million, mais peu importe le montant. »*[81]

En entretien, deux arguments nous sont avancés pour justifier l'incapacité de la municipalité pour subventionner la gratuité : l'état des finances de la ville et la baisse des dotations de l'État. Dans les deux cas, ces explications désignent un autre coupable que la seule volonté de la majorité municipale : soit l'ancienne municipalité de Michel Destot et l'État. La municipalité aux mains de Michel Destot aurait en effet voté un budget prévisionnel insincère ce qui aurait faussé l'estimation des marges de manœuvre de la liste RCGE.

> *« Donc j'avais fait des formations à la liste sur quelles sont les marges de manœuvre dont on va disposer. Et là on s'est fait complètement enfumé par la majorité en place. [...] On s'aperçoit en arrivant aux affaires que les finances de la ville sont complètement dégradées. C'est-à-dire qu'entre 2012 et fin 2013, Destot a complètement bouffé toute l'épargne, a fait un budget 2014 insincère fin 2013 mais ça on ne pouvait pas le savoir. Il manquait 6 millions d'euros pour payer le personnel à la fin 2014. Il a fallu immédiatement serrer les freins partout parce que la trajectoire financière, vous savez ce sont des paquebots, la trajectoire financière était ultra-négative et on allait se retrouver dans des situations d'inégalité, avec des épargnes insuffisantes, des choses comme ça. Le préfet aurait considéré que notre budget n'était pas légal, il aurait demandé à la chambre des comptes ce qu'il fallait faire et il nous aurait mis sous tutelle. »*[82]

Face à cette situation financière détériorée, l'État aurait apporté le coup de grâce en votant la baisse des dotations aux collectivités. À Grenoble, cette baisse a été de 17M€ entre 2013 et 2017.

---

[81] Entretien avec un militant RCGE de l'ADES, 12 juin 2019.

[82] *Ibid.*

> *« Et au même moment en avril, quand on vient d'être élu, on apprend que le gouvernement Valls va couper les dotations aux collectivités de façon extrêmement violente. »*[83]

> *« On se prend la baisse des dotations en 2015 décidée par Hollande qui va se poursuivre chaque année. Donc on a une situation budgétaire dégradée quand on arrive et en plus une diminution des dotations budgétaires allouées par l'État. »*[84]

La majorité grenobloise ne fait donc recours qu'aux arguments financiers pour légitimer l'abandon de la gratuité pour les moins de 25 ans en désignant systématiquement un autre coupable, la municipalité précédente ou l'État. Pourtant le recours aux seuls arguments financiers ne nous semble pas être un argument suffisant pour expliquer l'échec de cette proposition. Arrivés au pouvoir, les élus RCGE auraient pu faire des choix politiques différents en diminuant certaines dépenses attribuées à d'autres politiques publiques et en les orientant vers la gratuité. Par exemple, la ville donne chaque année entre 15 et 16M€ de subvention aux associations, 20% de cette subvention aurait pu financer la gratuité pour les moins de 25 ans, 6% pour les 18-25 ans. Confrontés à la réalité de l'exercice du pouvoir, les élus RCGE ont été obligés de hiérarchiser leurs priorités et de faire des choix politiques. La gratuité des transports collectifs pour les moins de 25 ans n'en faisait pas partie.

1.2.2 L'affaiblissement du Parti de Gauche au lendemain des municipales

Pour comprendre pourquoi la gratuité n'est pas une priorité pour la municipalité actuelle, nous avancerons une explication qui repose sur les rapports de force qui animent la coalition entre EELV et le Parti de Gauche au sein du groupe municipal RCGE[85]. Avant même d'être élu, le rapport de force était en faveur d'EELV qui a toujours rejeté l'idée même de la gratuité contrairement au Parti de Gauche. La proposition de gratuité pour les moins de 25 ans n'était qu'une concession faite à minima au PG. Or en plus d'être en position de faiblesse

---

[83] *Ibid.*

[84] Entretien avec un militant RCGE du Parti de Gauche, 4 juillet 2019.

[85] Le PG, l'ADES, EELV et le Réseau Citoyen font partie d'un seul et unique groupe municipal, le groupe RCGE.

par rapport à EELV et ses soutiens (l'ADES et le Réseau citoyen soit la grande majorité des élus RCGE), le PG s'est trouvé encore plus affaibli au lendemain des municipales par des dissensions internes provoquées par certains choix politiques de la majorité.

Parmi ces choix controversés, nous pouvons souligner deux évènements notables qui ont entrainés l'éclatement de la section grenobloise du Parti de Gauche. Il s'agit du choix de la municipalité de ne pas mettre en régie l'éclairage public en 2015 et celui d'adopter en 2017 un « *Plan de sauvegarde des services publics locaux* »[86] qualifié par certains de « *politique d'austérité* »[87]. La mise en régie des services publics locaux et le refus de l'austérité sont deux principes forts du Parti de Gauche. Dans le texte d'orientation programmatique du Parti de Gauche pour les élections de 2014, ces deux grands principes sont énoncés dès l'introduction.

> Notre participation aux élections municipales et intercommunales de 2014 devra être tournée vers cet objectif : faire la démonstration au travers de nos programmes locaux qu'il est possible d'être en rupture avec toutes les approches austéritaires. [...] Nous devons organiser l'appropriation collective des services publics et des biens communs essentiels à l'intérêt général en les retirant de la main des marchands, et en associant les citoyens à la prise de décisions. Ainsi, nous devrons dans nos programmes défendre la régie publique.[88]

En 2015, la municipalité décide donc de mettre un terme à la gestion de l'éclairage public par GEG (Gaz et Électricité de Grenoble) dont le financement était controversé et dénoncé par le Conseil d'État et la Chambre Régionale des Comptes[89]. La municipalité a alors le choix entre une mise en régie, soutenue par le PG, ou une Délégation de Service Public (DSP), soutenue par les écologistes. Sans surprise, c'est l'option de la DSP qui est retenue. Lors du conseil municipal du 26 mai 2015, 5 élus de la majorité décident de voter contre la délibération dont deux élus affiliés au PG[90]. Loin de rester confiné aux élus municipaux, le conflit se propage à

---

[86] Ville de Grenoble, *Plan de sauvegarde des services publics locaux* [dossier de presse], juin 2016.

[87] Entretien avec un ex-militant du PG, 12 juin 2019.

[88] Parti de Gauche, *Des radicalités concrètes pour sortir la finance de la vie locale : nous on peut ! Projet de texte d'orientation programmatique pour les élections municipales et intercommunales de 2014*, 2014, 66p.

[89] « Éclairage public : le débat relancé », *Place Gre'net,* 12 février 2014. L'éclairage public était assuré par GEG et financé directement par les factures de gaz et d'électricité des grenoblois.

[90] « Marché de l'éclairage public : une fracture idéologique », *Place Gre'net,* 27 mai 2015.

la section locale du Parti de Gauche de Grenoble. Certains militants PG font part de leur opposition au projet de la municipalité. Ce conflit entraîne la démission d'Alain Dontaine, alors co-secrétaire du PG et initiateur du rapprochement entre le PG et les écologistes.

> *« Moi quand j'apprends ça je mène le combat au sein du PG et je demande un vote là-dessus. Je dis que c'est un scandale, ce n'est pas fidèle au programme, ni du PG, ni du RCGE. Il y a conflit en interne du PG à la réunion du comité de Grenoble. Alain Dontaine [secrétaire du PG de l'Isère, ndlr] dit qu'il n'est pas favorable au vote. Moi je lui dis "je demande un vote sur le vote". Là il ne peut plus rien dire. Je gagne ce vote-là. Je gagne le deuxième vote aussi. Résultat des courses Dontaine démissionne du secrétariat du PG. »*[91]

Mais le conflit le plus important fait suite à l'annonce « Plan de sauvegarde des services publics locaux » en 2017 censé sortir la ville de Grenoble de ses difficultés financières[92]. Ce plan de sauvegarde prévoie, entres autres, la fermeture de 3 bibliothèques dans les quartiers populaires de la ville. Le vote du budget de l'année 2017, intégrant les mesures de ce plan, entraine l'implosion du PG. Deux élus, dont une élue PG, quitte la majorité pour former un groupe d'opposition[93]. Une trentaine d'adhérents du PG déposent une démission collective[94] suite à quoi le PG de l'Isère est mis sous tutelle. Aujourd'hui, la section locale du PG de Grenoble ou du PG de l'Isère ne se réunirait plus.

> — *Aujourd'hui le PG est encore actif sur le département ?*
> — *Il existe mais c'est un peu un fantôme. La preuve, j'ai demandé à un copain qui était dans la même équipe que nous de venir pour parler de la position actuelle du PG. Il m'a dit "je serais bien en mal de t'en parler parce qu'on n'a aucune réunion ni au niveau local ni au niveau départemental". Il n'y a aucune expression du PG. Il a perdu énormément de militants. Quand on est parti nous, on était le groupe qui était le plus actif on va dire et on est parti, on était une quarantaine. Il y avait au départ quand j'ai adhéré au PG, on était 300 militants dans le département. Quand j'en suis parti il devait y avoir une centaine. Je ne sais pas combien il y en a mais il doit en avoir une cinquantaine pas plus.*[95]

---

[91] Entretien avec ancien militant du Parti de Gauche, 15 mai 2019.

[92] « Plan de sauvegarde des services publics à Grenoble : l'opposition entre inquiétude et ironie », *Place Gre'net,* 7 juin 2016.

[93] « Une brèche dans la majorité municipale ? Deux élus font sécession… », *Place Gre'net,* 9 janvier 2017.

[94] « Une trentaine de militants quittent le Parti de gauche isérois », *Place Gre'net,* 2 février 2017.

[95] Entretien avec ancien militant du PG.

Si nous avons rejeté le seul argument des difficultés financières pour expliquer l'échec de la gratuité pour les moins de 25 ans, nous pouvons dire que les conséquences indirectes de ces difficultés financières, à savoir l'éclatement du PG suite à l'annonce du Plan de Sauvegarde, peut-être une explication à l'échec de cette politique. Avec l'affaiblissement du Parti de Gauche, la gratuité n'a plus été portée à la municipalité, ce qui a permis aux écologistes de la reléguer aux engagements non prioritaire de la liste RCGE. Or dans un contexte budgétaire extrêmement tendu, les mesures qui ne sont pas prioritaires ne peuvent pas être mises en œuvre. De fait, les écologistes du conseil municipal grenoblois ont pu légitimer le renoncement à leur promesse électorale par des arguments financiers.

1.2.3 La promotion d'une nouvelle politique de tarification pour les jeunes

Une fois la gratuité reléguée au second plan, les écologistes ont définitivement enterré la gratuité pour les moins de 25 ans en la remplaçant par une autre solution : celle de réduire le prix de leur abonnement. Pour rappel, s'ils n'ont jamais soutenu la gratuité, ils ont toujours défendu l'idée que les 18-25 ans était une population défavorisée par la tarification des transports collectifs. Or depuis 2014, la politique tarifaire pour les jeunes appartenant à la tranche d'âge 18-24 ans a été complètement revue et le prix de leurs abonnements a considérablement diminué pour passer de 216,80€/an en 2014 à 150€/an en 2018. Si l'on résonne en termes de pourcentage de réduction par rapport à l'abonnement 25-64 ans, résonnement communément tenu par les élus du comité syndical[96], ce pourcentage de réduction est passé de 57% à 74% entre 2014 et 2016 ce qui montre bien une rupture dans la politique tarifaire pratiquée jusqu'alors.

[96] Dans les délibérations du SMTC, le taux de réduction par rapport à l'abonnement 25-64 ans figure systématiquement en marge des nouvelles grilles tarifaires.

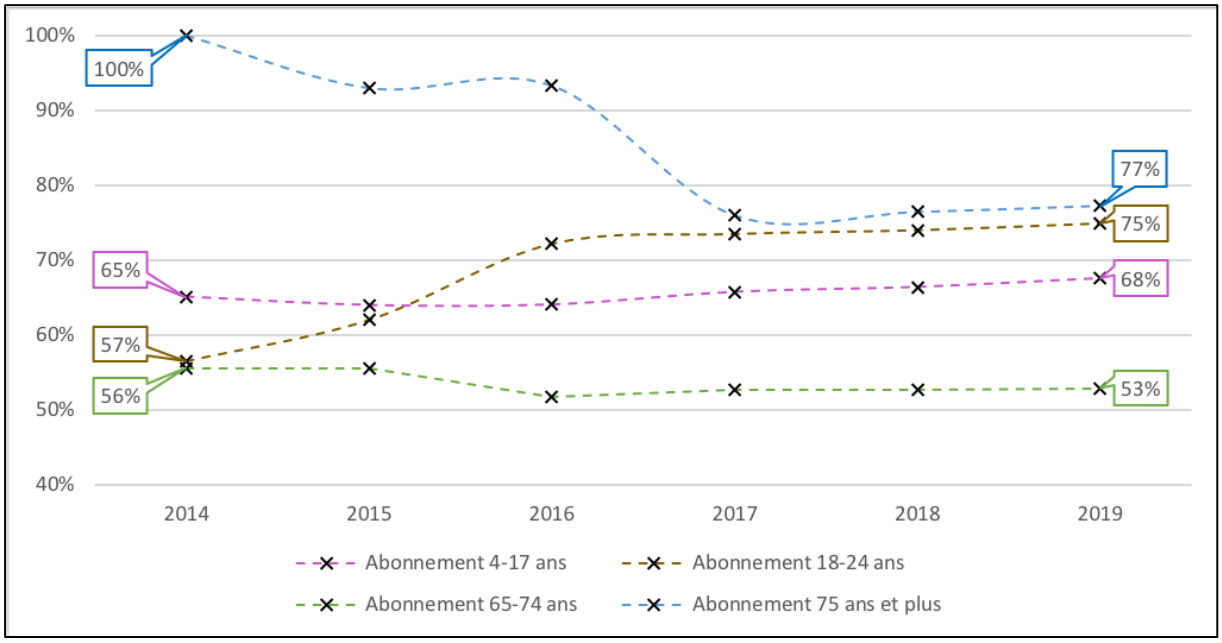


Figure 5 : Évolution du pourcentage de réduction accordé suivant l'âge par rapport à un tarif 25-64 ans (Source : délibérations du comité syndical du SMTC)

Mais il n'est pas de la compétence de la mairie de Grenoble de décider de la politique tarifaire des transports collectifs de l'agglomération grenobloise. Cette compétence revient au SMTC qui vote chaque année en juin l'évolution de la grille tarifaire. Là où on peut faire le lien entre le groupe RCGE, la proposition de gratuité pour les moins de 25 ans, et la politique tarifaire du SMTC, c'est au travers de la désignation, en juin 2014, d'un élu écologiste grenoblois, Yann Mongaburu, à la tête du syndicat des transports.

En tant que président du SMTC, M. Mongaburu aurait pu soumettre au vote en comité syndical une mesure de gratuité pour les jeunes, ce qui n'a pas été le cas. A la place il a défendue l'idée selon laquelle les abonnements pour les 18-24 ans devait être revu à la baisse. Cette mesure a été présentée comme une mesure de substitution par rapport à l'engagement pris pendant la campagne de 2014.

> *« — Donc on est passé pour les 18-25 ans de 30€ à 15€ par mois, pendant trois ans, on a diminué de 5€ la tarification des 18-25 ans. La quatrième année, il n'y avait plus de majorité politique pour continuer à diminuer le tarif.*
> *— Quelle était votre volonté sur cette tranche d'âge ?*
> *— De continuer à diminuer le tarif.*
> *— Jusqu'à quel point ?*

> *— Jusqu'à la gratuité. C'est un engagement, je n'ai pas changé d'engagement. »*[97]

L'abandon de la proposition de gratuité des transports collectifs a donc été rendu possible grâce à un travail de redéfinition de la solution. Il y a d'abord eu un travail de redéfinition de la gratuité totale des transports collectifs en une gratuité pour les moins de 25 ans. Ce premier travail de redéfinition, opéré par les écologistes, a entrainé un changement du problème couplé à cette solution. À l'origine, le Parti de Gauche soutenait la gratuité totale des transports publics afin de lutter contre le capitalisme et la marchandisation des services publics. En restreignant les enjeux à une catégorie particulière de la population, le problème est passé de la lutte contre le capitalisme à la lutte contre la précarité des jeunes. Or changer de problème c'est permettre à ce qu'il soit couplé avec une nouvelle solution : la réduction du prix de l'abonnement 18-24 ans

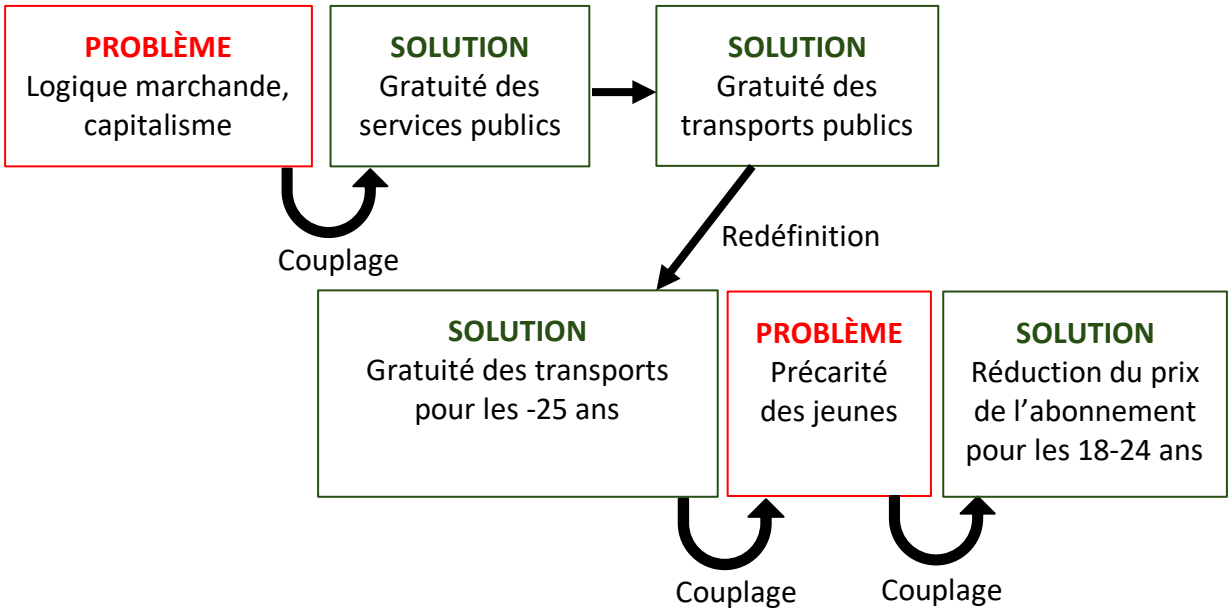


Figure 6 : Processus de coupage problème/solution de la gratuité pour les moins de 25 ans (Source : production personnelle)

Introduire la réduction du prix de l'abonnement pour les 18-25 ans nécessite d'opérer deux modifications par rapport à la gratuité pour les moins de 25 ans : il s'agit de passer de la

[97] Entretien avec Yann Mongaburu, président du SMTC, 24 juillet 2019.

catégorie des moins de 25 ans à celle des 18-24 ans et de passer d'une solution de gratuité à celle d'une tarification.

Tout d'abord, le passage des moins de 25 ans au 18-24 ans s'explique d'abord par une conviction personnelle de M. Mongaburu. Bien avant les municipales de 2014, il est convaincu que la tarification solidaire du SMTC[98] n'est pas adaptée aux jeunes majeurs de moins de 25 ans en situation de précarité car celle-ci dépend du Quotient Familial de la CAF et donc du revenu des parents. D'autre part, il considère que cette population est face à « *une discrimination d'État* » puisqu'ils n'ont pas accès aux *minima* sociaux. Il estime donc que cette injustice doit être compensée par une tarification des services publics qui leur seraient plus favorable.

> *« Un argument, pour le coup c'était moi, c'était celui que la tarification solidaire ne permet pas de couvrir correctement les 18-25 ans. Dans le territoire, on a une longue histoire de tarification solidaire, qui a commencé en 2009, par nos prédécesseurs déjà, qui essaient de construire des tarifs adaptés aux ressources de chacun sur la base du QF de la CAF que je connais bien du coup. Les 18-25 ans sont mal couverts par ça parce que l'on est l'un des deux seuls pays d'Europe, il y en a deux sur 27, qui ne garantissent pas de revenus pour les 18-25 ans. Tous les pays d'Europe, l'équivalent du RSA, on l'a à partir de la majorité, à 18 ans. Et France, on ne l'a qu'à partir de 25 ans. Ce qui veut dire qu'on a toute une tranche de la population qui est, non seulement en précarité plus importante, au début de la vie d'adulte, professionnel etc. mais qui en plus n'a pas les filets de sécurité sociaux qu'a le reste de la population »*[99]

Pour légitimer sa position, M. Mongaburu commande en 2014 une étude sur la capacité contributive des ménages aux financements de leur mobilité[100]. Mais en s'intéressant aux « ménages », l'objet même de l'étude exclut automatiquement l'analyse de la tarification des

[98] Le SMTC pratique une tarification solidaire pour les personnes à faibles revenues. Pour ceux qui ne peuvent pas y prétendre, le prix de l'abonnement dépend des tranches d'âge (4-17ans, 18-24ans, 25-65ans, 65-75ans, 75ans et plus).

[99] Entretien avec Yann Mongaburu, président du SMTC, 24 juillet 2019.

[100] AURG, *tarification du réseau TAG et taux d'effort des ménages. Commission Réseau* [Diaporama], 4 juin 2015.

4-17 ans puisque ces derniers sont rattachés à la situation de leurs parents dans laquelle ils ne représentent plus qu'une « charge » qui doit être évaluée.

Cette étude est confiée à l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise (AURG). Elle doit permettre de donner des éléments aux élus du comité syndical en vue de la délibération de juin 2015 portant sur le montant des titres de transport.

> *« J'ai commandité une étude auprès de l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise (AURG) pour avoir une idée du taux d'effort de chaque couche de la population à l'égard des transports. L'ambition est que cette étude puisse nous permettre d'ouvrir le débat de la manière la moins idéologique et la plus sereine possible »*[101]

Il est demandé à l'AURG d'étudier trois catégories bien spécifiques : les familles, les plus de 75ans qui bénéficiaient à l'époque de la gratuité en 2014, et bien sûr sur les 19-25ans[102]. A partir de données nationales (INSEE) ou locales, l'étude dresse un portrait de la situation économique et sociale de chaque tranche d'âge. Une comparaison est alors faite entre cette situation économique (dépendant des revenus et charges) et le prix des abonnements mensuels et annuels.

[101] Yann Mongaburu, propos recueillis par un journaliste de Place Gre'net. Source : JK, « SMTC : la gratuité des transports en commun marque le pas », *Place Gre'net,* 9 mars 2015.

[102] En 2015, le SMTC a modifié les tranches d'âges pour les tarifs jeunes, passant de 19-25 ans à 18-24 ans. Source : SMTC, *Délibération du comité syndical du 9 juillet 2015,* 9 juillet 2015.

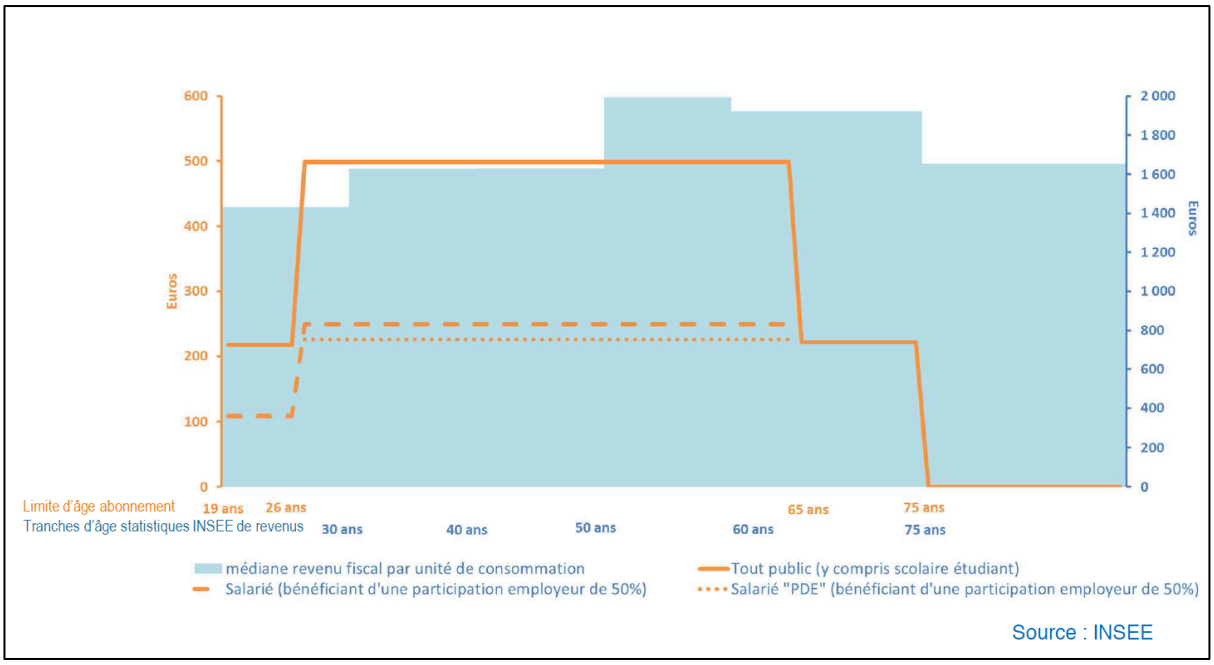


Figure 7 : Tarif abonnement annuel et niveau de revenu selon la tranche d'âge (Source : AURG)

Cette étude conclue que, statistiquement, la tranche d'âge qui contribue le plus proportionnellement à leurs revenus sont bien les jeunes adultes de moins de 25 ans[103]. C'est sur la base de cette étude que le président justifie alors sa politique en faveur des jeunes adultes.

Cela aurait alors pu l'amener à proposer la gratuité pour les 18-24 ans, ce qui l'aurait rapproché de son engagement de campagne. Or ce n'est encore une fois pas l'option qui a été retenue. Plutôt que la gratuité, M. Mongaburu a préféré introduire une réduction de prix de leur abonnement. Pour justifier son choix, il évoque une opposition du comité syndical au sein duquel les écologistes n'ont pas la majorité.

[103] « *Il en reste que : ce taux d'effort est plus important chez les jeunes car les moins de 30 ans ont des revenus beaucoup plus bas que les 50-75 ans ; les salariés sont favorisés car la moitié du prix de leur abonnement est pris en charge par leur employeur ; c'est plus facile pour les personnes âgées, notamment parce que les trois quarts des plus de 70 ans sont propriétaires et ont fini de payer leurs emprunts immobiliers* ». Sources : Paulus Vincent, « Tarification des transports : solidarité, équité, gratuité... », *Le Dauphiné Libéré,* 19 juin 2015.

> *« — On a pas eu une majorité comme vous le disait le président pour voter la gratuité pour les 18-25 ans pour un tas de raisons.*
> *— Il l'avait proposé en conseil syndical ?*
> *— On n'est pas allé jusqu'au vote du conseil syndical. Quand vous n'avez pas de majorité, vous n'allez pas au vote. C'est très dur à assumer politiquement. Vous le sentez avant. »*[104]

Outre ce travail de redéfinition du problème ayant permis d'aboutir à une nouvelle solution qui exclue toute forme de gratuité, l'échec de la gratuité pour les moins de 25 ans est donc aussi dû au fait que les écologistes ont fait sortir la question de la gratuité du conseil municipal pour l'amener dans un autre espace, celui du comité syndical du SMTC dans lequel les écologistes n'ont pas la majorité et surtout dans lequel la gratuité n'est pas forcément bien perçue[105]. La combinaison de ces deux éléments explique qu'en 2015, quand il a été question de voter les nouvelles grilles tarifaires, la gratuité pour les moins de 25 ans, ou les 18-24 ans, ait été définitivement enterrée.

[104] Entretien avec le directeur de cabinet du président du SMTC, 24 juillet 2019.

[105] Pour des raisons de temps et de cadrage du sujet, nous n'avons pas analysé en profondeur le positionnement des élus du comité syndical du SMTC et de Grenoble Alpes Métropole sur la question de la gratuité des transports collectifs, ni les rapports de forces qui animent les différentes groupe d'élus. Il s'agit donc d'une hypothèse à approfondir.

Conclusion de la partie 1

Nous venons de retracer la trajectoire de l'échec de mise en œuvre d'une proposition de gratuité des transports collectifs pour les moins de 25 ans, promesse de campagne de la liste « Grenoble, une ville pour tous » pourtant victorieuse aux municipales de 2014. Nous avons montré que la construction de cette proposition résultait d'une double opération : isoler au sein des politiques de gratuité des services publics, la gratuité des transports collectifs ; puis restreindre cette gratuité à une catégorie de la population, soit dans notre cas aux moins de 25 ans. Nous avons montré que ce processus de redéfinition était loin d'être neutre pour expliquer l'échec de la mise en œuvre de la gratuité. En couplant la gratuité au problème du pouvoir d'achat des étudiants et des jeunes actifs, une solution de substitution a pu être rendue possible, celle de réduire le prix de leurs abonnements.

Avec cet échec, on pourrait croire que notre analyse s'arrête là et que le débat sur la gratuité est définitivement clos, du moins pour la durée du mandat municipal 2014-2020. C'était sans compter sur la naissance, au lendemain des élections, d'un nouveau porteur de cause de la gratuité des transports en commun, le Collectif pour la Gratuité des Transports Publics de l'Agglomération Grenobloise (CGTPAG). La création du CGTPAG marque la renaissance de cette proposition et s'accompagne de nouvelles opérations de couplage entre une solution — la gratuité — et les problèmes que cette gratuité est censée résoudre. Cette deuxième partie sera donc consacrée aux efforts de redéfinition et de promotion de ce nouvel énoncé par le CGTPAG dans le but capter l'attention de décideurs politiques et de remettre la question de la gratuité « à l'agenda ».

Partie 2 La renaissance d'une proposition, redéfinition et nouveaux porteurs

En septembre 2014 se crée officiellement le Collectif pour la Gratuité des Transports Publics de l'Agglomération Grenobloise (CGTPAG) à l'initiative du NPA de Voiron. Le collectif est constitué de partis politiques (NPA, Parti Communiste, Ensemble, PAG), de syndicats (CGT, FSU, Solidaire) et d'une association (ATTAC). Son objectif est, comme son nom l'indique, de mettre en place la gratuité des transports collectifs, pour tous, sur le territoire de l'agglomération grenobloise. Si la gratuité des transports en commun n'a pas de couleurs politiques, puisqu'elle a été mise en œuvre aussi bien des municipalités de gauche comme à Aubagne que dans des municipalités de droite comme à Châteauroux, on peut noter qu'à Grenoble cette proposition renaît au lendemain des élections municipales portée par des organisations « de gauche ». Mais comment expliquer que, d'une initiative voironnaise, un collectif ait pu se monter à Grenoble situé à plus de 30 km ? Pourquoi des organisations « de gauche » ont elles accepté de former un collectif ? Et pour quelles raisons ont-elles choisi de se mobiliser pour la gratuité ?

Depuis maintenant 5 ans, le CGTPAG multiplie les actions à l'intention de la population et des élus pour que soit adoptée à Grenoble la gratuité des transports publics. Le nombre de leurs actions est impressionnant. Chaque mois, le collectif organise des campagnes de distribution de tracts ou de collage d'affiches. Plusieurs fois par an, il convie les grenoblois à des débats publics en présence de philosophes, d'élus, de techniciens ou de chercheurs qui défendent cette mesure. Le sujet semble aujourd'hui attirer de nouveau l'attention des élus qui ont demandé à ce qu'une étude de faisabilité soit réalisée. Les actions du CGTPAG sont-elles à l'origine de ce récent regain d'intérêt des politiques pour la gratuité ? Quel rôle a bien pu jouer le CGTPAG dans la récente mise à l'agenda de la gratuité à Grenoble ?

2.1 Entre culture militante et culture du collectif, la naissance d'un nouveau porteur de solutions

2.1.1 L'expérience du NPA de Voiron

A l'époque de la création du collectif, la gratuité des transports publics est un sujet montant au sein des milieux militants de gauche. Certains partis politiques, comme le PG, avaient pris position en faveur de la gratuité[106]. Mais le PG n'était pas le seul à soutenir cette mesure. Bien qu'elle ne fasse pas toujours l'objet de positions officielles à l'époque, comme c'est le cas aujourd'hui[107], au Parti Communiste et au NPA, le débat était déjà bien engagé si bien que la gratuité des transports collectifs faisait partie des programmes électoraux de certains élus locaux[108].

C'est dans ce contexte que l'antenne locale du NPA de Voiron[109], qui sera par la suite à l'initiative de la création du collectif à Grenoble, décide de mener une campagne pour la gratuité des transports collectifs dans le Pays Voironnais en 2011. Finalement, de manière assez similaire à l'émergence du thème de la gratuité dans le programme de campagne de la liste d'Éric Piolle, qui, rappelons-le, était issu d'une proposition soutenue à l'échelle nationale par le Parti de Gauche, c'est parce que le sujet de gratuité des transports collectifs est soutenu nationalement par le NPA, que cette solution est réappropriée par l'antenne locale du NPA de Voiron. Mais cette explication n'est pas suffisante pour comprendre pourquoi le NPA de Voiron a fait le choix de militer en faveur de la gratuité des transports collectifs et s'est investie

---

[106] PG, *Des radicalités concrètes pour sortir la finance de la vie locale : nous on peut ! Projet de texte d'orientation programmatique pour les élections municipales et intercommunales de 2014,* 2014, 66p.

[107] La gratuité des TC est une mesure clairement soutenu aujourd'hui par le NPA et le PC.

[108] La gratuité des transports collectifs a été mise en œuvre à Aubagne en 2009 par une municipalité communiste (Nouaille, 2010). En 2010, Olivier Besancenot, figure du NPA, s'était présenté aux élections régionale en soutenant la gratuité des transports collectifs (Besancenot Olivier, « La Région doit être un outil de répartition des richesses », *Le Progrès,* 27 février 2010).

[109] Voiron est une commune située à 30 km de Grenoble (cf. Annexe 1 : carte de la région grenobloise)

sur cette problématique au point de créer un collectif à Grenoble, c'est-à-dire dans un territoire situé à 30km de Voiron et qui n'est pas géré par la même AOM.

Il existe potentiellement une multitude de sujets sur lesquels le NPA de Voiron peut être amené à porter son attention. Mais parmi ces sujets, seulement quelques-uns font l'objet d'un traitement spécifique. Nous avons donc à faire à un double processus de sélection des « causes » portées par le NPA de Voiron : le sujet doit faire l'objet d'une certaine visibilité pour être considéré comme digne d'attention et discuté au sein de l'organisation, il doit ensuite être sélectionné parmi ces sujets.

> *« Des sujets, il y en a pleins. Par contre des fois on choisit de prioriser notre énergie, parce qu'on ne peut pas tout faire, on n'est pas très nombreux, des fois on décide collectivement de se donner une priorité. De faire une campagne permanente sur un sujet qui nous paraît utile, indispensable, nécessaire etc. On a eu une discussion en interne sur le fait qu'on voulait développer une campagne sur les transports publics gratuits* »[110]

Le NPA de Voiron n'a pas la capacité de traiter toutes les problématiques qui se présentent à lui. Pour Herbert Simon (1957), l'Homme est limité par sa faculté de traitement de l'information, ses choix résultent donc d'une rationalité limitée ou subjective (« *bounded rationality* »). En particulier, Herbert Simon distingue deux types de processus menant à une prise de décision : le traitement en série, ou « *serial processing* » et le traitement en parallèle, « *parallel processing* » (Simon, 1983 ; cité par Jones, 2016). Un individu est capable de porter son attention sur une seule chose à la fois, ses décisions se font en série, une décision après l'autre. Les grandes organisations ont plus de souplesse. Certaines structures de décisions sont capables de traiter de nombreux problèmes en même temps, en parallèle. Dans le cas du NPA de Voiron, qui est une petite structure avec peu de militants, le fonctionnement de cette organisation est proche du traitement en série. Limité par leur capacité de traitement de l'information ils choisissent délibérément de porter leur attention sur un nombre très limité de sujets. À l'origine, c'est bien parce qu'il s'agit d'une mesure soutenue par le parti que celle-ci est discutée par le NPA de Voiron, mais il existe probablement d'autres processus cognitifs

[110] Entretien avec un militants du CGTPAG, 17 avril 2019.

par lesquels le sujet a été considéré comme « *utile, indispensable, nécessaire* » qui expliquent la décision de sélectionner ce sujet et y mener campagne.

Cela n'explique toujours pas l'investissement du NPA pour la gratuité et les efforts entrepris pour aller jusqu'à créer un collectif qui rallie différentes organisations à cette cause, qui n'ont pas nécessairement les mêmes points de vue sur ce sujet et qui doivent donc se coordonner pour structurer discours sur la gratuité et organiser des actions communes. Pour Kingdon (2003), porter un problème à l'agenda demande beaucoup d'efforts pour attirer l'attention de la population et des décideurs politiques. C'est donc rarement par accident qu'un groupe d'activistes décide de porter son attention sur un sujet plutôt qu'un autre. Or la gratuité des transports collectifs présente une caractéristique que ne présentent pas nécessairement tous les sujets : celle de pouvoir s'adresser à toutes les catégories sociales et d'être relativement bien accueillie auprès d'une population souvent non experte des sujets de tarification.

> *« C'est vrai que c'était un peu la première fois dans notre vie militante... la campagne pour les transports publics gratuits, elle permet de s'adresser à tout le monde et en particulier dans les quartiers populaires où c'est souvent difficile de faire du travail politique. [...] Souvent il n'y avait personne et là des gens venaient et notamment des militants associatifs du quartier. Donc on sentait que ça percutait. Et quand on tractait, toujours de très bons retours. Sur le marché où il y a des vieux, des bobos et dans les quartiers populaires, c'était une campagne qui fonctionnait avec tous les publics »*[111]

C'est donc bien le caractère « populaire » de la gratuité des transports collectifs qui retient toute l'attention des militants du NPA et qui les encouragent à poursuivre leurs actions. Si le NPA de Voiron se mobilise sur cette question, ce n'est pas uniquement parce qu'ils sont convaincus de la nécessité de mettre en œuvre la gratuité des transports collectifs. Pour Kingdon (2010, p. 85), les entrepreneurs de politiques publiques peuvent choisir de porter leur attention sur une solution, non pas parce que cette solution leur permet de résoudre un problème en particulier, mais parce qu'ils y trouvent un intérêt personnel[112]. Dans notre cas,

---

[111] *Ibid.*

[112] "*Thus people generate and debate solutions because they have some self-interest in doing so (e.g., keeping their job or expanding their unit), not because the solutions are generated in response to a problem or in anticipation of a particular upcoming choice* (Kingdon, 2010, p .85).

la gratuité a l'avantage de permettre de s'adresser à toutes les catégories sociales, c'est donc un moyen pour le NPA de Voiron de se rendre visible auprès de la population et de promouvoir leurs actions de manière plus globale.

2.1.2 De Voiron à Grenoble : la naissance du CGTPAG

Face au succès de leur campagne, le NPA de Voiron décide de créer un collectif pour la gratuité des transports publics à Voiron, mais l'initiative échoue. Ils choisissent alors de tenter leur chance à Grenoble en organisant une réunion publique le 23 juin 2014 à la MJC Abbaye[113]. Pour le NPA, l'objectif de cette réunion est d'arriver à proposer la création d'un collectif pour la gratuité des transports collectifs à Grenoble. Jusqu'ici, cette initiative n'a rien d'exceptionnel. Lorsqu'un sujet est considéré par le NPA de Voiron comme étant digne d'attention et qu'il souhaite mener une action, il a pour habitude d'organiser une réunion publique à laquelle il convie différentes organisations. Selon les témoignages que nous avons recueillis, il y avait au moins des représentants du Parti Communiste, du Parti de Gauche, d'Ensemble, de l'ADES et bien sûr du NPA.

> — *Est-ce que vous vous souvenez du cheminement qui vous a amené à se dire « on va créer un collectif sur Grenoble » ?*
> — *Nous c'est notre fonctionnement habituel. Là en ce moment il y a des enjeux autour de la répression policière et de la loi Castaner, la loi dit "anti-casseur". C'est le NPA qui a organisé une réunion, on a invité tout le monde pour créer un collectif.*[114]

Cette fois-ci, l'idée de créer un collectif séduit un certain nombre de militants présents dans l'assemblée. Plusieurs réunions sont organisées pour discuter de l'organisation et des objectifs de ce collectif. À ses débuts, la composition du collectif est très fluctuante. Outre les organisations que nous avons citées, d'autres organisations participeront à quelques réunions et/ou rejoindront le collectif avec un investissement plus ou moins important et plus ou moins régulier. Dans les différents comptes rendus de réunion, il est ainsi fait allusion aux jeunes

---

[113] NPA, *Agissons pour les transports publics gratuits pour tous(tes) et tout le temps. À Grenoble comme ailleurs, ça urge !* [tract], juin 2014.

[114] Entretien avec un militant du CGTPAG, 17 avril 2019.

écologistes, aux Alternatifs, à SUD Éducation, à l'UNL, à l'UNEF, à Solidaire Étudiant, à Solidaire, à l'Union départementale de la CGT, à la CGT Cheminot, la CGT-SEMITAG, à ATTAC, à Maison des femmes. Aujourd'hui le collectif affiche sur son site internet regrouper la CGT, la FSU, Solidaires, l'UNEF, l'UNL, Solidaires Étudiants, Pour une Alternative à Gauche, le PCF, Ensemble!, le NPA et ATTAC[115]. Sur ces onze organisations, certaines sont très peu présentes, surtout parmi les syndicats étudiants (Solidaire étudiant, UNEF, UNL). En réalité, selon les témoignages des membres du collectif, le cœur de l'organisation se restreint plutôt à sept organisations : l'UD-CGT et Solidaire pour les organisations syndicales ; le NPA, le PC, Ensemble et PAG38 pour les organisations politiques ; et ATTAC Isère pour les organisations associatives.

Nous remarquons qu'aucun des trois principaux partis politiques présents à la majorité (EELV, l'ADES et le PG) ne font aujourd'hui partie du CGTPAG. Cette position n'est pas surprenante de la part d'EELV et de l'ADES puisqu'ils ne partagent pas de position officielle sur le sujet. En revanche, il est beaucoup plus surprenant de voir que le Parti de Gauche ne fait pas partie du collectif alors que lui-même soutient cette mesure à l'échelle nationale. En réalité le PG a adhéré au collectif mais il l'a quitté environ un an après en 2015. Au sein du PG, la question de faire partie ou non du CGTPAG était sujette à controverse. Il existait à l'époque une certaine animosité entre le Parti Communiste et le Parti du Gauche du fait que ce dernier n'est pas accepté de s'allier au PC pour former une coalition Front de Gauche aux municipales de 2014. Or certains membres du PG suspectaient le Parti Communiste d'être aux commandes du collectif et d'avoir créé celui-ci dans le but de s'opposer à la municipalité en place.

[115] CGTPAG, *Qui sommes-nous ?* [en ligne]. Disponible sur http://www.gratuite-transports-publics.ouvaton.org. Consulté le 12 juin 2019.

> *« — Il y a fallu défendre le collectif à l'intérieur du PG parce qu'il y avait une grosse suspicion de la part des militants du PG qui étaient élus à la municipalité de Grenoble et puis ceux qui soutenaient ces militants, ces élus, une grosse suspicion d'un collectif qui avait été monté contre la municipalité. En particulier par le NPA mais aussi par le Parti Communiste et des anciens du PC qui étaient là. Et effectivement dans les discussions à l'intérieur du collectif, la municipalité de Grenoble était particulièrement visée.*
> *— Ces discussions de suspicion, vous les avez eu avec qui ?*
> *— Avec des gens… je me rappelle très bien d'un militant qui me disait « mais là il y a les gens du PC qui sont contre nous ». Quand il disait contre nous c'était contre la majorité à la ville. »*[116]

Cette suspicion n'est pas le propre du PG, un membre de l'ADES, qui était présent à cette première réunion, nous a fait part de ce même sentiment.

> « *Je suis allé à la première réunion. C'était un collectif qui était mené par le Parti Communiste, c'était un truc très typé* »[117]

Cette remarque nous a surpris, d'abord parce que notre enquête nous permet d'affirmer que la création du collectif a bien été à l'initiative du NPA et non du Parti Communiste, ensuite parce que le Parti Communiste n'a pas un rôle prépondérant dans l'organisation du CGTPAG. Cette défiance envers le CGTPAG nous permet d'insister sur le fait que la création de ce collectif prend place au cœur de la vie militante grenobloise dans laquelle il existe des affinités et des rivalités entre organisations politiques. De fait, la composition actuelle du collectif n'a rien du hasard. Pour créer ce collectif, le NPA a fait appel à un réseau d'organisations, un « *noyau* », qu'il connaît bien, avec qui il a l'habitude de militer. Il s'agit d'organisations de gauche qui peuvent se permettre d'être critique envers la majorité en place.

> — *Est-ce que à l'époque tu connaissais les autres personnes qui étaient présentes à cette réunion publique ?*
> — *Bien sûr, il y en a pleins que je connaissais ça c'est évident, on fait partie d'un noyau, on se connait !*[118]

---

[116] Entretien avec un ancien représentant du PG au sein du CGTPAG, 12 juin 2019.

[117] Entretien avec un cadre de l'ADES, 12 juin 2019.

[118] Entretien avec un militant du CGTPAG, 15 mai 2019.

Jusqu'ici, nous avons parlé uniquement d'organisations et non d'individus. Si nous avons fait ce choix, c'est que le collectif à lui-même choisit d'être un collectif d'organisations[119] et non d'individus. Concrètement, cela signifie que pour être militants du CGTPAG il faut être adhérent à l'une des organisations qui soutient le collectif. Bien évidemment, Le CGTPAG n'est pas animé par des organisations désincarnées mais des personnes qui représentent ces organisations. Lorsque l'on lit les comptes rendus de réunion, on peut se rendre compte que, tout au plus, le CGTPAG est composé en réalité d'une vingtaine d'individus.

Le noyau d'organisations de gauche que nous venons d'évoquer au paragraphe précédent est en réalité un noyau de militants de gauche, un réseau constitué d'individus qui ont l'habitude de s'investir dans des collectifs. Les militants interrogés au sein du CGTPAG font tous partie depuis de nombreuses années d'organisations politiques et/ou syndicales et d'au moins un autre collectif. De manière non exhaustive, il nous a ainsi été évoqué pêle-mêle une participation au collectif du 17 octobre 1961, au collectif « Culture 38 », « Agir contre le chômage », « sortir du nucléaire », « Droit Au Logement » ou à des collectifs de défense des immigrés, contre la loi Castaner, ou encore pour la défense des services publics.

Le fait qu'il s'agisse d'un collectif d'organisations et non d'individus a longtemps fait débat. Dans un extrait du compte-rendu du CGTPAG de mars 2015, le collectif se posait encore la question du rapport entre les individus et le collectif.

Quels rapports entre les individus et le collectif ? La question a été débattue, les avis sont contradictoires.

- D'un côté, il y a ceux qui posent le fait que les organisations sont incontournables, en termes de moyens humains et financiers, de réseaux, d'organisation. Tout ce qui a été fait jusqu'à présent n'a pu être possible que parce qu'il y a des organisations, il faut reconnaître leur légitimité. Dans une réunion où il y a des personnes et des organisations représentant des dizaines, centaines ou milliers de personnes, comment mettre à égalité ? Par ailleurs, il faut valoriser le fait de s'organiser en valorisant l'organisation.

[119] C'est-à-dire composé par des partis politiques, des syndicats et des associations.

- D'un autre côté, il y a ceux qui disent que toutes les intelligences sont utiles et qu'il est dommage de se priver de ceux qui veulent contribuer alors qu'ils ne se reconnaissent dans aucune organisation.[120]

Pour permettre à des individus qui ne se reconnaissent pas dans des organisations mais qui souhaitent quand même participer aux actions en faveur de la gratuité, le CGTPAG envisage de créer, dès 2014, des comités locaux de citoyens. Un an après, en 2015 sont créés trois comités locaux de citoyens à Saint-Égrève, à Fontaine et à Saint-Martin-d'Hères. Le CGTPAG fournit à ces comités locaux des arguments, des tracts pour promouvoir la gratuité des transports publics ainsi que l'accès à leur réseau lorsqu'il s'agit d'organiser une réunion publique et de convier des penseurs de la gratuité comme Paul Ariès, invité par le comité de Saint-Martin-d'Hères en novembre 2015. Un représentant de chaque comité peut également participer aux réunions du CGTPAG.

Malgré ces efforts pour inclure la population dans le combat pour la gratuité des transports collectifs, la vie des comités locaux est très inégale et variable suivant les moments. Surtout ces comités sont encore très dépendants du CGTPAG qui lui se charge de leur fournir la matière première nécessaire à l'organisation d'actions en faveur de la gratuité (arguments, tracts etc.). On peut donc dire que l'organe central de cette mobilisation en faveur de la gratuité des transports publics à Grenoble reste le CGTPAG[121]. Le fait qu'il s'agisse d'un collectif d'organisations est une force pour le CGTPAG, qui leur permet de bénéficier d'un réseau et d'un financement. Mais cela témoigne aussi d'une difficulté à dépasser ce seuil pour créer un véritable mouvement citoyen à Grenoble en faveur de la gratuité.

> *« — On n'a pas réussi à faire un mouvement massif, on a une activité qui est très riche, on fait vraiment un gros boulot, mais on n'a pas réussi à ce qu'il y ait une dynamique citoyenne qui nous dépasse. Pour être franc, c'est une vraie difficulté qu'on a.*
> *— Vous entendez quoi par "dynamique citoyenne" ?*

[120] Extrait du compte-rendu de réunion du CGTPAG de mars 2015.

[121] Pour cette raison, nous évoquerons uniquement l'action du CGTPAG dans le reste de notre développement.

> *— Que le comité de Fontaine, il y a plein de gens qui y adhèrent avec des milliers de pétitions. Que ça vive quoi ! Qu'on soit dépassé par le mouvement. Pour l'instant ce n'est pas le cas. C'est populaire mais on n'a pas encore passé ce seuil. »*[122]

Lors de notre enquête, nous avons pu observer à Grenoble une véritable culture militante avec des organisations politiques, syndicales et associatives de gauche qui s'organisent en réseau, qui ont l'habitude de travailler ensemble et de s'associer pour former des coalitions autour de causes bien spécifiques. Ce réseau militant fait partie intégrante de ce que certains chercheurs désignent comme un « laboratoire de la démocratie locale » hérité des années Dubedout et des Groupes d'Action Municipale (GAM), dont il subsisterait aujourd'hui un tissu associatif fort capable de structurer la société civile (Ambrosino & Novarina, 2015). Ce « mythe de Grenoble » interroge : la constitution d'un tel collectif aurait-elle été possible dans une autre agglomération que l'agglomération grenobloise ? En tout cas, si ce collectif a pu émerger à Grenoble, c'est bien grâce à la présence d'une culture militante fortement implantée dans ce territoire. Si ce collectif a pu prendre une telle importance, c'est parce qu'il bénéficie de l'aide financière et du réseau de grandes organisations politiques, associatives et syndicales que le collectif utilise comme relais pour diffuser son discours sur la gratuité.

2.2 Construire un discours sur la gratuité, une solution pour quel(s) problème(s) ?

2.2.1 La gratuité comme solution à une urgence sociale, sanitaire et climatique

Au dernier Forum National de la Gratuité[123], organisé à Lyon le 5 janvier 2019, le CGTPAG est intervenu pour présenter les grandes lignes son argumentaire en faveur de la gratuité des transports collectifs. La solution est simple, il s'agit de rendre gratuit l'accès aux transports en commun pour tous et de manière permanente sur l'agglomération grenobloise. Le collectif met en évidence les conséquences de la mise en gratuité qui devrait permettre de

[122] Entretien avec un militant du CGTPAG, 17 avril 2019.

[123] Ce forum, auquel nous avons pu assister, a été organisé par l'Organisation Internationale de la Gratuité (OIG) présidé par Paul Ariès, auteur des différents ouvrages sur la gratuité (cf. bibliographie).

réduire l'usage de la voiture particulière et par ricochet de réduire les émissions de gaz à effet de serre et de particules polluantes dans l'atmosphère, responsable du dérèglement climatique et de nombreux décès prématurés. D'autre part, la gratuité garantirait le respect du droit à la mobilité pour tous. La gratuité est alors présentée comme une solution devant résoudre trois problèmes majeurs, qualifié « *d'urgences* », pour mieux insister sur le caractère inacceptable de la situation et la nécessité d'agir vite. Il s'agit de l'urgence climatique, l'urgence sanitaire, et l'urgence sociale, ou bien dit autrement, du problème du climat, de la pollution de l'air et de l'accès à la mobilité. Pour chacune de ces trois urgences, le collectif décrit les conséquences de l'inaction ou les limites et les effets inattendus des solutions mises en œuvre par les puissances publiques. La pollution de l'air serait responsable de plus de 48 000 décès prématurés par an ce qui a un coût, l'inaction coûterait de l'argent. Pour lutter contre le réchauffement climatique, les Zones à Faibles Émissions ou les vignette Crit'air limiteraient l'accès aux centres-villes des vieux véhicules or les propriétaires des vieux véhicules seraient des personnes précaires donc les politiques actuelles viseraient les plus précaires faisant d'eux des victimes d'une mesure injuste. La tarification sociale devant permettre l'accès des plus précaires à la mobilité exclurait des personnes qui en auraient besoin par des effets de pallier, créant de nouvelles injustices.

Voilà en quelques mots la manière dont le CGTPAG justifie aujourd'hui la nécessité de mettre en œuvre la gratuité des transports collectifs. Ce qui frappe à première vue, c'est ce découpage argumentatif en trois axes : l'axe social, l'axe sanitaire et l'axe climatique (parfois désigné également comme l'axe environnemental ou écologique). Ces trois dénominations permettent de catégoriser les problèmes que la gratuité est censée résoudre, de les regrouper selon une étiquette bien spécifique pour les mettre en ordre. Derrière le problème « social », « sanitaire » et « climatique », le collectif y décline bien d'autres problèmes qui peuvent être résolus par la gratuité. Prenons l'exemple du problème social, derrière celui-ci peut être évoqué le problème de la précarité des jeunes ou du pouvoir d'achat. Derrière le problème sanitaire peut être développé le problème des accidents de la route ou encore de la pollution de l'air et son lien avec certaines maladies respiratoires. Enfin derrière le problème « climatique » peut être abordé le problème de la disparition des espèces ou de la montée des eaux. Le discours présenté au Forum National de la Gratuité est un discours qui est

finalement très bien structuré, rendant parfaitement logique le couplage entre une solution, la gratuité des transports collectifs, et un certain nombre de problèmes. Mais cette logique ne doit pas masquer le travail réalisé par le collectif pour que soient rendus possibles ces couplages.

Pour Cohen, March et Olsen (1972), les solutions préexistent bien souvent aux problèmes qui leur sont attribués. Nous pouvons dire que cette remarque est particulièrement vraie pour le CGTPAG. À l'origine ce collectif se forme autour d'une solution : celle de promouvoir la gratuité totale des transports collectifs sans que cette solution ne soit, d'une part, remise en cause et, d'autre part, couplée à tous les problèmes qui lui sont aujourd'hui associés. Le point de départ de la mobilisation du collectif et de la construction de son argumentaire est bien une solution et non un problème. Pour preuve, après la première réunion publique organisée par le NPA de Voiron, les membres du collectif décident en octobre 2014 de se réunir sur une journée afin de définir le fonctionnement et les objectifs du CGTPAG. Différents groupes de travail sont constitués dont une « commission argumentaire » dont l'objectif est de trouver des arguments en faveur de la gratuité ou, autrement dit, de lui trouver des problèmes.

Compte rendu de la commission argumentaire

Arguments

1/ Social
- Pouvoir HA :
    - Coût voiture par ménage : 14% du budget, augmente + vite que l'inflation
    - Coût transport en commun
    - Gain Pouvoir HA, dynamisation du Commerce
- Solidarité/lien social/ humanité :
    - Démocratisation de la circulation
    - Baisse discrimination Revenus/éloignement
    - Désenclavement
    - Hausse de fréquentation des centres culturels, cinéma, loisirs
    - Jeunes peuvent se voir, intergénérationnel : hausse du lien social
    - Baisses des incivilités
    - Mobilité

2/ Environnement / Santé
- Baisse pollution
    - Voitures c'est 65% des gaz à effets de serre
    - Économie d'énergie

Baisse des bronchiolites
2800 morts/ An dû à la pollution
- Baisse des accidents, 1/3 des Accidents du travail sont dus aux trajets
- Moins de bruit, moins de stress, moins d'embouteillages, gain de temps, moins besoin d'infrastructures liés à la voiture, libéralisation de l'espace public[124]

À l'issue de cette réunion de travail, la commission argumentaire produit une liste d'éléments permettant de légitimer la gratuité des transports collectifs en reprenant les trois items évoqués au Forum National de la Gratuité à savoir d'un côté tout ce qui se raccroche au « social » et de l'autre tout ce qui se raccroche à « l'environnement » et à la « santé ». Ces deux derniers éléments sont ici liés parce qu'il serait la cause d'un même coupable, la voiture particulière et ses externalités comme la pollution, les accidents, le bruit ou encore la congestion.

L'étude des différents documents produits par le CGTPAG auxquels nous avons eu accès nous permet de constater que le découpage « santé – climat – social » est une constante. Nous le retrouvons évoqué dans les premiers comptes rendus de réunion[125] du collectif tout comme dans le premier tract[126] distribué en décembre 2014.

[124] Extrait du compte-rendu de réunion du CGTPAG du 11 octobre 2014.

[125] Compte-rendu des réunions du 16 septembre ou du 11 novembre 2014 par exemple.

[126] CGTPAG, *La gratuité des transports publics dans l'agglomération grenobloise : c'est possible !,* décembre 2014.

LA GRATUITÉ DES TRANSPORTS PUBLICS DANS L'AGGLOMÉRATION GRENOBLOISE : C'EST POSSIBLE !

En France, 24 villes, de droite comme de gauche, ont institué la gratuité de leurs transports publics. La plus importante est l'agglomération d'Aubagne (100 000 habitants). À l'étranger, la ville de Tallinn (409 000 habitants), capitale de l'Estonie a également institué cette gratuité.

Une mesure sociale

La gratuité des transports publics peut modifier la vie quotidienne. À Aubagne les nouveaux usagers représentent 20%. Les anciens usagers ont multiplié par 2 leurs déplacements. L'impact le plus important se situe sur les trajets loisirs et visites à des proches. La gratuité contribue donc à augmenter la vie culturelle et les loisirs. Elle favorise le lien social, et réduit les incivilités dans les transports en commun. Elle aide financièrement les personnes à bas et moyens revenus. Elle permet d'améliorer le pouvoir d'achat des familles. Elle réduit les discriminations en aidant les personnes vivant dans les quartiers périphériques les plus démunis à sortir de leur isolement.

La gratuité des transports publics devra s'accompagner d'un progrès social pour les salariés des entreprises concernées, dans de nouvelles missions à définir et négocier avec eux. La disparition des contrôles et de la billetterie, c'est moins de stress et une amélioration des conditions de travail. Pour couvrir les besoins liés à l'augmentation prévisible de la fréquentation, il faudra embaucher plus de personnel (chauffeurs).

Une mesure sanitaire et écologique

L'instauration de la gratuité lors des pics de pollution montre déjà l'urgence de l'usage des transports en commun. La gratuité contribuera à diminuer la pollution atmosphérique que provoque l'usage de l'automobile (gaz à effet de serre, particules fines). La gratuité des transports publics contribuera à améliorer l'environnement en diminuant les nuisances sonores, les embouteillages, les accidents, en incitant les personnes à laisser leur automobile au profit des transports publics. Elle permettra de remplacer des parkings par des espaces verts.

Elle contribue à améliorer la santé, cette pollution étant responsable d'un nombre croissant de maladies respiratoires et d'allergies. En 2012 selon l'OMS, 7 millions de personnes dans le monde sont mortes du fait de l'exposition à la pollution de l'air — dont une bonne part provient de l'automobile —, laquelle représente *« désormais le principal risque environnemental pour la santé dans le monde »*.

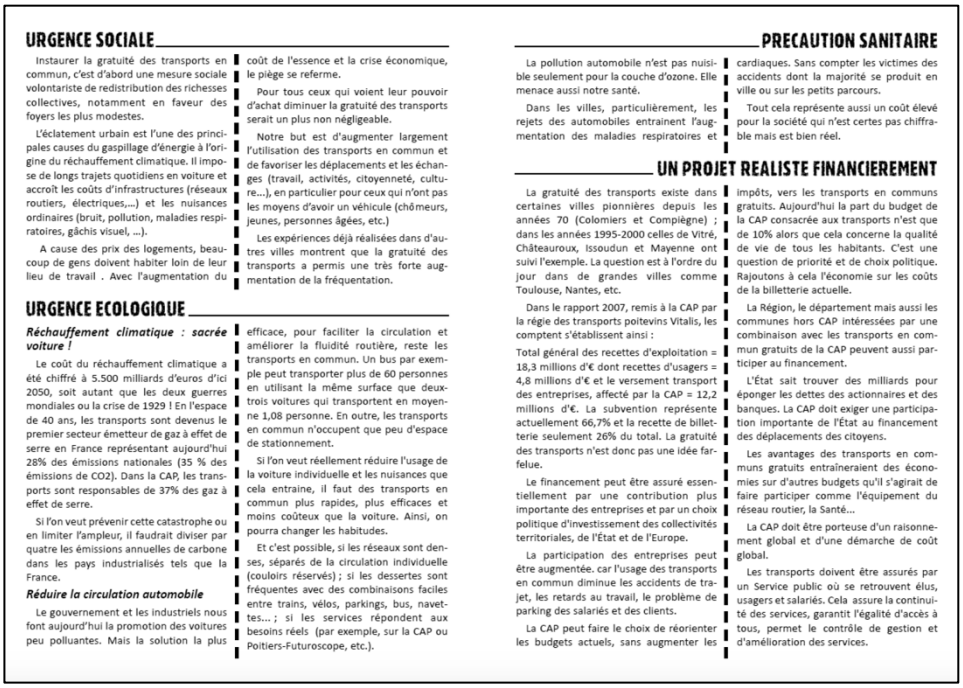
Figure 8 : Extrait du premier tract du CGTPAG, décembre 2014

L'origine de ce découpage se trouve dans les travaux réalisés par d'autres collectifs antérieurs au CGTPAG. Lors de sa campagne pour les transports publics gratuits à Voiron, le NPA s'est appuyé sur des argumentaires développés par d'autres collectifs montés par des sections locales du parti.

> *« — La campagne [du NPA de Voiron, ndlr] c'était donc des distributions de tracts et des discussions avec les gens ? C'était quoi comme type d'actions ?*

> *— Les tracts, c'étaient des arguments pourquoi la gratuité des transports est une proposition intéressante : question écologique, sociale, sanitaire.*
> *— Dès le départ c'était séparé sous ces 3 axes-là ?*
> *— Les 4 points sont toujours vrais aujourd'hui : la question écologique donc climatique, la question de la santé autour de la pollution, la question sociale sur le fait de réduire les dépenses sur les transports et puis la question que nous on appelle du vivre ensemble, d'une société plus solidaire, avec des rapports humains différents. »*[127]

La structure argumentative du premier tract du CGTPAG est ainsi très proche de celle du Collectif pour la Gratuité des Transport en Commun de Poitiers dont ils disent s'être inspiré.



URGENCE SOCIALE

Instaurer la gratuité des transports en commun, c'est d'abord une mesure sociale volontariste de redistribution des richesses collectives, notamment en faveur des foyers les plus modestes.

L'éclatement urbain est l'une des principales causes du gaspillage d'énergie à l'origine du réchauffement climatique. Il impose de longs trajets quotidiens en voiture et accroît les coûts d'infrastructures (réseaux routiers, électriques,...) et les nuisances ordinaires (bruit, pollution, maladies respiratoires, gâchis visuel, ...).

A cause des prix des logements, beaucoup de gens doivent habiter loin de leur lieu de travail . Avec l'augmentation du coût de l'essence et la crise économique, le piège se referme.

Pour tous ceux qui voient leur pouvoir d'achat diminuer la gratuité des transports serait un plus non négligeable.

Notre but est d'augmenter largement l'utilisation des transports en commun et de favoriser les déplacements et les échanges (travail, activités, citoyenneté, culture...), en particulier pour ceux qui n'ont pas les moyens d'avoir un véhicule (chômeurs, jeunes, personnes âgées, etc.)

Les expériences déjà réalisées dans d'autres villes montrent que la gratuité des transports a permis une très forte augmentation de la fréquentation.

URGENCE ECOLOGIQUE

Réchauffement climatique : sacrée voiture !

Le coût du réchauffement climatique a été chiffré à 5.500 milliards d'euros d'ici 2050, soit autant que les deux guerres mondiales ou la crise de 1929 ! En l'espace de 40 ans, les transports sont devenus le premier secteur émetteur de gaz à effet de serre en France représentant aujourd'hui 28% des émissions nationales (35 % des émissions de CO2). Dans la CAP, les transports sont responsables de 37% des gaz à effet de serre.

Si l'on veut prévenir cette catastrophe ou en limiter l'ampleur, il faudrait diviser par quatre les émissions annuelles de carbone dans les pays industrialisés tels que la France.

Réduire la circulation automobile

Le gouvernement et les industriels nous font aujourd'hui la promotion des voitures peu polluantes. Mais la solution la plus efficace, pour faciliter la circulation et améliorer la fluidité routière, reste les transports en commun. Un bus par exemple peut transporter plus de 60 personnes en utilisant la même surface que deux-trois voitures qui transportent en moyenne 1,08 personne. En outre, les transports en commun n'occupent que peu d'espace de stationnement.

Si l'on veut réellement réduire l'usage de la voiture individuelle et les nuisances que cela entraine, il faut des transports en commun plus rapides, plus efficaces et moins coûteux que la voiture. Ainsi, on pourra changer les habitudes.

Et c'est possible, si les réseaux sont denses, séparés de la circulation individuelle (couloirs réservés) ; si les dessertes sont fréquentes avec des combinaisons faciles entre trains, vélos, parkings, bus, navettes... ; si les services répondent aux besoins réels (par exemple, sur la CAP ou Poitiers-Futuroscope, etc.).

PRECAUTION SANITAIRE

La pollution automobile n'est pas nuisible seulement pour la couche d'ozone. Elle menace aussi notre santé.

Dans les villes, particulièrement, les rejets des automobiles entrainent l'augmentation des maladies respiratoires et cardiaques. Sans compter les victimes des accidents dont la majorité se produit en ville ou sur les petits parcours.

Tout cela représente aussi un coût élevé pour la société qui n'est certes pas chiffrable mais est bien réel.

UN PROJET REALISTE FINANCIEREMENT

La gratuité des transports existe dans certaines villes pionnières depuis les années 70 (Colomiers et Compiègne) ; dans les années 1995-2000 celles de Vitré, Châteauroux, Issoudun et Mayenne ont suivi l'exemple. La question est à l'ordre du jour dans de grandes villes comme Toulouse, Nantes, etc.

Dans le rapport 2007, remis à la CAP par la régie des transports poitevins Vitalis, les comptent s'établissent ainsi :

Total général des recettes d'exploitation = 18,3 millions d'€ dont recettes d'usagers = 4,8 millions d'€ et le versement transport des entreprises, affecté par la CAP = 12,2 millions d'€. La subvention représente actuellement 66,7% et la recette de billetterie seulement 26% du total. La gratuité des transports n'est donc pas une idée farfelue.

Le financement peut être assuré essentiellement par une contribution plus importante des entreprises et par un choix politique d'investissement des collectivités territoriales, de l'État et de l'Europe.

La participation des entreprises peut être augmentée. car l'usage des transports en commun diminue les accidents de trajet, les retards au travail, le problème de parking des salariés et des clients.

La CAP peut faire le choix de réorienter les budgets actuels, sans augmenter les impôts, vers les transports en communs gratuits. Aujourd'hui la part du budget de la CAP consacrée aux transports n'est que de 10% alors que cela concerne la qualité de vie de tous les habitants. C'est une question de priorité et de choix politique. Rajoutons à cela l'économie sur les coûts de la billetterie actuelle.

La Région, le département mais aussi les communes hors CAP intéressées par une combinaison avec les transports en commun gratuits de la CAP peuvent aussi participer au financement.

L'État sait trouver des milliards pour éponger les dettes des actionnaires et des banques. La CAP doit exiger une participation importante de l'État au financement des déplacements des citoyens.

Les avantages des transports en communs gratuits entraîneraient des économies sur d'autres budgets qu'il s'agirait de faire participer comme l'équipement du réseau routier, la Santé...

La CAP doit être porteuse d'un raisonnement global et d'une démarche de coût global.

Les transports doivent être assurés par un Service public où se retrouvent élus, usagers et salariés. Cela assure la continuité des services, garantit l'égalité d'accès à tous, permet le contrôle de gestion et d'amélioration des services.

Figure 9 : Tract du Collectif pour la gratuité des TC de Poitiers (SUD Étudiants, Solidaire, Les Alternatifs, NPA), 2009

2.2.2 Évolution du couplage problème/solution à l'épreuve du terrain

À première vue, le discours du CGTPAG en faveur de la gratuité aurait peu évolué et il serait largement inspiré des arguments développés par d'autres collectifs avant lui. S'il est vrai que l'on retrouve encore aujourd'hui la même trame argumentative qu'à ses débuts, à savoir

[127] Entretien avec un militant du CGTPAG, 17 avril 2019.

le découpage entre l'urgence sociale, l'urgence sanitaire et l'urgence climatique, on constate, depuis la création du CGTPAG, un glissement des arguments sociaux, qui prédominait initialement, au bénéfice des problèmes environnementaux. Comment s'est opéré ce glissement argumentatif ? Pourquoi avoir tant insisté sur les bénéfices sociaux de la gratuité lors des premières actions du collectif ? Pour répondre à ces questions, il faut revenir sur les facteurs qui ont pu influencer la construction de ce discours à commencer par la constitution même de ce collectif composé d'organisation marquée idéologiquement et qui partageant une certaine vision des problèmes qui traversent notre société et de la gratuité. Mais à l'épreuve du terrain, certains couplages entre problème et solution ont mieux résisté à la critique et/ou ont mieux retenu l'attention de la population et des décideurs.

Le glissement des arguments sociaux aux arguments environnementaux de la gratuité est observable à travers les documents fournis par le CGTPAG. Si nous revenons au premier tract distribué en décembre 2014, nous constatons que les arguments en faveur d'une « mesure sociale » sont particulièrement développés. La gratuité permettrait de réduire les dépenses des ménages et de favoriser l'accès à la mobilité ce qui aurait des conséquences bénéfiques sur le pouvoir d'achat, le lien social, l'accès à la culture, et même sur la réduction de la discrimination. L'aspect social de la gratuité est le premier argument mis en avant par le collectif puis vient l'aspect environnemental et climatique. Sur les tracts distribués les deux premières années, un espace un peu près équivalent est accordé à ces deux problématiques. Mais à partir de 2016, même si les arguments sociaux sont encore évoqués oralement comme au Forum National de la Gratuité, on constate qu'ils figurent de moins en moins, voire qu'ils ne figurent plus, sur les tracts et les courriers envoyés aux élus. Par exemple, dans un tract distribué en septembre 2016 et intitulé « La gratuité des transports publics : un facteur pour sauver le climat » ne sont présenté que les objectifs de la COP21 pour réduire les émissions de particules fines et des GES. Si la gratuité doit être mise en place c'est avant tout pour « *agir contre le réchauffement climatique ».* Il en est de même dans une courte lettre adressée aux élus du conseil métropolitain en mars 2018 où il n'est fait référence qu'à « *la lutte contre la pollution qui frappe les grandes agglomérations* ». Autre exemple, dans le mémento[128] produit

[128] CGTPAG, *Mémento pour la gratuité des transports publics dans l'agglomération grenobloise,* 31 août 2018, 53p.

par le CGTPAG en 2018 qui permet de synthétiser les arguments en faveur de la gratuité, la majorité du développement est réservé aux problématiques environnementales. À côté, les problématiques sociales sont évoquées en seulement 4 pages.

Si le CGTPAG a autant insisté sur les arguments sociaux de la gratuité à ses débuts c'est qu'à l'époque, les militants qui adhèrent au collectif ne maîtrisent pas les problématiques environnementales contrairement aux problématiques sociales. Comme nous avons pu le voir dans la section précédente, il s'agit d'individus qui ont une grande expérience du militantisme, mais il s'agissait majoritairement de luttes sociales et syndicales contre le chômage, pour l'accès à la culture ou encore pour le droit au logement par exemple.

> *« L'expérience de Voiron, je pense, a convaincu pas mal de personnes, y compris au NPA parce qu'on ne va pas se raconter d'histoire, dans le NPA il y a pleins de gens pour qui les questions écologiques ne sont pas prioritaires. On va être plus sur les questions syndicales, sur les salaires, les sans-papiers... les trucs sur lesquels on est tous depuis plusieurs années »*[129]

D'après les témoignages que nous avons recueillis, les militants des organisations comme le NPA, le Parti communiste ou encore la CGT étaient plus portés sur les questions sociales qu'environnementales.

> *« —Dès le début je dirais on était d'accord, peut-être que tout le monde n'est pas arrivé sur les mêmes bases, peut-être que certains insistaient plus sur le côté social de la gratuité, donc « on va aider les couches populaires » et peut-être que d'autres voyaient plus le côté écologique justement d'inciter à laisser sa bagnole pour prendre les transports en commun.*
> *— Tu te souviens de discussions sur ces sujets de gratuité sociale, gratuité écologique ?*
> *— On en a discuté mais j'ai souvenir que petit à petit tout le monde a intégré le cœur commun que sont la question sociale, la question écologique et la question sanitaire. Et finalement, si tout le monde au départ n'insistait pas de la même façon sur les trois mêmes, rapidement je trouve que l'idée s'est faite commune.*
> *— Est-ce que tu te souviens qui était plutôt pour la question sociale, qui était plutôt pour la question écologique ?*
> *— A priori, ceux qui étaient plus sur la question sociale c'était la CGT et le PC. »*[130]

[129] Entretien avec un militant du CGTPAG, 17 avril 2019.

[130] Entretien avec un membre du CGTPAG, 15 mai 2019.

Lorsque l'on regarde les professions exercées par les membres du CGTPAG on retrouve des fonctionnaires de l'éducation nationale, des syndicalistes ou encore des monteurs vidéo. Il ne s'agit donc pas de spécialistes du monde du transport ou des questions climatiques. Lorsqu'il a été question d'associer des problèmes que la gratuité pouvait résoudre, il a donc été plus aisé pour ces militants de se raccrocher à des problèmes connus et maitrisés c'est-à-dire aux problèmes sociaux.

À l'épreuve du terrain, le CGTPAG a dû adapter son argumentation pour convaincre au mieux son interlocuteur. Or les problèmes environnementaux bénéficient aujourd'hui d'une grande visibilité médiatique[131]. Dans un compte-rendu de septembre 2016, le collectif fait un bilan de ses deux premières années de mobilisation. Il est alors souligné la volonté de « *se mobiliser autour des enjeux du moment* » et en particulier autour des enjeux liés à la pollution. Depuis cette époque, le collectif fait ainsi régulièrement allusion aux objectifs fixés lors de la COP21 et aux rapports du GIEC. Il participe aux marches pour le climat, il présente la gratuité lors d'évènements organisés par des associations ou des collectifs pour le Climat comme lors du forum Alternatiba organisé à Grenoble en janvier 2019 ou au collectif Climat de Voiron en avril 2019. Il nous a également été dit dans nos entretiens que les questions environnementales prenaient de plus en plus d'importance dans l'argumentaire du collectif. Il s'agit donc d'un faisceau d'indices qui nous permet de dire qu'aujourd'hui le couplage entre la gratuité des transports collectifs et le problème de la pollution de l'air est particulièrement bien audible auprès de la population et des décideurs politiques.

2.2.3 Mettre en œuvre la gratuité : la question du financement et de l'investissement

Nous venons de présenter la construction du discours du CGTPAG en faveur de la gratuité des transports collectifs par le processus de couplage de cette solution avec un ensemble de problèmes. Ce processus de couplage est une construction qui s'est faite *a posteriori* c'est-à-dire après que le collectif se soit formé autour d'une solution, celle de

[131] Vanlerberghe Cyrille, « Mobilisation mondiale des jeunes pour le climat », *Le Monde,* 15 mars 2019.

promouvoir la gratuité des transports collectifs. Ce discours a évolué à l'épreuve du terrain, certains arguments ont été renforcés, d'autres ont été progressivement mis de côté. Mais justifier la nécessité de la gratuité en montrant les problèmes qu'elle peut résoudre n'est pas suffisant pour promouvoir cette mesure, encore faut-il montrer que cette mesure est réalisable et donc expliciter la manière dont elle doit être mise en œuvre à commencer par la question de son financement.

Tout comme le coupage problème/solution, la justification de la manière de financer la gratuité s'est faite *a posteriori.* Il faut savoir qu'à Grenoble les recettes de billettique représentent environ 21% du budget annuel du SMTC soit à peu près 36M€[132]. Mettre en place la gratuité implique donc une perte de ces recettes et d'un levier de financement important pour le SMTC. Dès les premières réunions du collectif, au même moment où il est question de lister les problèmes que peut résoudre la gratuité, il est également question de la manière de la financer.

> La question du financement : c'est ce qui peut le plus bloquer, il faut muscler notre argumentation. Il y a des réponses dans l'élargissement du financement à d'autres communes, dans la mobilisation de l'État, dans la hausse des cotisations entreprises comme en Ile-de-France, la suppression du contrôle, etc. (le SMTC est en difficulté financière). La gratuité impliquerait de compenser 30 millions d'euros, dont un tiers en frais de contrôle. Revenir sur la suppression de la taxe professionnelle...[133]

Un peu à la manière de la recherche des problèmes, la résolution de la question du financement s'est faite par tâtonnement. À l'issue des travaux de la « commission argumentaire », il est proposé de considérer les économies que permettrait la gratuité, sur les frais de billettiques et de contrôle des titres de transport mais aussi sur les économies « indirectes ». Si l'on considère que la gratuité a pour effet de diminuer l'usage de la voiture particulière, il devrait y avoir moins d'émissions polluantes, moins d'accidents de la route, moins de frais d'entretien du réseau routier ou encore de dépollution. Il est également évoqué d'arrêter le « gaspillage des grands projets inutiles » comme la vidéosurveillance ou la

[132] SMTC, *Budget primitif 2018,* 2018.

[133] Extrait du compte-rendu de réunion du CGTPAG du 16 septembre 2014.

construction du stade des Alpes et de mieux « redistribuer l'argent ». Ces premiers arguments seront complétés par l'appel à des mesures nationales en faveur de la gratuité comme le versement d'une subvention par l'État, la réduction de la TVA applicable aux transports publics[134] à 5,5% comme les produits de première nécessité ou encore l'augmentation du plafond du Versement Transport[135] (VT) à 2,2% ce qui permettrait de compenser la part actuellement payée par les usagers. Mise à part la question de la TVA, le CGTPAG n'a donc pas beaucoup évolué sur les moyens de financer la gratuité.

Comment financer ?

Aujourd'hui, les transports publics sont déjà financés à 85% par la Métro, le Conseil général et les entreprises. La vente des billets ne couvre que 15% des recettes. La disparition des matériels de billetterie représenterait une économie conséquente. Sans compter les gains en coûts de santé et les gains en coûts écologiques.

Le Conseil général et la Métropole Grenobloise doivent renforcer leur participation au service public des transports ! De plus, les possibilités de financement du manque à gagner sont nombreuses :

- Une réforme de la fiscalité et une véritable et juste répartition des richesses ;
- Demander une subvention de l'État (eu égard aux 230 milliards d'euros en 2013 d'exonérations sociales, d'aides publiques et de cadeaux fiscaux aux entreprises) ;
- Une augmentation de 2 à 2,2% de la taxe-transports payée par les entreprises ;
- Stopper les dépenses dans des projets inutiles.

L'argent existe, il suffit de l'utiliser autrement, en replaçant la démocratie au cœur des processus décisionnels.

Figure 10 : Extrait du premier tract du CGTPAG

Malgré ces propositions pour compenser la perte de recette provoquée par la mise en gratuité du réseau grenoblois, la question du financement reste, pour reprendre les mots d'un militant du CGTPAG, « *une des grosses problématiques* »[136]. Il est donc surprenant de constater que le collectif soutient aujourd'hui l'idée selon laquelle la gratuité doit être accompagné d'investissement important pour améliorer la qualité du réseau. Le collectif propose d'accompagner la mise en gratuité des transports avec une augmentation de la fréquence

[134] La TVA applicable aux transports de voyageur est aujourd'hui de 10% conformément à l'article 279 du Code Général des Impôts.

[135] Le VT est une cotisation payée par les entreprises de plus de 11 salariés et reversée aux AOT. A Grenoble, le taux du VT est à son maximum légal soit à 2% mais ce maximum peut être augmenté par le vote d'une loi comme ça a été le cas à Paris ou celui-ci est de 2,85%.

[136] Entretien avec un militant du CGTPAG, 17 avril 2019.

pour s'adapter à l'augmentation prévisible du nombre de passagers, de renforcer les parkings relais à la périphérie de l'agglomération, d'amélioration des liaisons de banlieue à banlieue et d'étendre l'offre en soirée et de combiner le réseau Tag avec celui du Grésivaudan, du Voironnais et du TER.

Pourtant, cette idée n'apparaissait pas dans les premiers tracts du collectif, il s'agit d'une proposition qui a été « *incorporée* » à leur réflexion.

> *« Au sein du collectif. Pourquoi on regarde là-dedans c'est que par exemple aujourd'hui se développe un débat, et on voit bien sûr la question de la gratuité, où finalement tout se passe comme si on demandait aux gens "Est-ce que vous préférez que les moyens soient accordés pour avoir la gratuité ?" ou "Est-ce que vous préférez que les moyens soient accordés pour que l'offre soit de meilleure qualité ?" »* [137]

Faire le lien entre la gratuité et l'investissement est d'abord un moyen de répondre aux opposants de cette mesure qui estiment que ces deux éléments sont incompatibles. Sur l'agglomération grenobloise, l'une des organisations qui s'oppose le plus frontalement à la gratuité et au CGTPAG est l'Association de Défense des Transports en Commun (ADTC). L'ADTC est une association qui cherche à promouvoir les modes de déplacements alternatifs à l'autonomisme comme la marche à pied, le vélo, les transports collectifs et le covoiturage. Historiquement, l'ADTC a été fondée par Jean Sivardière en 1974 qui, quelques années après, participera à la création de la FNAUT. Ces deux organisations sont restées très proches. Plusieurs membres du bureau de l'ADTC occupent des fonctions importantes au sein de la FNAUT. Concernant la gratuité, la position officielle de l'ADTC est celle de la FNAUT qui est très critique comme nous avons pu le voir en introduction. Pour l'ADTC, la priorité est donc d'investir dans la qualité du réseau ce qui serait incompatible avec la mise en gratuité.

> *« Donc le problème de fond c'est que la gratuité ça coûte chère et le meilleur exemple que l'on puisse citer c'est Bologne. La gratuité a été instaurée à Bologne en 1973 jusqu'en 1977. Alors à l'époque ça a passionné toute l'intelligentsia grenobloise, c'était formidable, une innovation sociale, c'était en plein dans la pensé moyenne de l'intelligentsia grenobloise. Et finalement, les élus bolognais, qui ne sont pas complètement idiots, se sont rendus compte que c'était beaucoup trop coûteux. Ils ont laissé tomber la gratuité, réintroduit une tarification et aujourd'hui seulement il*

[137] Entretien avec un militant du CGTPAG, 16 juin 2019.

> *y a dans la région de Bologne un réseau remarquable de transport public et aussi bien des trains de banlieue que des bus dans la ville. C'est absolument remarquable. Et jamais ce réseau n'aurait vu le jour si la gratuité avait été pérennisée simplement parce que l'on ne peut pas faire les deux. On ne peut pas à la fois investir et se payer la gratuité. »*[138]

Défendre l'amélioration de la qualité du réseau est aussi une manière de ramener le sujet de la gratuité sur un terrain qui fait l'unanimité, qui rassemble. C'est donc un moyen pour le CGTPAG de trouver de nouveaux soutiens à sa cause et d'élargir son réseau. Durant les premières années, l'une des stratégies du collectif a été de chercher à s'agrandir en ralliant à sa cause des organisations qui portaient d'autres luttes. Il a par exemple été question de contacter des organisations humanitaires comme le Secours Populaire, la CIMADE, DAL, APEIS ou le Mouvement des chômeurs[139], une association de parents d'élèves qui s'était mobilisée sur le transport scolaire[140] ou encore l'Association des Paralysés de France[141]. Cette stratégie a rencontré un faible succès. Mais en parallèle il était aussi question de s'élargir en créant des comités locaux. Or encore une fois, les personnes qui ont formé ces comités locaux n'étaient pas des « citoyens lambda ». Sur les trois comités locaux qui existent actuellement, au moins deux ont été constitués par des individus qui, à l'origine, s'étaient mobilisés pour demander au SMTC des meilleures dessertes en transports en commun. C'est à la suite de ces échanges que la question de l'investissement a été introduite dans l'argumentaire du collectif.

> *« Nous, dans notre réflexion au départ, on était que sur la gratuité. Et en fait il est apparu très vite des mouvements, des luttes locales pour obtenir par exemple des arrêts. Donc on s'est dit, la gratuité ne suffit pas, il faut la gratuité et aussi une offre qui corresponde. Les deux sujets sont liés. [...] Donc du coup maintenant on est sur la gratuité et sur la question du développement c'est-à-dire qu'il faut à la fois la gratuité et le développement. On ne veut pas l'opposer. »*[142]

---

[138] Entretien avec un militant de l'ADTC, 7 mai 2019.

[139] Compte-rendu du CGTPAG du 12 janvier 2015.

[140] Compte-rendu du CGTPAG du 21 mars 2015.

[141] Compte-rendu du CGTPAG du 05 octobre 2015.

[142] Entretien avec un militant du CGTPAG, 16 juin 2019.

Pour les militants que nous avons rencontrés, la question de l'investissement pourrait même être un moyen de trouver un terrain d'entente avec l'ADTC qui est pourtant l'un de leurs premiers opposants sur l'agglomération grenobloise.

> *« L'ADTC on n'est pas d'accord sur la gratuité mais on est d'accord sur la nécessité de développer et de préserver le transport en commun. Il y a surement des terrains d'actions communs que l'on doit pouvoir faire. [...] Par ailleurs, comme les transports publics sont dans la ligne de mire d'une future loi, qui, dans les lieux où l'on instaurerait la gratuité, où on a instauré la gratuité annulerait l'obligation du VT pour les entreprises, on pense que là on peut avoir une alliance sur ce point, sur la défense de l'investissement et du financement des transports publics. »*[143]

Pourtant le désaccord est profond entre les deux organisations qui ont pu échanger une fois en 2016 lors d'un débat contradictoire organisé par L'Associations d'Habitants du Grand Grenoble (Lahgglo), débat qui se résumerait à un « *dialogue de sourds* ». Du côté de l'ADTC, l'association serait peu encline à accepter une quelconque alliance avec le CGTPAG.

> *« On est en démocratie, chacun à sa liberté d'opinion. On ne basculera pas dans leur sens, ils ne basculeront pas dans le nôtre. C'est comme les partis politiques, la gauche, la droite. Bon maintenant on est un peu plus au centre. Quelqu'un qui est fondamentalement d'extrême gauche ne va pas convaincre quelqu'un qui est fondamentalement d'extrême droite et inversement. On est pas extrême mais on a des positions assez tranchées. Je ne vois pas. C'est le même genre de débat d'idée. Il n'y en a pas un qui va aller vers l'autre ou inversement. Les deux coexistent. On est en démocratie fort heureusement »*[144]

L'évolution du discours du CGTPAG nous permet de retracer la stratégie consciente ou inconsciente du collectif pour « vendre » sa solution. En parallèle d'un travail de couplage de cette solution avec un ensemble de problèmes, dont certains seront plus opérants que d'autres, le collectif a également cherché à répondre à ses opposants et à s'ouvrir à d'autres « porteurs de causes » en élargissant son discours à la question du développement des transports en commun.

---

[143] Entretien avec un militant de l'ADTC, 16 juin 2019.

[144] Entretien avec un militant de l'ADTC, 17 avril 2019.

2.3 Diffuser un nouvel énoncé pour la gratuité des transports collectifs

2.3.1 Initier et/ou bénéficier de l'ouverture d'une nouvelle fenêtre d'opportunité

Le 5 juillet 2018, le CGTPAG était reçu par le président de Grenoble Alpes Métropole (dit « La Métro »), M. Christophe Ferrari, par le vice-président en charge des finances et du budget de la métropole, M. Raphaël Guerrero, et par le président du SMTC, M. Yann Mongaburu, pour présenter aux trois élus leurs arguments en faveur de la gratuité des transports collectifs à Grenoble. Plus récemment en juin 2019, le collectif a été auditionné lors d'une mission d'information sénatoriale sur le thème de la gratuité des transports collectifs à l'invitation du sénateur communiste isérois M. Guillaume Gontard. Ces deux invitations peuvent sembler inespérées pour un collectif qui milite depuis presque 5 ans sans n'avoir jamais été reçu par un seul élu. Après avoir rassemblé différentes organisations pour créer cette coalition en faveur de la gratuité, après avoir explicité tous les problèmes que la gratuité pouvait résoudre et comment cette gratuité pouvait et devait être mise en œuvre, il semblerait qu'une nouvelle étape ait été franchie par le collectif, celle de capter l'attention des élus et donc des décideurs politiques.

Pourtant, à en croire le collectif, aucun élu ne soutenait la gratuité des transports publics en 2014. Pour Kingdon (2014), pour qu'un sujet soit saisi par les élus et devienne une priorité politique, il faut que celui-ci bénéficie de l'ouverture d'une « *fenêtre d'opportunité* ». Pour expliquer les conditions qui rendent possible cette ouverture, il conceptualise l'existence de trois « courants » : celui des problèmes, celui des solutions et celui des politiques. Une politique publique ne peut être adoptée que lorsque ces trois courants se rencontrent. Dans le cas de la gratuité des transports collectifs, nous avons bien le courant des solutions porté par le CGTPAG et le courant des problèmes avec la forte médiatisation du réchauffement climatique et des enjeux environnementaux par exemple. Dans la partie précédente, nous avons décrit le processus argumentatif de couplage de cette solution à un ensemble de problèmes par le collectif c'est-à-dire la rencontre entre le courant des problèmes et celui des solutions. Mais, jusqu'à très récemment, il manquait un contexte politique favorable, un courant des politiques, qui permette aux élus d'être réceptifs à ce couplage et donc de mettre

véritablement cette question « à l'agenda ». Comment expliquer cet intérêt nouveau porté par des élus pour le collectif ? Est-ce le résultat des efforts engagés par le CGTPAG pour mettre la question de la gratuité à l'agenda ? Les actions du CGTPAG sont-elles le seul facteur qui permet d'expliquer l'attention aujourd'hui portée au collectif ?

Le CGTPAG est particulièrement actif. Au rythme d'une réunion toutes les deux à trois semaines, il programme de nombreuses actions pour promouvoir la gratuité : signature de pétitions, distribution de tracts, collage d'affiches, organisation de conférences de presse, de débats publics, envoie de lettres aux élus, participation à différents forums ou manifestions etc. Pour bien se rendre compte de l'ampleur des actions menées par le collectif, nous avons essayé de lister l'essentiel de leurs actions depuis 2014[145].

Date	Actions / Évènements
juin 2014	Réunion publique sur la gratuité des transports collectifs organisé par le NPA de Voiron à Grenoble
septembre 2014	**Création du Collectif pour la Gratuité des Transports Collectifs de l'Agglomération Grenobloise (CGTCAG)**
novembre 2014	Lancement d'une pétition pour la gratuité des transports publics à Grenoble
10/12/2014	Conférence de presse pour annoncer le débat public du 24 février 2015
24/02/2015	Débat public à la Maison du Tourisme à Grenoble (Magali Giovannangeli)
09/03/2015	Lettre adressée aux candidats aux élections départementales
28/06/2015	Débat public à Fontaine lors de la Fête du Travailleur Alpin (invité : Magali Giovannangeli, Yann Mongaburu, Jean-Paul Trovero)
29/10/2015	Débat public à Fontaine
05/11/2015	Débat public à Saint-Martin d'Hères (invité : Paul Ariès)
02/03/2016	Débat public à Echirolles
24/03/2016	Conférence de presse
06/04/2016	Débat contradictoire organisé par Lahgglo (Les Associations d'Habitants Grand Grenoble) entre l'ADCT (Jean Sivardière) et le CGTPAG
01/05/2016	Tenu d'un stand à fête du travail
14 et 15/05/2016	Rencontres nationales pour la gratuité des transports publics organisé par le collectif (invité : Magali Giovannangeli, Wojciech Kębłowski et Allan Alükula)

[145] Sources : compte-rendu de réunion du CGTPAG et entretiens avec des militants du collectifs. Nous n'avons pas intégré les campagne de distribution de tract qui sont régulièrement lancées par le collectif.

24, 25 et 26/06/2016	Stand à la Fête du travailleur Alpin
13/10/2016	Conférence de Presse pour annoncer la création de la journée nationale de la gratuité
23/10/2016	Débat public à Grenoble
01/02/2017	Conférence de presse pour annoncer le débat public du 7 février 2017
07/02/2017	Débat public organisée à la Maison du Tourisme à Grenoble (invité : Maxime Huré, Henri Briche)
01/05/2017	Stand pour la fête du travail
24/06/2017	Mobilisation « 4h pour la gratuité » avec le collectif antipub
28 et 29/09/2017	Distribution de tracts au salon Minatec
24/01/2018	Conférence de presse pour annoncer le débat public du 7 mars 2018
07/03/2018	Débat public à la Maison des Associations à Grenoble sur l'élargissement de l'A480 et la gratuité
30/03/2018	Envoie par le CGTPAG d'un courrier à M Ferrari, Président de Alpes-Métropole, pour solliciter une intervention lors de la séance plénière du vendredi 6 avril 2018.
06/04/2018	Manifestation du CGTCAG devant la métropole
05/07/2018	Le CGTPAG a été reçu par les Présidents de la Métropole et du SMTC
22 au 26/08/2018	Participation du collectif à l'université d'été d'ATTAC
18/09/2018	Conférence de presse du CGTPAG
10/10/2018	Manifestation du CGTPAG devant la mairie de Grenoble
13/10/2018	Participation à la marche pour le climat
05/01/2019	Participation du collectif au forum pour la gratuité à Lyon
19/01/2019	Participation au forum climat d'Alternatiba à Grenoble
26/01/2019	Participation à la marche pour le climat
08/04/2019	Débat public à Voiron organisé par le collectif climat du Voironnais en collaboration avec le CGTPAG (invité : Vanessa Delevoye et Guillaume Dubrulle, de l'agence d'urbanisme de Dunkerque)
30/04/2019	Le collectif rencontre le sénateur Guillaume Gontard
15/05/2019	Le collectif est auditionné dans le cadre d'une mission sénatoriale sur la gratuité des transports en commun

L'objectif de toutes ces actions est d'arriver à pénétrer l'arène politique. Mais en 2014, la question de la gratuité n'intéresse pas les élus locaux. Afin d'attirer leur attention, le collectif

décide d'engager des opérations de sensibilisation auprès de la population et plus particulièrement des usagers des transports collectifs.

> *« Pour vous la faire courte, la stratégie parce qu'on avait bien conscience qu'on avait des gros obstacles politiques puisque c'est une idée qui est pour l'instant très minoritaire on n'a pas d'élus qui étaient positionnés en faveur de la gratuité, donc on s'est dit "il faut faire de la sensibilisation, il faut mettre ça au débat sur l'agglo". Donc on a fait beaucoup de tractage.»*[146]

Ces actions consistent alors à distribuer des tracts, à coller des affiches et à lancer une pétition en faveur de la gratuité pour imposer un débat au niveau de Grenoble à terme, il s'agit bien à termes d'interpeller les élus au travers d'une mobilisation populaire. Or on peut se demander le poids réel de ces actions pour atteindre un tel objectif. Prenons l'exemple de la pétition lancée en novembre 2014 par le CGTPAG. L'une des promesses de campagne d'Éric Piolle était de mettre en place un système de pétition/votation à Grenoble. Si une pétition remportait plus de 2 500 signatures, le conseil municipal se devait de délibérer sur la question. Si la pétition remportait plus 8000 signatures alors celle-ci devait faire l'objet d'un vote et la proposition devait être adoptée à condition que la participation ait atteint au moins le niveau de celle de l'élection municipale[147]. En 2014, l'idée est donc d'obtenir au moins 2500 signatures pour attirer l'attention des élus[148]. Cinq ans après, cette pétition ne comptabilise que 1179 signatures[149] soit un niveau insuffisant pour être discuté en conseil municipal. Ce n'est donc pas grâce à cette pétition que le sujet sera finalement mis à l'ordre du jour lors du conseil municipal du 24 septembre 2018. Pour Jean-Gabriel Contamin, les tracts (Contamin, 2008) tout comme les pétitions (Contamin, 2009) permettent surtout aux militants d'engager la conversation avec les habitants sans que cela ne soit trop coûteux puisque chacun peut sortir de cette interaction très rapidement. Il s'agit d'un moyen de tester l'accueil d'une

---

[146] Entretien avec un militant du CGTPAG, 17 avril 2019.

[147] RCGE, *120 engagements pour Grenoble*, 2014, 20p.

[148] Le système de pétition/votation a été mis en place en février 2016 par la municipalité avant d'être retoqué par le tribunal administratif en mai 2018. Source : Obels Maud, « A Grenoble, la démocratie participative fait pschit », *Le Monde,* 31 janvier 2019.

[149] Pétition en ligne disponible sur : http://www.gratuite-transports publics.ouvaton.org/petition/. Consulté le 21 juin 2018.

mesure auprès de la population et de recruter des sympathisants et donc de participer à la mise à l'agenda d'un problème. Cependant, il souligne le « *faible rendement* » (Contamin, 2008) de l'activité de tractage tout comme celui du pétitionnement qui ne serait « *tout simplement pas un moyen très efficace de protestation* » (Kaase et Marsh, 1979 ; cité par Contamin 2009).

En parallèle de ses actions sur le terrain, le CGTPAG organise des réunions publiques dans lesquelles il invite des personnalités politiques de villes ayant mis en œuvre la gratuité, des philosophes et des chercheurs qui travaillent sur cette thématique et qui proposent un discours « alternatif » à celui proposé par les économistes et les spécialistes du transport. Lors de leur premier débat public le 24 février 2015 est invitée Giovannangeli, présidente jusqu'en 2014 de la communauté d'agglomérations du Pays d'Aubagne et de l'Étoile, où la gratuité des transports publics a été instaurée en mai 2009. Quelques mois plus tard, à la fête du travailleur Alpin, un nouveau débat est organisé. Cette fois-ci est invité Mme Giovannangeli mais aussi Yann Mongaburu, président du SMTC, et M. Trovero, président du SEMITAG. L'année suivante, le CGTPAG organise une « Rencontre nationale pour la gratuité des transports publics », où il convie d'autres collectifs en France qui défendent cette mesure ainsi que le chercheur Wojciech Kębłowski, Magali Giovannangeli et Allan Alükula, chargé de la promotion de Tallinn, capitale de l'Estonie qui a mis en place la gratuité en 2013. Il a également été organisé un autre débat public à la Maison du Tourisme en 2017, avec deux chercheurs : Maxime Huré et Henri Briche, auteurs d'une étude sur l'impact de la gratuité des bus les week-ends à Dunkerque[150]. Enfin, en avril 2019 a été organisé un débat public à Voiron auxquels ont pu participer deux techniciens de l'agence d'urbanisme de Dunkerque. Inviter des personnalités reconnues est une manière de donner de la visibilité à l'action du collectif sur Grenoble. Ces réunions publiques attirent la curiosité de certains élus municipaux ainsi que celle des journalistes. Elles permettent aux collectifs de renforcer son discours en montrant que la

[150] Briche Henri, *Dunkerque, "laboratoire" de la gratuité des transports en commun. Retour sur les effets de la gratuité partielle* [rapport pour le compte de l'Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandres Dunkerque et de la Communauté Urbaine de Dunkerque, mars 2017

gratuité est possible même dans des grandes agglomérations comme Aubagne, Tallinn ou encore Dunkerque.

L'année 2018 correspond à un tournant pour le collectif avec une véritable prise en compte de ses revendications par les élus. Les pétitions, les tracts, les conférences de presse et les réunions publiques auraient-elles enfin porté leurs fruits ? On peut en tout cas constater que le répertoire d'action du collectif a peu évolué en 5 ans et que pendant 4 ans, ses actions ont eu un impact relativement faible sur l'attention portée par les élus sur la gratuité. Il faut donc s'intéresser à d'autres facteurs exogènes qui expliqueraient cette récente « mise à l'agenda » de la gratuité à Grenoble.

> *« — Pouvez-vous m'expliquer comment a évolué la stratégie du collectif vis-à-vis de la gratuité pour faire adopter cette mesure à Grenoble ?*
> *— On s'adapte à l'actualité c'est-à-dire qu'il y a eu un progrès qui est la prise en compte de cette question par le conseil métropolitain en tout cas certains membres du conseil qui sont pour, d'autres qui se sont déclarés pour une étude mais s'ils se sont déclarés pour une étude c'est évidemment le résultat des actions qu'on a menées auparavant et puis de l'élargissement du nombre de villes qui choisissent la gratuité. »*[151]

Parmi ces facteurs, nous pouvons citer la montée en puissance des préoccupations environnementales et climatiques (courant des problèmes), le récent passage en gratuité du réseau de Dunkerque et de ses 200 000 habitants qui a bénéficié d'un relais médiatique important (courant des solutions) ou encore de l'approche des futures élections municipales en 2020 où la gratuité pourrait figurer comme la mesure phare de certains programmes électoraux (courant des politiques).

[151] Entretien avec un militant du CGTPAG, 16 juin 2019.

2.3.2 La gratuité saisie par les élus

En 2018 s'ouvre donc une nouvelle fenêtre d'opportunité pour la gratuité des transports collectifs. Concrètement sur le terrain, ce phénomène est ressenti par les militants qui ont le « sentiment » que la gratuité est un sujet auquel on porte enfin attention.

> *« Moi le sentiment que j'ai c'est que depuis cet automne, depuis les manifestations climat, cette prise de conscience que la question est devenue de plus en plus présente dans le débat public, que nous on est amené à intervenir, on est de plus en plus sollicité. [...] Alors que pendant 2/3 ans c'était relativement calme, même si on sentait bien que l'on progresse dans les discussions. Là c'est une progression sensible à tel point qu'à la dernière réunion, un représentant du collectif de Saint-Égrève disait qu'il avait entendu ce sujet dans la discussion dans le tram. Ça veut dire que c'est un sujet qui monte, moi je dirais depuis l'automne de manière très sensible. »*[152]

In fine, l'objectif du collectif a toujours été de faire en sorte que la gratuité des transports collectifs soit saisie par les élus pour être mise en place. Si pendant les 3 à 4 ans l'essentiel de leur action était destiné à sensibiliser la population à cette question, c'est surtout parce que les élus se montraient relativement peu intéressés par le sujet. En 2015, le collectif avait par exemple rencontré M. Mongaburu sans que cela n'aboutisse à la mise en débat de la gratuité au sein du SMTC, de la Métropole ou de la municipalité grenobloise[153].

Mais en 2018, porté par le sentiment que l'opinion publique évolue vis-à-vis de la gratuité, le collectif décide de retenter de nouvelles actions en direction des élus. La stratégie du collectif devient alors plus frontale. Pour la première fois, le collectif recours à la manifestation. Une première mobilisation est organisée le 6 avril 2018 devant le siège de la Métropole de Grenoble en plein conseil métropolitain. Une deuxième sera organisée le 10 octobre 2018 devant la mairie de Grenoble pendant le conseil municipal.

> *« La stratégie si tu veux, on a toujours pensé d'abord que c'était une lutte de longue haleine et donc qu'il fallait informer la population. Des tracts on en a distribués des dizaines de milliers depuis 5 ans, on en a beaucoup distribués. On a senti une évolution de l'opinion publique, ça se sent. Là où on a changé un petit peu d'action*

---

[152] *Ibid.*

[153] CGTPAG, *Compte-rendu de réunion,* 16 février 2015 ; CGTPAG, *Compte-rendu de réunion,* 17 avril 2015

> *ça a été au printemps 2018, où là justement on a décidé de mener une première action envers les élus et donc c'est là qu'on a décidé d'aller manifester devant la réunion du conseil métropolitain au moment où il se réunissait. Ça c'était en avril 2018. Donc on a appelé les gens à se réunir. Sont venus entre 100 et 200 personnes. Ça a été efficace dans le sens où plusieurs élus sont descendus de leur réunion, notamment le président du SMTC, Yann Mongaburu. C'est là qu'il a commencé à nous parler d'une enquête et c'est là je dirais qu'il a commencé à nous prendre au sérieux. Alors aujourd'hui, je ne dis pas que l'on y songeait pas, mais notre stratégie c'est de capitaliser notre travail de conscientisation dans la réalisation en faisant des démarches auprès des élus. On a eu plusieurs rencontres avec des élus de la métropole, une avec les élus de la métropole, une avec le SMTC et là avec un sénateur de l'Isère. Là on est convoqué à une réunion de mission du Sénat au mois de juin, prochainement, Michel y va, il fait partie de la délégation »*[154]

La première manifestation à la Métropole est un vrai succès. Certains élus descendent à la rencontre des manifestants pour soutenir leur action. Se dessine alors les premiers soutiens politiques à la gratuité des transports collectifs. Au sein du groupe des élus communistes *Communes, Coopération et Citoyenneté* (CCC), les élus ne sont pas unanimes sur le sujet mais le collectif peut compter sur le soutien de Jean-Paul Trovero, maire de Fontaine, ainsi que sur celui de Renzo Sulli, maire d'Echirolles et de Patrick Durand, conseiller municipal de Pont-de-Claix. Le groupe *Agir pour un Développement Intercommunal Solidaire* (ADIS) dit « des petites communes » semble également pouvoir être un soutien à la gratuité. Cette mesure est en tout cas défendu par Françoise Gerbier, maire de Venon, et Jacques Nivon, à l'époque maire de Champ-sur-Drac[155].

En plus du recours à la manifestation, le collectif présente une nouvelle revendication : celle de mener une étude de faisabilité sur la gratuité des transports publics sur l'agglomération grenobloise. Plus que les résultats de cette étude en eux-mêmes, il s'agit surtout d'une stratégie, au même titre que les manifestations, devant servir à ouvrir un débat au sein de l'arène politique grenobloise.

---

[154] Entretien avec un militant du CGTPAG, 15 mai 2019.

[155] Jacques Nivon a démissionné en octobre 2018 de sa fonction de maire de Champ-sur-Drac. Il est aujourd'hui conseiller municipal. Source : Zanardi Estelle, « Maire depuis 1999, Jacques Nivon quitte sa fonction », *Le Dauphiné Libéré,* 30 septembre 2018.

> *« — Comment avez-vous été amené à vous dire qu'il fallait demander une étude à Grenoble ?*
> *— C'est un peu tactique. Nous on sait que c'est faisable. Par contre on a envie que les élus, pour faire bouger les lignes, vus qu'ils disent toujours que financièrement ce n'est pas possible... enfin il y a tous les arguments possibles. On s'est dit que si on lançait une étude un peu honnête peut-être que ça ferait avancer les choses.*
> *— Cette réflexion-là est venue quand ?*
> *— [...] Je dirais, il y a deux ans. C'est vrai qu'on avait appris qu'il y avait plusieurs villes qui étaient en train aussi de lancer des études. Non et puis on voit bien qu'il y avait un blocage. »*[156]

La demande de réaliser une étude de faisabilité remporte rapidement l'adhésion des élus. Quelques mois plus tard, les communes de Gières et d'Échirolles profitent de la rédaction du PDU horizon 2030 de l'agglomération grenobloise pour faire pression sur le SMTC afin que celui-ci s'engage véritablement en inscrivant la réalisation de cette étude au PDU[157]. Les communes de Grenoble[158], de Venon[159], et de Champ-sur-Drac[160] votent toutes les trois un vœu en conseil municipal pour la réalisation d'une étude sur la gratuité des transports collectifs.

Cette récente appropriation de la gratuité par les élus peut être reliée aux actions du collectif. Les communes des Gières et de Venon y font explicitement allusion.

Le maire expose la démarche du collectif pour la gratuité des transports publics de l'agglomération grenobloise, qui milite pour l'instauration de la gratuité à Grenoble. Cette mesure pour être adoptée, nécessite le recours à une étude préalable pour évaluer le report modal et ses effets sur le niveau de pollution, les émissions de gaz à effet de serre, les retombées économiques, les financements nécessaires... Le maire propose au Conseil de demander qu'une étude d'impact sur la gratuité des transports publics soit diligentée par la métropole.[161]

[156] Entretien avec un militant du CGTPAG, 17 avril 2019.

[157] SMTC, *Avis des personnes publiques concertées*, juin 2018. Disponible sur : http://www.smtc-grenoble.org/le-pdu-horizon-2030.

[158] Mairie de Grenoble, *Compte rendu du conseil municipal du 24 septembre 2018.*

[159] Mairie de Venon, *Compte rendu du conseil municipal du 17 décembre 2018*.

[160] Mairie de Champ-sur-Drac, *Compte rendu du conseil municipal du 7 janvier 2019.*

[161] Extrait du compte-rendu du conseil municipal de Venon du 17 décembre 2018.

Début avril, le Président du Syndicat Mixte des Transports en Commun (SMTC) a reçu une délégation d'usagers et de syndicats et a promis de mettre à l'étude un système de gratuité des transports en commun comme de nombreuses agglomération le pratique déjà. Cette mesure doit être inscrite au PDU.[162]

Le vœu déposé à Grenoble, repris par la mairie de champ-sur-Drac, a été déposé par deux élus de l'opposition, Mme Richard-Finot et M. Guy Tusher[163]. Lorsque nous les avons interrogés sur ce qui les avait amené à déposer ce vœu, ils nous ont présenté un ensemble de facteurs : l'existence du collectif mais aussi le positionnement de certains élus métropolitains en faveur de la gratuité ou encore le cas de Dunkerque relayé par la presse.

> *« — Ce qui nous a amené à le faire c'est ce que je vous disais, la majorité actuelle et surtout la majorité métropolitaine est en train de se rendre compte que la gratuité c'est quelque chose auquel il faut qu'ils s'attèlent, en tout cas à son étude. Donc on s'est dit, parce qu'il y a eu plusieurs événements, plusieurs déclarations...*
> *— Vous pensez à quelles déclarations ?*
> *— Je ne sais plus... le président M. Ferrari, je ne sais plus ce qu'il a dit à un moment donné... On a senti... Je n'arrive plus à trouver les éléments factuels. Il y a eu Dunkerque aussi. C'était quand Dunkerque ?*
> *— Oui c'est vrai qu'il y a eu Dunkerque...*
> *— En fait on en a parlé dans la presse nationale donc on s'est dit « ouh là là, là il y a une fenêtre d'opportunité qui s'ouvre » et donc on va faire une proposition à nos camarades de la majorité sur la gratuité. »*[164]

À partir de 2018, on observe bien une appropriation de la question de la gratuité des transports collectif par certains élus. Ce phénomène peut être relié aux actions entreprises par le collectif et notamment à la manifestation organisée en avril 2018 qui a permis de faire émerger de nouveau soutiens politiques. Ces soutiens se sont cristallisés autour d'une nouvelle requête du CGTPAG, celle de demander à Grenoble Alpes Métropole de diligenter une étude sur les impacts de la gratuité des transports publics. Mais cet intérêt porté par les élus doit également être mis en lien avec d'autres facteurs qui ne sont pas du fait du collectif

---

[162] Extrait de l'avis de la commune de Gières sur le PDU.

[163] M. Tuscher et Mme Richard Finot ont quitté la majorité pour former leur propre groupe *Ensemble à Gauche* en janvier 2017. Source : Benarbia Saléra, « La majorité municipale se fissure », *Le Dauphiné Libéré,* 9 janvier 2017.

[164] Entretien avec M. Tuscher et Mme Richard Finot, 17 avril 2019.

comme la montée en puissance des problèmes environnementaux et climatiques, la récente mise en gratuité des transports publics à Dunkerque ou l'approche des élections municipales en 2020 qui ont créé un terreau favorable à l'émergence de cette mesure.

Conclusion de la partie 2

Au lendemain des élections municipales de 2014, alors que la promesse de mise en gratuité des transports pour les moins de 25 ans appartient déjà au passé, la gratuité des transports publics renaît portée par un nouvel entrepreneur de politique publique : le Collectif pour la Gratuité des Transports Publics de l'Agglomération Grenobloise (CGTPAG). La naissance de ce nouveau porteur de causes s'accompagne de nouvelles opérations de couplage entre une solution, la gratuité des transports pour tous, et un ensemble de problèmes que cette solution pourrait résoudre. A l'épreuve du terrain, le discours du CGTPAG a évolué, passant des problèmes sociaux aux problèmes environnementaux, de la question du financement à celle de l'investissement pour améliorer la qualité du réseau. Après avoir multiplié les actions de distribution de tract, de collage d'affiche, de recueil de pétitions, après avoir organisé une dizaine de réunions publiques, il semblerait que le collectif ait atteint son objectif : mettre la question de la gratuité à l'agenda en demandant à ce qu'une étude d'impact soit réalisée à Grenoble.

Avec le lancement de cette nouvelle étude, de nouveaux acteurs sont amenés à se saisir de la question de la gratuité. Il s'agit des experts en transports à qui on a passé commande, des techniciens du SMTC chargé du suivi de l'étude et des élus qui s'approprient ces nouveaux résultats.

Partie 3 Le lancement d'une étude de faisabilité, la gratuité de retour sur la scène politique grenobloise ?

Après que la gratuité pour les moins de 25 ans ait été abandonnée en 2015, il semblerait que le sujet de la gratuité des transports collectifs refasse surface en 2018 avec une nouvelle revendication portée par le CGTPAG et par certains élus locaux : celle d'étudier la faisabilité de la mise en œuvre de la gratuité totale des transports collectifs. Cette revendication a de quoi surprendre, comment peut-on envisager de mettre en œuvre une gratuité totale des transports collectifs quand la simple gratuité limitée aux moins de 25 ans n'a pas pu aboutir ?

Pourtant, fin 2018, une étude est bel et bien commandée par le Syndicat Mixte des Transports. Le lancement de cette étude est d'autant plus surprenant que le commanditaire n'est autre que le président du SMTC et élu de la majorité municipale grenobloise : Yann Mongaburu. Or Yann Mongaburu s'était engagé, aux côtés des autres militants écologistes RCGE, à mettre en place la gratuité pour les moins de 25 ans pendant la campagne pour les municipales de 2014. En tant que président du SMTC, il n'a pas réussi à faire adopter une telle mesure. Relancer le débat sur la gratuité des transports en commun le revoie donc à son propre échec. Pour quelles raisons a-t-il pris une telle initiative ?

Si cette étude a été commandée par M. Monguburu, sa réalisation a été confiée aux services techniques Grenoble Alpes Métropole qui ont fait appel à une Assistance à Maîtrise d'Ouvrage (AMO) et plus particulièrement à un bureau d'études spécialisé dans la tarification des services publics commerciaux. Le dossier a été confié à « un expert indépendant » en économie des services publics commerciaux chargé d'évaluer les conséquences d'une politique de gratuité à Grenoble en lien avec les « services techniques » de Grenoble Alpes Métropole. Or « *Toute analyse des situations expertise doit prendre en compte deux partenaires »,* le commanditaire de l'étude, bien évidemment, mais aussi l'ensemble des experts scientifiques chargés de répondre à la commande politique (Restier-Melleray, 1990, p. 551).

À terme, l'analyse des situations d'expertises doit permettre d'étudier le lien entre l'étude et l'action, ou, dit autrement, entre l'expertise et la décision (Bentayou, 2009, p. 72). C'est là toute la difficulté qui nous a amené à rédiger cette dernière partie. Cette étude de faisabilité doit être rendue publique à l'automne 2019 soit après la rédaction de ce présent mémoire. Il est donc impossible aujourd'hui d'analyser la manière dont cette étude sera saisie voire instrumentalisée par les décideurs politiques. En l'absence du dénouement, les éléments présentés ici devront être pris avec précaution.

3.1 L'étude de faisabilité comme commande politique

3.1.1 Un commanditaire défavorable à la gratuité totale des transports collectifs

Si Yann Mongaburu s'est engagé à lancer une étude de faisabilité de la gratuité totale des transports collectifs, ce n'est pas du fait d'un changement profond de ses convictions personnelles depuis son arrivée à la présidence du SMTC. Le discours qu'il avait pu tenir le 28 juin 2015 à la fête du Travailleur Alpin de Fontaine, alors qu'il était invité par le CGTPAG à s'exprimer sur le sujet[165], est proche du discours qui continue d'être le sien aujourd'hui[166]. Yann Mongaburu est un écologiste qui fait partie des écologistes qui ne sont pas fondamentalement opposés à la gratuité des services publics. Il considère que certains services publics, vitaux à ses yeux, méritent d'être gratuits comme la santé, l'éducation ou les premiers m^3 d'eau. Mais il a toujours été ambigu quand il s'agit d'aborder la gratuité des transports collectifs.

> *« Moi j'ai des services publics sur lesquels j'ai une conviction forte sur leur gratuité nécessaire parce que c'est des services publics qui répondent à des besoins sociaux absolus sur lesquels il n'y a pas d'usage et de mésusage, sur lesquels il ne doit pas y avoir de limites, sur lesquels il ne doit pas y avoir de régulation. Je pense par exemple à la santé, je pense à la scolarité [...]. Il y a d'autres services qui relèvent de biens*

[165] CGTPAG, *Part 3 - Fête du TA 2015-Débat gratuité des transports publics - Interventions des invités* [vidéo], 28 juin 2015 [en ligne]. Disponible sur https://www.dailymotion.com/video/x2wcs97. Consulté le 28 juillet 2019.

[166] Nous avons pu rencontrer M. Mongaburu en entretien le 24 juillet 2019.

> *communs à un moment où on doit préparer, accompagner, aider, une transformation sociale et écologique, éthique. Je pense aux bien communs sur l'eau, je pense aux biens communs sur l'énergie, nous défendons ensemble à la métropole et au-delà de la métropole une tarification qui soit une tarification progressive, qui inclut un seuil de gratuité pour les premiers besoins vitaux »*[167]

> *« Pour moi le débat sur la gratuité est légitime. [...] Encore une fois, avant que soit voté que l'école était gratuite, elle était payante et personne n'imaginait que l'enseignement pouvait être gratuit et il est devenu gratuit. Avant le conseil national de la résistance, personne n'imaginait que la santé pouvait être gratuite jusqu'au jour où on a mis en place la sécurité sociale.»*[168]

Cette ambiguïté tient du fait qu'il n'a jamais exprimé une position tranchée sur le sujet. Malgré tout, plusieurs éléments de son discours nous permettent de faire l'hypothèse qu'il est au moins défavorable à la gratuité totale des transports collectifs car il a systématiquement recours à une stratégie d'évitement du sujet et de digression vers des sujets connexes.

S'il revendique la légitimité du débat sur la gratuité des services publics et qu'il affirme défendre certaines gratuités comme l'éducation ou la santé, il évite bien souvent de parler de celle des transports collectifs alors même qu'il est interrogé explicitement sur cette question.

> *« — Quelle est votre position vis-à-vis de la gratuité des transports collectifs ?*
> *— J'ai toujours encore aujourd'hui le questionnement chevillé au corps, je suis toujours ultra questionné. On parle de scolarité gratuite et on en parle depuis un siècle et on n'a pas encore réalisé cette promesse puisque la scolarité elle n'est pas gratuite en France.*
> *— Pour les transports en commun ?*
> *— Sur l'eau qui est un besoin fondamental, encore plus fondamental que le déplacement, on a des premiers m3 qui sont des premiers m3 de nécessité et pas de gaspillage sur lesquels on devrait garantir une gratuité pour qu'il n'y ait pas de biais, de ressources, au sens ressources financières dans l'accès à ces besoins fondamentaux. »*[169]

---

[167] Extrait du discours de Yann Mongaburu à la fête du Travailleur Alpin de Fontaine, 28 juin 2015.

[168] Entretien avec Yann Mongaburu, 24 juillet 2019.

[169] *Ibid.*

En plus d'éviter de parler de la « gratuité » des transports en commun, il évite également de parler des « transports en commun » préférant amener le débat vers d'autres modes de déplacements. Si l'on prend l'exemple de son discours à la fête du Travailleur Alpin en 2015, il n'aborde quasiment pas la question des transports collectifs, préférant parler de l'usage de la marche à pied, du vélo ou de la voiture.

> *« On a beaucoup parlé de voiture et de transports en commun dans les prises de parole. On a peu parlé de la marche à pied, on a peu parlé du vélo... »*
>
> *« Je vais prendre un exemple qui n'est pas celui des transports en commun, qu'on a fait à la métropole le mois dernier à mon initiative. On a modifié la tarification des parkings en ouvrage... »*
>
> *« Qu'on se dise les choses, aujourd'hui il y a un mode de déplacement dont personne ne questionne le coût, dont en tout cas nous n'arrivons pas à questionner le coût et à la mettre au centre du débat alors que c'est la véritable question, c'est celui du coût de la voiture... »*[170]

Finalement, après avoir évité la question de la « gratuité » puis celle des « transports en commun », M. Mongaburu recourt à la même stratégie de changement du sujet quand il s'agit de parler, enfin, de « gratuité des transports collectifs » puisqu'il choisit de ramener le débat à « la gratuité de la mobilité » c'est-à-dire à la gratuité de l'ensemble des modes de déplacements qui permettent de lutter contre l'autosolisme.

> *« On va d'abord parler de ce qui est souhaitable avant de parler de ce qui est possible. Avant de réfléchir à ce qui est possible et de comment on le réalise, il faut se questionner sur le sens, la portée que l'on y donne, le sens de la transformation à opérer. Le premier sens de la transformation à opérer, je le dis quand je parle d'autres éléments de tarification, quand on parle de déplacement, c'est arrêter de penser les déplacements dans des modes séparés [...]. C'est peut-être la première chose que je voudrais mettre au débat quand on parle de tarification. Y compris quand on parle de tarification et de financement, je pense que nous avons une révolution à faire dans le regard que l'on y porte. La révolution c'est qu'il ne faut pas penser que la tarification des transports en commun. Il faut penser quel est le coût et quelle est la tarification des différents modes de déplacements : celui sur la voiture, celui sur les transports en commun.»*[171]

---

[170] Extrait du discours de Yann Mongaburu à la fête du Travailleur Alpin de Fontaine, 28 juin 2015.

[171] *Ibid.*

> *« On parle beaucoup de la gratuité, on débat beaucoup de la gratuité du transport public, mais on ne pense pas la gratuité des services de mobilité. Or aujourd'hui on a plein d'autres services de mobilité qui participent de la chose. C'est vrai du ferroviaire, c'est vrai du vélo, de l'autopartage, qui sont aussi des services qui permettent de diminuer l'usage de la voiture individuelle. »*[172]

Ramener le débat de la gratuité des transports collectifs à celui de tous les modes de déplacements, excepté à la voiture, permet d'amplifier la contrainte financière qui pèse sur la mise en œuvre de la gratuité. Or il s'est toujours montré « *précautionneux* », pour ne pas dire septique, sur la manière de financier une telle mesure.

> *« La question cruciale que ça pose c'est le mode de financement des services de mobilité en réalité. Aujourd'hui dans notre territoire, la contribution des usagers représente 38M€ sur le transport public, ça représente 1M€ sur le vélo, un peu moins sur l'autopartage. Ça veut dire que c'est 40M€ dont on parle. Est-ce qu'on peut se passer de ces 40M€ de recette demain ? Évidemment pas »*[173]

Un faisceau d'indices semble donc aller dans le sens de notre hypothèse qui est que le commanditaire n'est pas favorable à la gratuité totale des transports collectifs. Pourtant, c'est bien M. Mongaburu qui sera, seul, à l'initiative du lancement d'une étude de faisabilité portant exclusivement sur cette gratuité. Nous pouvons donc nous demander ce qui l'a poussé à lancer une étude sur un sujet qu'il ne soutient pas.

3.1.2 Une étude sans portage politique

À l'origine, le président du SMTC n'était pas favorable au lancement de cette étude. Il s'est d'ailleurs opposé aux premières demandes émanant des élus de l'agglomération et plus particulièrement à celle de deux élus municipaux de la ville de Grenoble, Mme Richard-Finot et M. Guy Tuscher. Le 24 septembre 2018, ces deux élus d'opposition avaient déposé un vœu afin « *de réaliser dans les 6 mois une étude sur la mise en place de la gratuité [totale, ndlr] des*

---

[172] Entretien avec Yann Mongaburu, 24 juillet 2019.

[173] *Ibid.*

transports collectifs ». Ce vœu avait été amendé par Yann Mongaburu de manière à demander « *au SMTC de l'agglomération grenobloise de poursuivre les études pour une gratuité partielle des transports* »[174]. Il avait donc tenté de redéfinir l'objet de l'étude ne portant plus sur la gratuité totale, qu'il rejette, mais sur la gratuité partielle sur laquelle il est plus ouvert.

> *« J'ai toujours été ouvert à des espaces de gratuité. [...] Les espaces de gratuité, pour moi c'est toujours une conviction assez forte. Mon questionnement personnel à l'époque, c'est plutôt quels sont les espaces de gratuité prioritaire. [...] L'engagement que l'on avait en 2014 c'était les 18-25 ans pour les motivations que je vous ai dites. C'est un espace de gratuité, ce n'est pas la gratuité totale, c'est la gratuité pour une partie de la population qu'on estimait prioritaire pour les deux raisons que je vous ai indiquées. Quand on fait la gratuité pendant un pic de pollution, c'est un espace de gratuité, ce n'est pas une gratuité totale.»*[175]

Si le président du SMTC a été amené à lancer cette étude de faisabilité, c'est parce que la pression politique est devenue trop forte sur la question. À la suite de Mme Richard-Finot et de M. Tuscher, d'autres élus de l'agglomération grenobloise se sont également saisis du sujet au printemps 2018 et ont réitéré la demande en faveur d'une étude. Nous avions parlé précédemment de différentes demandes faites par les communes de Grenoble, de Venon et de Champ-sur-Drac en conseil municipal ou de celles d'Échirolles de Grenoble et de Gières dans l'avis des Personnes Publiques Associées du PDU horizon 2030. Nous avions enfin évoqué le soutien de certains élus du comité syndical du SMTC au lancement de cette étude comme Françoise Gerbier ou Jean-Paul Trovero.

> *« — Sur cette étude de faisabilité de la gratuité, est-ce que vous pouvez me raconter comment vous avez été amené à lancer cette étude ?*
> *— Une convergence de circonstances. Le premier élément déclencheur et celui que je vous ai indiqué. On arrive à l'issue d'une étude sur la tarification individualisée au revenu commençant par la gratuité, à ce moment-là on est à l'automne 2018. Là plusieurs élus qui participaient au pilotage de cette étude disent "avant que l'on conclue et que l'on fasse un choix d'y aller ou ne pas y aller, il faut que l'on regarde ce que ferait la gratuité totale".*
> *— Vous pensez à qui exactement ?*

---

[174] Ville de Grenoble, *Conseil municipal du 24 septembre 2018* [vidéo] [en ligne]. Disponible sur : www.grenoble.fr. Consulté le : 29 juillet 2019.

[175] Entretien avec Yann Mongaburu, 24 juillet 2019.

> *— C'était le cas de Françoise Gerbier, de Jean-Paul Trovero, d'Alan Confesson. Enfin de plusieurs élus. [...] Simultanément, un mois ou deux plus tard, nous avions l'enquête publique sur le PDU qui se menait, durant l'enquête publique les collectivités rendent un avis et les habitants rendent un avis. Trois communes ont délibéré en demandant au SMTC que soit étudiée la gratuité totale : Gières, Echirolles et Grenoble. Dans les collectifs citoyens, habitants etc. dans l'enquête publique s'exprime aussi la demande d'étudier. Plus la demande d'étudier que de mettre en place. »*[176]

À aucun moment, M. Mongaburu ne fait référence au Collectif pour la Gratuité des Transports Publics qu'il a reçu en juillet 2018 et qui revendiquait déjà à l'époque le lancement d'une étude. Nous pouvons donc supposer que les actions du collectif n'ont pas eu un impact direct sur sa décision. En revanche, nous avions montré que la récente mobilisation des élus de la métropole pour la gratuité des transports collectifs pouvait en partie être reliée aux actions du collectif (cf. Partie 2.3.2). Le rôle du CGTPAG a donc été indirect.

Avec la mobilisation de certains élus en faveur de la gratuité, M. Mongaburu a également lancé cette étude en prévision des prochaines élections municipales de 2020 car il est persuadé que le sujet sera au cœur des débats.

> *« Yann Mongaburu nous a dit il y a quelques mois "le débat de toute façon on va l'avoir, il arrive, il devient national, il est aussi local donc mieux vaut alimenter le débat »*[177]

En considérant que le sujet sera au centre des municipales de 2020, et puisqu'il n'a pas réussi à contenir l'intérêt porté sur le sujet, l'un des enjeux pour M. Mongaburu peut être de chercher à contrôler l'orientation de l'étude. L'un des meilleurs moyens pour contrôler ces éléments est d'en être directement le commanditaire.

> *« Il y a une volonté de la rendre publique avec tous les élus qui ont participé à l'étude sur la gratuité ciblée dont on parlait précédemment pour qu'ils puissent avoir un regard [...]. Nous encore une fois l'objectif était que le débat puisse mûrir. Que quand on parle de gratuité chacun puisse mesurer quel effet ça a et quel coût ça a et que l'on puisse avoir un débat le plus serein et mûr sur la question et qu'il n'y ait pas juste*

---

[176] *Ibid.*

[177] Entretien avec technicien du SMTC, 24 juillet 2019.

> *qu'un débat de slogans mais que l'on puisse dessiner un chemin sur ce que le territoire souhaite engager ou ne pas engager. »*[178]

D'ailleurs initialement, l'étude devait être rendue avant les vacances d'été. D'un point de vue de l'agenda politique, si l'on se fie aux élections de 2014, c'est à cette période que se forment les listes pour les municipales et que sont discutés les premiers éléments programmatiques. À la rentrée septembre, les discussions se poursuivent mais rapidement les listes entrent en phase de synthèse et de rédaction de leur programme.

> *« Le planning initial n'a pas été respecté et ça nous a fait zipper la seringue politique dans laquelle on va mettre ça sur la place publique. On avait prévu de la faire avant l'été, là on est obligé de le faire à l'automne. D'autres territoires, vous avez parlé de Clermont, le feront à ce moment-là. Ce débat va arriver inévitablement dans toutes les grandes villes de France aux municipales. On se disait que ça serait mieux de l'avoir avant l'été même si on y revenait dessus à l'automne, ça permettait à chacun d'avoir plus de temps pour s'approprier les éléments. »*[179]

Le timing choisi devait donc permettre de donner, le plus tôt possible, une estimation de l'impact de la gratuité totale à Grenoble pour alimenter, voire orienter, les débats internes aux listes.

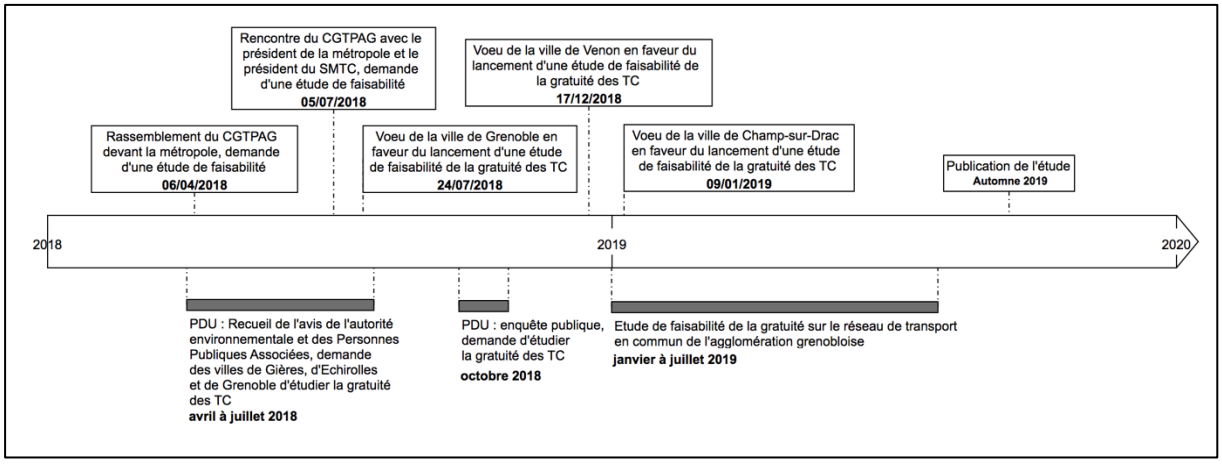


Figure 11 : Chronologie de la montée en puissance d'une revendication en faveur du lancement d'une étude de faisabilité de la gratuité sur le réseau de transport en commun de l'agglomération grenobloise (Source : production personnelle)

[178] Entretien avec Yann Mongaburu, 24 juillet 2019.

[179] Entretien avec le directeur de cabinet du président du SMTC, 24 juillet 2019.

Nous avons donc un commanditaire qui n'est pas favorable à la gratuité totale des transports collectifs mais qui pourtant décide de lancer une étude de faisabilité sur le sujet sous la pression de certains élus de la métropole qui souhaitent ouvrir le débat. À ce stade, tout laisse penser que l'objectif de l'étude n'est pas de promouvoir la gratuité totale des transports collectifs, bien au contraire.

3.2 Une commande politique emprise aux experts

3.2.1 Une mesure contraire à l'intérêt de services techniques de la métropole

Après avoir pris la décision de commander une étude de faisabilité de la gratuité totale du réseau de transport en commun de l'agglomération grenobloise, M. Mongaburu a entièrement confié la gestion de cette étude à ses services techniques et plus particulièrement aux agents du département Mobilité Transport Conception Espace Publics. En plus d'une experte en tarification recrutée en tant qu'AMO, cinq techniciens de la métropole sont intervenus dans la réalisation de cette étude : une ingénieure, une économiste, un expert en offre de transports, un expert en tarification et une chargée de projet de tarification.

Or pour les agents de la métropole, dont l'activité principale est de mener des études pour améliorer la tarification des transports en commun, proposer de mettre en œuvre la gratuité totale des transports collectifs est une remise en cause forte de leur travail, de leur expertise et de leur légitimité.

> *« Nous au niveau service ça nous a perturbé parce qu'on avait vraiment travaillé pendant le mandat précédent sur une vision très économique des choses, notamment avec le Laboratoire d'Économie des Transports de Lyon. On a beaucoup travaillé sur les effets de ciseaux, les charges qui augmentent plus vite que les recettes, "Comment fait-on pour limiter l'augmentation des charges ?", "Comment fait-on pour augmenter les recettes ?" [...] C'est vrai que nous on avait mis toute notre énergie et notre expertise sur le fait d'avoir une bonne dynamique des recettes commerciales. Quelque part l'interrogation politique du "Pourquoi ne passerait-on pas à la gratuité ?" c'est vrai que pour les techniciens ça a été déstabilisant. »*[180]

[180] Entretien avec un technicien du SMTC, 24 juillet 2019.

> *« Je pense qu'au début ça nous a tous un peu perturbé parce que finalement nous notre métier dans les transports en commun, dans le système de pensée... c'était plutôt de dire "nous notre métier c'est de faire rentrer de la recette". Si on veut avoir un bon niveau de service, une bonne qualité de service, faire des investissements... Voilà un bon réseau c'est un réseau qui a aussi des bonnes recettes commerciales.»*[181]

Il n'est donc pas étonnant de constater que les techniciens sont fortement opposés à la gratuité. Nous avons par exemple recueilli le témoignage de l'un d'entre eux pour qui la gratuité serait impossible dans les grandes villes, citant des rapports de l'UTP, et particulièrement à Grenoble au vu de l'état de saturation du réseau et des finances du SMTC. Un autre technicien nous a confié avoir alerté les élus du danger de la mesure.

> *« Au départ nous on a eu une tendance à dire aux élus qui évoquaient le sujet que 37 M€/an on ne peut pas s'en passer, ce n'est pas... Les élus nous répondaient "ce n'est pas de la technique c'est de la politique".»*[182]

Contrairement à la volonté du président du SMTC qui était de confier la réalisation de cette étude à un cabinet censé apporter un regard extérieur, les techniciens du SMTC se sont particulièrement investis dans la réalisation de cette étude au côté du cabinet sélectionné.

> *« — Vous avez plutôt choisi de laisser les services se charger de cette étude ?*
> *— On a même souhaité que ce soit le cabinet de Maryline Bessone qui s'en charge. Si c'était pour que l'on étudie nous-mêmes, on l'aurait fait nous-mêmes. Le souhait était que ça soit un cadre extérieur à la collectivité. »*[183]

Si la première partie benchmark a été réalisée en toute autonomie par l'AMO, la deuxième partie de l'étude dédiée à l'analyse des impacts en matière de report modal, de fréquentation, d'offre de transport, d'investissement et de financement a été conduite en coordination entre l'AMO et les services techniques au cours de plusieurs journées de travail. Or il s'agit bien de la partie la plus stratégique dont les résultats orienteront les décisions politiques.

---

[181] *Ibid.*

[182] *Ibid.*

[183] Entretien avec Yann Mongaburu, président du SMTC, 24 juillet 2019.

En plus d'être intervenus dans l'évaluation des impacts, les services techniques se sont également chargés de sélectionner les éléments « *pertinents* » devant figurer dans la note de synthèse transmise aux élus.

> *« Nous on livre un produit, il faut que les services se l'approprient pour faire le lien entre cette complexité, cette pluralité de situations et l'objectif politique pour progressivement en arriver à une note synthétique qui sera un argumentaire politique avec des morceaux choisis, mis en cohérence. »*[184]

Notre intuition, qui était que le lancement de cette étude de faisabilité ne devait pas promouvoir une politique de gratuité, se confirme lorsque l'on s'intéresse à la manière dont cette étude a été menée et au profil des experts qui se sont chargés de la conduire. En l'absence de portage politique de la part du commanditaire, les techniciens du SMTC se sont emparés de l'étude. Or ces techniciens n'ont aucun intérêt à ce qu'une telle mesure, qui remet en cause leur expertise et leur légitimité, soit mise en œuvre.

3.2.2 Des impacts difficilement estimables dans les grandes villes

Finalement, nous nous posons deux questions sur cette étude : « Quelles en seront les conclusions ? », « Quelles décisions politiques seront prises ? ». Aujourd'hui, nous ne pouvons pas répondre à ces interrogations puisque, bien qu'elle soit terminée, l'étude n'a pas encore été rendue publique, elle ne nous est donc pas accessible. Cependant, nous pouvons mettre en avant que les études de faisabilité de la gratuité des transports collectifs lancées dans des grandes agglomérations comme Grenoble se heurtent à un obstacle majeur : celui d'évaluer les impacts en matière de report modal et de hausse de fréquentation. Derrière cet obstacle, tout l'enjeu est de pouvoir estimer quel sera le coût de cette mesure si l'on veut préserver la qualité du service à un niveau équivalent. L'enjeu est aussi de savoir quels seront les impacts de la gratuité sur l'usage de la voiture et les émissions polluantes.

Dans l'exemple de l'étude lancée à Grenoble, une première partie était consacrée à un benchmark sur l'impact de la gratuité dans les villes qui avaient mis en œuvre cette mesure.

---

[184] Entretien avec le cabinet mbc, 9 juillet 2019.

Une demande explicite avait été formulée par le président du SMTC pour que ce benchmark se concentre uniquement sur des villes comparables à Grenoble comme Tallinn, la capitale de l'Estonie[185].

> *« Pour modéliser il faut partir de cas d'école d'ailleurs on a pu échanger sur quels étaient les cas comparables avec de ma part une attention au cas de Tallinn même si ce n'est pas une gratuité totale parce que c'est les résidents qui ont une gratuité et un réseau qui est un peu plus comparable en termes de taille qu'un réseau français. Les réseaux français qui pratiquent la gratuité sont des réseaux qui sont assez peu comparables par rapport au nôtre en termes de taille du réseau, d'infrastructures, de nombre de voyages par habitant etc. On est l'un des réseaux où il y a le plus de voyages par habitant en France. Il faut comparer ce qui est comparable.»*[186]

Mais pour l'AMO, aucune ville en France ou en Europe n'est comparable à Grenoble. Le cas de Tallinn, de population équivalente à l'agglomération grenobloise, ne serait pas transposable. La ville de Dunkerque, qui est la plus grande ville ayant mis en place la gratuité présenterait des caractéristiques trop éloignées (population, nombre de voyages par habitant, absence de tramway, place de la voiture, etc.).

> *« Parce que Tallinn c'est la seule ville qui en termes de taille... mais la problématique est complètement différente. Du coup nous on dit d'entrée de jeu que l'on ne peut pas prendre les hypothèses de Tallinn en termes de résultats de la gratuité pour les appliquer à Grenoble. »*[187]

> *« — Donc dans le cadre de cette étude, vous n'avez pas estimé si on met en gratuité combien de pourcent d'augmentation de fréquentation on aurait ?*
> *— Il faut avoir des données statistiques.*
> *— Par exemple en comparant au réseau de Dunkerque ?*
> *— Vous avez vu la taille du réseau de Dunkerque ? Vous avez un tramway ? Vous avez une offre aussi développée ? Non. Vous avez des zones piétonnes ? Un centre urbain hyper dense complètement piéton ? Non. »*[188]

---

[185] A Tallinn, 430 000 habitants, les transports en commun sont gratuits pour les résidents de la capitale depuis le 1er janvier 2013. Source : Koch Marjolaine, « Tallinn déjà 5 ans de transports gratuits », *La lettre du cadre territorial,* 21 septembre 2018.

[186] Entretien avec Yann Mongaburu, président du SMTC, 24 juillet 2019.

[187] Entretien avec le cabinet mbc, 9 juillet 2019.

[188] *Ibid.*

Il n'existerait donc aucune ville qui ait mis en place la gratuité et qui soit comparable à Grenoble. La première partie de l'étude de faisabilité n'a donc pas été concluante.

> *« Sur le benchmark, la difficulté qui était soulevée c'est qu'il y a très peu d'éléments chiffrés, d'évaluation complète sur les retours d'expérience sur la gratuité. C'est des petits réseaux donc il y a certaines mesures... Et puis d'autre part c'est le fait qu'on n'avait quand même pas vraiment de réseau comparable en termes de taille et de niveau d'offre et de fréquentation par rapport à celui de Grenoble. Donc on a essayé de regarder ce qui s'était passé à Tallinn. Mais le contexte n'est pas du tout le même à plein d'égard. Le benchmark est en tant que tel très intéressant sur ce que ça dit de la politique mobilité de ces réseaux qui ont choisi de mettre en place la gratuité mais en tant que tel ce n'est pas immédiatement reproductible sur Grenoble. »*[189]

Quant à la deuxième partie de l'étude, sur l'analyse des impacts de la gratuité à Grenoble, il semblerait qu'il serait impossible d'estimer ces impacts en absence de point de comparaison. L'évaluation de la hausse de la fréquentation et du report modal se fait donc de manière très approximative, suivant des hypothèses qui ne sont pas vérifiables, comme par exemple l'idée qu'en centre-ville piéton, les usagers prendront le tramway pour quelques arrêts ou celle selon laquelle la hausse de la fréquentation serait inférieure à Grenoble comparée à des villes de taille inférieure.

> *« Franchement le plus difficile c'est quand même d'évaluer la fréquentation. On saura vraiment estimer la fréquentation le jour où il y aura un réseau de la même taille qui l'aura fait. Mais bon aujourd'hui on nous dit c'est +20/25% sur les petits réseaux qui l'ont fait. Mais les petits réseaux qui l'on fait avaient 2 fois moins de voyages par habitant que nous. Pour moi le plus difficile aujourd'hui c'est ça. Honnêtement là... [...] On a pris pour l'instant une fourchette. Pour moi c'est forcément inférieur à l'augmentation de fréquentation sur des petits réseaux où il y avait beaucoup moins d'utilisation des transports en commun au départ. Donc une marge de progression plus importante. Mais après, s'il y a franchement une estimation qui est difficile à faire c'est celle-là. »*[190]

> *« Après il y a un sujet qui est de dire "Est-ce qu'une mesure de gratuité des transports en commun fait diminuer le nombre de kilomètres réalisé en voiture individuelle ?". Là c'est encore plus difficile à estimer parce qu'il faut en plus pouvoir dire "Dans la nouvelle fréquentation induite, est-ce que c'est bien des gens que je vais prendre sur*

[189] Entretien avec un technicien du SMTC, 24 juillet 2019.

[190] *Ibid.*

> *la voiture ou est-ce que ce n'est pas des gens que je vais prendre sur la marche à pied ou le vélo ?". Il faudrait arriver à savoir. Mais il n'y a pas eu d'évaluation si fine que ça sur les réseaux qui ont mis en place la gratuité. Aujourd'hui il est difficile de dire quelle est la part que l'on capte de personne. Par exemple si vous avez une gratuité en centre-ville, vous avez des personnes qui dans le centre-ville faisaient certainement une bonne partie de leurs déplacements à pied et puis, une fois qu'il y a la gratuité, qui vont fonctionner comme fonctionner un abonné qui, comme c'est illimité, même pour deux arrêts je vais prendre le tramway. »*[191]

Dans le cas de l'étude de faisabilité de la gratuité du réseau de transport en commun de l'agglomération grenobloise, les experts scientifiques qui se sont chargés de la conduite de cette étude nous ont fait part de leurs difficultés à évaluer les impacts de la mesure. Si l'impact de la gratuité n'est pas évaluable, on peut supposer que, politiquement, la mise en œuvre de la gratuité peut être extrêmement compliqué à porter pour des élus qui n'auront aucun point de repère.

Ce constat interroge également sur les conclusions de cette étude. Nous avons une gratuité dont les impacts ne seraient pas évaluables à Grenoble, pourtant des résultats devront être présentés aux élus. Sur quelles hypothèses s'appuieront ces résultats ?

[191] *Ibid.*

Conclusion de la partie 3

En janvier 2019, une étude de faisabilité de la gratuité totale des transports collectifs a été commandée par Yann Mongaburu, président du SMTC. Le lancement de cette étude marque le retour de la gratuité dans l'arène politique grenobloise. Mais il y a fort à parier que ce retour sera de courte durée. Tout d'abord, le commanditaire de l'étude, M. Mongaburu, s'est toujours montré hostile à la gratuité totale. S'il finit par demander cette étude, c'est sous la pression des élus de l'agglomération et la conviction que le débat ne peut plus être évité. Ensuite, le suivi de cette étude a été entièrement confié aux services techniques de la métropole sans aucun portage politique. Or les techniciens de ces services sont eux-mêmes hostiles à la gratuité des transports collectifs, qui remet en cause leur expertise et leur légitimité. Enfin, le principal élément qui semble ressortir de cette étude — et qui est mis en avant, comme d'un commun accord, à la fois par le commanditaire, les techniciens de la métropole et le bureau d'étude — est le constat selon lequel l'impact de la gratuité totale serait imprévisible à Grenoble puisque aucune « grande » agglomération ayant mis en place la gratuité n'est jugée comparable. Du lancement de l'étude aux premières ébauches de sa conclusion, en passant par les modalités de sa réalisation, tout semble vouloir enterrer de nouveau le débat de la gratuité des transports collectifs dans l'agglomération grenobloise à l'approche des élections municipales de 2020.

Conclusion générale

Au commencement ce Travail de Fin d'Études, réalisé entre avril et août 2019, nous étions partis d'un étonnement : si de plus en plus d'élus de grandes agglomérations montrent leur intérêt pour la gratuité des transports collectifs et si certains vont même jusqu'à commander des études, au final rares sont ceux qui décident de mettre en œuvre cette politique.

Pour comprendre ce phénomène, nous nous sommes intéressés au cas de la ville de Grenoble car Grenoble présente de nombreuses caractéristiques *a priori* favorables à la mise en œuvre d'une politique de gratuité : la présence d'un maire écologiste qui avait promis la gratuité des bus et des tramways pour les moins de 25 ans pendant sa campagne, l'existence d'un Collectif pour la Gratuité des Transports Publics de l'Agglomération Grenobloise (CGTPAG) particulièrement actif et la commande d'une étude de faisabilité par le Syndicat Mixte des Transports en Commun (SMTC). Pourtant même à Grenoble, la gratuité des transports publics n'aboutit pas.

Pour donner à voir les échecs de la gratuité, nous avons suivi la trajectoire de cette proposition saisie par différents acteurs (élus, militants, techniciens etc.), dans différents lieux (débats publics, réunions techniques, conseils municipaux etc.) et temporalités (période préélectorale, mandat municipal, etc.).

Nous nous sommes d'abord penchés sur la trajectoire d'une promesse électorale, celle de la gratuité pour les moins de 25 ans de l'actuel maire de Grenoble, Éric Piolle. Nous avons découvert que la gratuité faisait l'objet de positionnement idéologique pour certains partis politiques comme le Parti de Gauche quand d'autres semblaient rejeter cette idée, comme les écologistes. Si la gratuité n'a pas été mise en œuvre à Grenoble c'est d'abord parce que cette idée n'est pas portée par les militants d'Europe Écologie Les Verts en position de force face au Parti de Gauche. Mais pour enterrer cette proposition, les écologistes ont eu recours à une stratégie qui est celle de restreindre et de redéfinir la solution de gratuité totale des transports collectifs par une solution de gratuité limitée à une certaine tranche d'âge, les moins de 25

ans, pour finalement aboutir à une solution excluant toute forme de gratuité qui est celle de réduire le prix de leurs abonnements.

Nous nous sommes ensuite intéressés à la manière dont un collectif composé de militants politiques, associatifs et syndicaux, s'était réapproprié cette proposition de gratuité au lendemain des municipales. Nous avons mis en lumière un travail argumentatif de couplage de cette solution avec une variété de problèmes puis la stabilisation d'un discours établissant un lien entre gratuité des transports collectifs et lutte contre la pollution de l'air. Nous avons ensuite cherché à évaluer le poids des actions de ce collectif dans la récente mise à l'agenda de la gratuité à Grenoble. Nous avons montré que les seules actions du collectif ne permettent pas de justifier le regain d'intérêt des élus métropolitains pour cette question et que d'autres explications pouvaient être avancées comme la conjoncture électorale des prochaines élections municipales en 2020.

Enfin, la dernière partie de ce rapport était consacrée au retour de la gratuité sur la scène politique grenobloise avec le lancement, début 2019, d'une étude de faisabilité par le Syndicat Mixte des Transports en Commun. Même si les résultats n'ont pas encore été publiés, nous avons montré que, loin d'être le signe de l'ouverture de l'agglomération grenobloise à la gratuité, cette étude était au contraire un nouvel outil pour enterrer le débat naissant dans l'arène politique grenobloise à l'approche des élections municipales de 2020. Pour cela, nous avons avancé un faisceau d'indices comme le scepticisme du président du SMTC et commanditaire de l'étude, l'absence de portage politique, le fait que cette étude ait été confiée aux services techniques de la métropole d'autant plus hostiles que la gratuité remet en cause leur expertise et leur légitimité, et l'amorce d'une conclusion soulignant des conséquences imprévisibles et potentiellement dommageables à Grenoble.

Nous avions choisi d'étudier le cas de Grenoble en considérant qu'il s'agissait d'un cas d'école pouvant illustrer les freins rencontrés par les « grandes » agglomérations qui se questionnent aujourd'hui sur la gratuité des transports collectifs sans pour autant mettre en œuvre la mesure. Si chaque contexte territorial est particulier et que notre travail ne pourrait être transposé tel quel dans une autre ville, nous pensons que l'analyse du cas grenoblois peut apporter trois grands enseignements.

D’abord, nous avons constaté tout au long de notre étude que les positionnements des partis politiques français en faveur de la gratuité des transports collectifs avaient une grande importance dans la mise à l’agenda de cette mesure à Grenoble. Les idées de gratuité du programme électoral d’Éric Piolle sont issues des idées de gratuité portées par le Parti de Gauche, le collectif qui milite pour la gratuité a été formé à l’initiative de militants de partis politiques soutenant la gratuité comme le NPA ou le Parti Communiste. Il faut donc prendre en compte ces logiques de partis, qui pourront être amenées à évoluer, pour saisir le succès ou l’échec d’une politique de gratuité.

Ensuite nous avons montré les liens poreux qu’ils pouvaient exister entre gratuité totale et gratuité partielle des transports collectifs alors que ces deux solutions ne semblent pas répondre aux mêmes problèmes. Nous avons mis en lumière à deux reprises que l’échec de la gratuité totale pouvait être la conséquence d’une redéfinition de cette solution en une solution de gratuité partielle.

Pour finir, nous pouvons noter la multiplication des études de faisabilité de la gratuité des transports collectifs dans les « grandes » agglomérations françaises à l’image de Grenoble mais aussi de Paris, Lyon, Marseille ou encore Clermont-Ferrand. Si le lancement d’une étude peut être le signe d’une ouverture aux idées de gratuité, nous avons vu qu’à Grenoble l’étude était, au contraire, un nouvel outil visant à écraser, sous le poids de l’expertise, les débats naissants autour de cette question. Il serait donc intéressant d’étudier la manière dont les études influencent ces débats et leurs impacts dans l’accompagnement de la décision politique.

Table des illustrations

Figure 1 : Villes françaises appliquant une politique de gratuité totale des transports collectifs (Source : GART, Observatoire des villes du transport gratuit) 6

Figure 2 : Nombre d'articles sur la gratuité des transports en commun publiés dans la presse nationale entre 2000 et 2018 (Source : Europresse) 10

Figure 3 : Répartition du nombre de sièges en fonction du pourcentage de voix obtenues au deuxième tour des élections municipales à Grenoble (Source : production personnelle) 29

Figure 4 : Liste des 22 premiers candidats de la liste RCGE aux élections municipales de 2014 (Source : production personnelle) 30

Figure 5 : Évolution du pourcentage de réduction accordé suivant l'âge par rapport à un tarif 25-64 ans (Source : délibérations du comité syndical du SMTC) 50

Figure 6 : Processus de coupage problème/solution de la gratuité pour les moins de 25 ans (Source : production personnelle) 51

Figure 7 : Tarif abonnement annuel et niveau de revenu selon la tranche d'âge (Source : AURG) 54

Figure 8 : Extrait du premier tract du CGTPAG, décembre 2014 70

Figure 9 : Tract du Collectif pour la gratuité des TC de Poitiers (SUD Étudiants, Solidaire, Les Alternatifs, NPA), 2009 71

Figure 10 : Extrait du premier tract du CGTPAG 76

Figure 11 : Chronologie de la montée en puissance d'une revendication en faveur du lancement d'une étude de faisabilité de la gratuité sur le réseau de transport en commun de l'agglomération grenobloise (Source : production personnelle) 99

Sommaire détaillé

NOTICE ANALYTIQUE **1**

REMERCIEMENTS **2**

SOMMAIRE **3**

TABLE DES ACRONYMES **4**

INTRODUCTION **6**

NIORT, AUBAGNE, DUNKERQUE… DES VILLES QUI OPTENT POUR LA GRATUITÉ DES TRANSPORTS COLLECTIFS MALGRÉ LES HOSTILITÉS 6

UNE GRATUITÉ QUI GAGNE EN VISIBILITÉ MAIS QUI N'ABOUTIT PAS 9

L'EXEMPLE DE GRENOBLE : DES ÉLÉMENTS *A PRIORI* FAVORABLES À LA GRATUITÉ QUI NE SUFFISENT PAS À METTRE ŒUVRE CETTE MESURE 14

L'ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES POUR COMPRENDRE LA TRAJECTOIRE DE LA GRATUITÉ DES TRANSPORTS COLLECTIFS À GRENOBLE 15

CADRAGE DU SUJET 19

ANNONCE DU PLAN 21

MÉTHODOLOGIE 22

PARTIE 1 L'ÉCHEC DE LA GRATUITÉ POUR LES MOINS DE 25 ANS, TRAJECTOIRE D'UNE PROMESSE ÉLECTORALE **24**

1.1 LE RASSEMBLEMENT CITOYEN DE LA GAUCHE ET DES ÉCOLOGISTES, DÉFINITION DES TERMES D'UNE NOUVELLE ALLIANCE 25

1.1.1 Un rapport de force en faveur d'Europe Écologie Les Verts *25*

1.1.2 L'élaboration du programme : la gratuité au cœur d'un compromis politique *32*

1.2 APRÈS LA VICTOIRE ÉLECTORALE, L'ÉVAPORATION D'UNE PROMESSE DE CAMPAGNE 43

1.2.1 Les difficultés financières : un argument insuffisant pour expliquer l'échec de la gratuité *43*

1.2.2 L'affaiblissement du Parti de Gauche au lendemain des municipales *46*

1.2.3 La promotion d'une nouvelle politique de tarification pour les jeunes *49*

CONCLUSION DE LA PARTIE 1 56

PARTIE 2 LA RENAISSANCE D'UNE PROPOSITION, REDÉFINITION ET NOUVEAUX PORTEURS **57**

2.1 ENTRE CULTURE MILITANTE ET CULTURE DU COLLECTIF, LA NAISSANCE D'UN NOUVEAU PORTEUR DE SOLUTIONS. 58

2.1.1 L'expérience du NPA de Voiron *58*

2.1.2 De Voiron à Grenoble : la naissance du CGTPAG *61*

2.2 CONSTRUIRE UN DISCOURS SUR LA GRATUITÉ, UNE SOLUTION POUR QUEL(S) PROBLÈME(S) ? 66

2.2.1 La gratuité comme solution à une urgence sociale, sanitaire et climatique *66*
2.2.2 Évolution du couplage problème/solution à l'épreuve du terrain *71*
2.2.3 Mettre en œuvre la gratuité : la question du financement et de l'investissement *74*
2.3 DIFFUSER UN NOUVEL ÉNONCÉ POUR LA GRATUITÉ DES TRANSPORTS COLLECTIFS 80
2.3.1 Initier et/ou bénéficier de l'ouverture d'une nouvelle fenêtre d'opportunité *80*
2.3.2 La gratuité saisie par les élus *86*
CONCLUSION DE LA PARTIE 2 91

PARTIE 3 LE LANCEMENT D'UNE ÉTUDE DE FAISABILITÉ, LA GRATUITÉ DE RETOUR SUR LA SCÈNE POLITIQUE GRENOBLOISE ? 92

3.1 L'ÉTUDE DE FAISABILITÉ COMME COMMANDE POLITIQUE 93
3.1.1 Un commanditaire défavorable à la gratuité totale des transports collectifs *93*
3.1.2 Une étude sans portage politique *96*
3.2 UNE COMMANDE POLITIQUE EMPRISE AUX EXPERTS 100
3.2.1 Une mesure contraire à l'intérêt de services techniques de la métropole *100*
3.2.2 Des impacts difficilement estimables dans les grandes villes *102*
CONCLUSION DE LA PARTIE 3 106

CONCLUSION GÉNÉRALE 107

TABLE DES ILLUSTRATIONS 110

SOMMAIRE DÉTAILLÉ 112

BIBLIOGRAPHIE 115

SUR L'ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES 115
SUR LA SOCIOLOGIE DES MOBILISATIONS 117
SUR LE CONTEXTE GRENOBLOIS 117
SUR LA GRATUITÉ DES TRANSPORTS COLLECTIFS 118
MEMOIRES 119

SOURCES ORALES 120

ENTRETIENS 120
SEMINAIRES / FORUMS / CONFERENCES 121

SOURCES ECRITES 122

RAPPORTS SUR LA TARIFICATION ET/OU LA GRATUITE DES TRANSPORTS COLLECTIF 122
DOCUMENTATION RELATIVE A LA GRATUITE DES TRANSPORTS COLLECTIFS A GRENOBLE 122
FNAUT / UTP / GART 124
REVUE DE PRESSE 125

ANNEXES 130

ANNEXE 1 : CARTE DE L'AGGLOMERATION GRENOBLOISE.....131

Bibliographie

Sur l'analyse des politiques publiques

Bachrach Peter, Baratz Morton, « Two Faces of Power », *The American Political Science Review*, vol. 56, 1962, p. 947-952.

Baumgartner Frank R., Bryan D. Jones, « Agenda Dynamics and Policy Subsystems », *The Journal of Politics*, 1991, pp. 1044-1074.

Baumgartner Frank R., Bryan D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, The University of Chicago Press, 1993.

Becker Gary, *The Economic Approach to Human Behavior,* Chicago, University of Chicago Press, 1976.

Bernoux Philippe, *La sociologie des organisations. Initiation théorique suivie de douze cas pratiques*, Paris, 6ème édition, Éditions du Seuil, 1985.

Bolton Patrick, Dewatripont Mathias, «The Firm as a Communication Network », *The Quarterly Journal of Economics,* vol. 109, n°4, 1984, pp. 809-839.

Bryan D. Jones, « A radical idea tamed: the work of Roger Cobb and Charles Elder », dans : Zahariadis Nikolaos, *Handbook of Public Policy Agenda Setting*, Northampton, Edward Elgar Publishing 2016, pp. 25-34.

Cobb Roger W., Elder Charles D., « The Politics of Agenda Building: A Alternative Perspective for Modern Democratic Theory », *The Journal of Politics*, vol. 33, n° 4, novembre 1971, pp. 892-915.

Cohen Michael, March James, Olsen Johan, « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, n° 2, octobre 1972, pp. 357-376.

Dahl Robert A., *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press, 1961.

Garraud Philippe, « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, troisième série, vol. 40, 1990, pp. 17-41.

Garraud Philippe, « Agenda/Émergence », dans : Laurie Boussaguet *et al., Dictionnaire des politiques publiques.* Paris, Presses de Sciences Po, Références, 2014, pp. 58-67.

Green-Pedersen Christoffer, Princen Sebastiaan, « Punctuated equilibrium theory », dans : Zahariadis Nikolaos, *Handbook of Public Policy Agenda Setting*, Northampton, Edward Elgar Publishing, 2016, pp. 69-86.

Kingdon John W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies,* 2ème édition, Harlow, Pearson, 2014, 240p.

McCombs Maxwell E., Shaw Donald L., « The Agenda-Setting Function of Mass Media », *The Public Opinion Quarterly,* vol. 36, n° 2, 1972, pp. 176-187.

Muller Pierre, *Les politiques publiques.* Paris, Presses Universitaires de France, « Que sais-je ? », 2018, 128 pages.

Schattschneider Elmer E., *The Semi-sovereign People. A Realist's View of Democracy in America*, New York, Harcourt, Brace and Co., 1975.

Zittoun Philippe, *La fabrique politique des politiques publiques. Une approche pragmatique de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013, 344 p.

Sur la sociologie des mobilisations

Agrikoliansky Éric, Sommier Isabelle, Fillieule Olivier, *Penser les mouvements sociaux. Conflits sociaux et contestations dans les sociétés contemporaines.* La Découverte, 2010, 338 pages.

Contamin Jean-Gabriel, « Pétition », dans : Olivier Fillieule éd., *Dictionnaire des mouvements sociaux*. Paris, Presses de Sciences Po, 2009, p. 414-422.

Contamin Jean-Gabriel, « le tract, à quoi bon ? », *Vacarme*, n°45, 2008, p. 68-71.

Fillieule Olivier, Mathieu Lilian, Péchu Cécile, *Dictionnaire des mouvements sociaux.* Presses de Sciences Po, 2009, 656 pages.

Sur le contexte grenoblois

Ambrosino Charles, Novarina Gilles, « L'indépassable "laboratoire grenoblois" ? », *Métropolitiques*, 2 mars 2015.

Boumaza Nadir, Grenoble, « Un mythe urbain moderne », *Revue de géographie alpine*, tome 85, n°4, 1997, pp. 175-185.

Bruneteau Bernard, « Le mythe de Grenoble des années 1960 et 1970 un usage politique de la modernité », *Vingtième Siècle*, n°58, 1998, pp. 111-126.

Buyck Jennifer, Martin Samuel, Prévot Maryvonne *et al., «* Genèse des formations en urbanisme en France : Grenoble un "laboratoire urbain" pas comme les autres ? *», Territoire en mouvement*, 2018, pp. 39-40.

Jacques Joly, « Aspects de la politique urbaine à Grenoble », *Revue de géographie alpine*, tome 70, n°1-2, 1982, pp. 7-30.

Lavau Georges, « Réflexion sur le "mythe" de l'élection grenobloise », *Revue française de science politique,* vol. 15, n° 5, 1965, pp. 958-963.

Sur la gratuité des transports collectifs

Ariès Paul, *Décroissance & gratuité. Moins de biens, plus de liens*, Villeurbanne, Golias, 2010, 155 p.

Ariès Paul, *Gratuité vs Capitalisme. Des propositions concrètes pour une nouvelle économie du bonheur,* Paris, Larousse, 2018, 400p.

Baum Herbert, « Free Public Transport », *Journal of Transport Economics and Policy*, vol. 7, n°1, 1973, pp. 3-19.

Briche Henri, Huré Maxime, « Dunkerque, nouveau "laboratoire" de la gratuité des transports », *Métropolitiques,* 30 mai 2017.

Cats Oded, Susilo Yusak, Reimal Triin. « The Prospects of Fare-Free Public Transport: Evidence from Tallinn », *Transportation*, 2016, pp. 1-22.

Cervero Robert, « Transit Pricing Research. A Review and Synthesis », *Transportation*, vol. 17, 1990, pp. 117-139.

De Witte Astrid, Macharis Cathy, Steenberghen Thérèse, *et al.*, « The Impact and assessment of "free" Public Transport measures: lessons from the case study of Brussels », *European Transport,* vol. 32, pp. 5-25.

Fearnley Nils, « Free-Fare Policies: Impact on Public Transport Mode Share and Other Transport Policy Goals », *International Journal of Transportation*, vol. 1, n°1, 2013, pp. 75-90.

Giovannangeli Magali, Sagot Duvauroux Jean-Louis, *Voyageurs sans ticket. Liberté, égalité, gratuité. Une expérience sociale à Aubagne*, Vauvert, Au diable vauvert, 2012, 234 p.

Héran Frédéric, « Vers des politiques de déplacements urbains plus cohérentes », *Norois*, n° 245, 2017, pp. 89-100.

Jones Alasdair, Steinbach Rebecca, Roberts Helen, *et al.,* « Rethinking passive transport: Bus fare exemptions and young people's wellbeing », *Health & Place*, vol. 18, 2012, pp. 605-612.

Sagot-Duvauroux Jean-Louis, *Pour la gratuité*, Paris, Desclée de Brouwer, 1995, 224p.

Storchmann Kale, « Externalities by Automobiles and Fare-Free Transit in Germany: A Paradigm Shift? », *Journal of Public Transportation*, vol. 6, n°4, 2003, pp. 89-105.

Van Goeverden Cees, Rietveld Piet, Koelemeijer Jorine *et al.,* Subsidies in public transport, *European Transport*, n° 32, 2006, pp. 5-25.

Kębłowski Wojciech, « Why (not) abolish fares? Exploring the global geography of fare-free public transport », *Transportation*, mars 2019, pp. 1-29.

Mémoires

Nouaille Pierre, *La place du discours dans la construction d'une politique de gratuité des transports publics. Le cas d'Aubagne*, Travail de fin d'étude, ENTPE, 2010, 97 p.

Legros Romain*, La gratuité des transports publics à Dunkerque et ses premières conséquences sur le territoire*, Mémoire de M2, Sciences Po Lille, 2019, 102 p.

Sources orales

Entretiens

Nombre d'entretiens réalisés : 17 / Nombre de personnes interrogées : 20

Date	Profil	Structure	Durée
16/04/2019	Chercheur ayant travaillé sur la gratuité des transports collectifs	VIGS	40 min
17/04/2019	Monteur vidéo, militant du CGTPAG, militant du NPA	CGTPAG, NPA	1h40
17/04/2019	Ingénieure, présidente de l'ADTC	ADTC	1h
17/04/2019	Élue d'opposition à la mairie de Grenoble (dissidente de la majorité), retraitée, militante au PS jusqu'en 2012 puis au PG jusqu'en 2017	Élue d'opposition à la mairie de Grenoble, ex-PS, ex-PG	2h
	Élu d'opposition à la mairie de Grenoble (dissident de la majorité), retraité, investie dans les MJC de Grenoble	Élu d'opposition à la mairie de Grenoble	
07/05/2019	Architecte de formation, représentant de l'ADES dans toutes les instances décisionnaires de la liste RCGE	Ex-ADES	2h20
07/05/2019	Chercheur retraité, vice-président de la FNAUT, militant de l'ADTC	ADTC, FNAUT	50 min
15/05/2019	Fonctionnaire retraité de l'éducation nationale, militant du CGTPAG, militant d'Ensemble	CGTPAG, Ensemble	1h
15/05/2019	Chef de projet tarification au SMTC	Grenoble Alpes Métropole / SMTC	1h
15/05/2019	Représentant du PG dans le groupe en charge de l'élaboration du programme de la liste « Grenoble, une ville pour tous »	Ex-ADES, ex-PG	1h30
16/05/2019	Salarié de l'union départementale de la CGTPA de l'Isère, militant du CGTPAG	CGTPAG, CGT	1h20
	Militante du CGTPAG, militant Pour une Alternative à Gauche	CGTPAG, PAG	
12/06/2019	Chercheur retraité, militant de l'ADES	ADES	1h20
12/06/2019	Fonctionnaire de l'éducation national, militant au PG de 2012 à 2017 aujourd'hui membre du groupe "Les lanceurs de tuiles" affilié à la France Insoumise. A représenté	La France Insoumise, ex-PG, ex-CGTPAG	35 min

	pendant quelques mois le PG au sein du CGTPAG.		
04/07/2019	Économiste, spécialiste de la tarification des services publics	MBC/MBO	1h45
09/07/2019	Universitaire, ancien secrétaire du PG de l'Isère	PG	1h
09/07/2019	Chercheuse ayant travaillé sur la gratuité des transports collectifs	VIGS	45 min
26/07/2019	Président du SMTC	SMTC	1h20
	Directeur de cabinet du président du SMTC	SMTC	
26/07/2019	Directrice de la direction transport et services de mobilité	Grenoble Alpes Métropole / SMTC	1h20

Séminaires / Forums / Conférences

Date	Intitulé	Description
05/01/2019	2ème forum national de la gratuité	Forum organisé à Lyon par l'Organisation Internationale de la Gratuité (OIG) présidée par Paul Ariès. Différentes interventions sur la gratuité dont une du CGTPAG
05/02/2019	Conférence « Gratuité des transports en commun. Enjeux socio-économiques et environnementaux »	Conférence organisée par les étudiants de l'université de Lyon 2, master « Gouvernance des risques environnementaux ». Intervention d'Yves Crozet (LAET), Pierre Nouaille (CEREMA) et Lionel Clément (Transae)
14/06/2019	Colloque « Gratuité des transports publics : entre idéal et réalité ? »	Colloque organisé à Nice par le GART visant à présenter les conclusions d'une étude réalisée par le cabinet ITER. Intervention d'Yves Crozet (LAET), Yann Mongaburu (président du SMTC) ou encore Patrice Vergriete (maire de Dunkerque)

Sources écrites

Rapports sur la tarification et/ou la gratuité des transports collectif

Briche Henri, *Dunkerque, "laboratoire" de la gratuité des transports en commun. Retour sur les effets de la gratuité partielle*, Rapport final pour le compte de la communauté urbaine de Dunkerque, VIGS, mars 2017, 274 p.

Cordier Bruno, *La gratuité totale des transports collectifs urbains : effets sur la fréquentation et intérêts*, janvier 2007, 180 p.

David Quentin, Del Fabbro Matteo, Vertier Paul, *Étude sur la « gratuité » des transports en commun à Paris*, Sciences Po Paris, laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques, décembre 2018, 130 p.

Duhamel Yves, *Gratuité des transports publics urbains et répartition modale*, 29 juin 2004, 66 p.

Grégoire Emmanuel, Missika Jean-Louis, Najdovski Christophe, *et al.*, *Pour un big bang de la tarification des transports dans le Grand Paris*, janvier 2019, 96 p.

Mignot Dominique, Rosales-Montano Sylvia, Harzo Christian *et al.*, *Mobilité et grande pauvreté.* Rapport de recherche, 2001, 225 p.

Rapoport Jacques, Carrez Gilles, Savary Gilles, *Rapport du Comité sur la faisabilité de la gratuité des transports en commun en Île-de-France, leur financement et la politique de tarification*, 2 octobre 2018, 263 p.

Documentation relative à la gratuité des transports collectifs à Grenoble

ADTC, *L'avis de l'ADTC sur la gratuité des Transports en Commun*, mars 2009, 2p.

AURG, *tarification du réseau TAG et taux d'effort des ménages. Commission Réseau* [Diaporama], 4 juin 2015.

CGTPAG, *Comptes rendus de réunion sur la période 2014-2019.*

CGTPAG, CGTPAG, *La gratuité des transports publics dans l'agglomération grenobloise c'est possible* [tract]*,* décembre 2014, 2p.

CGTPAG, *La gratuité des transports publics dans l'agglomération grenobloise c'est possible* [tract]*,* mais 2015, 2p.

CGTPAG, *La gratuité des transports publics : un facteur pour sauver le climat* [tract], septembre 2016, 2p.

CGTPAG, *Demande d'intervention lors de la séance plénière du vendredi 6 avril 2018,* courrier adressé à M. Ferrari, 30 mars 2018.

CGTPAG, *Pollution, mobilité : quelles réponses ?,* mars 2018, 4p.

CGTPAG, *Mémento pour la gratuité des transports publics dans l'agglomération grenobloise*, 31 août 2018, 53p.

Gilbert Michel, *La gratuité des transports : une fausse bonne idée,* 24 février 2015, 3p.

PG, *Des radicalités concrètes pour sortir la finance de la vie locale : nous on peut ! Projet de texte d'orientation programmatique pour les élections municipales et intercommunales de 2014,* 2014, 66p.

RCGE, *120 engagements pour Grenoble*, 2014, 20p.

RCGE, *Comptes rendus de réunion sur la période juin 2013-mars 2014.*

Ville de Grenoble, *Plan de sauvegarde des services publics locaux* [dossier de presse], juin 2016.

Ville de Grenoble, *Compte-rendu de la séance du Conseil municipal du lundi 24 septembre 2018*, 24 septembre 2018, 98p.

SMTC, *Délibération du comité syndical du 9 juillet 2015,* 9 juillet 2015.

SMTC, *Évolution des tarifs pour les plus de 75 ans,* courrier adressé à l'association Alertes, 11 octobre 2017, 3p.

SMTC, *Plan de Déplacements Urbains 2030*, 5 avril 2018.

SMTC, *Dépliant tarification solidaire 2018*, 2018.

SMTC, *Budget primitif 2018,* 2018.

FNAUT / UTP / GART

GART, *La gratuité dans les transports publics. Position du GART.*, septembre 2017, 4 p.

GART, UTP, *Une décennie de tarification dans les réseaux de transport urbain*, 6 juin 2012, 24 p.

FNAUT, *De Bologne à Tallinn, quarante ans de gratuité des transports dans les villes étrangères européennes*, septembre 2014, 42 p.

FNAUT, *La gratuité des transports urbains : une idée séduisante mais peu utile, des effets pervers sous-estimés*, conférence de presse, 13 septembre 2018, 5 p.

FNAUT, UTP, *Position pour un développement durable du service de transport public, non à la gratuité totale*, 2014, 4 p.

UTP, *La gratuité dans les transports publics urbains : une fausse bonne idée*, janvier 2011, 8 p.

UTP, Observatoire de la mobilité 2018, 2018, 50 p.

Nègre Louis, *Discours de Louis Nègre, président du GART. Vœux du GART*, Paris, 15 janvier 2019, 4 p.

Revue de presse

1) Sujets non spécifiques à Grenoble

Albert Laurence, « Yves Crozet : La gratuité des transports publics est un leurre », *Les Échos,* 3 septembre 2018.

Besancenot Olivier, « La Région doit être un outil de répartition des richesses », *Le Progrès,* 27 février 2010

Cosnard Denis, « Anne Hidalgo enterre la gratuité des transports en commun à Paris », *Le Monde,* 10 janvier 2019.

Guernalec Florence, « La tarification solidaire : une des pistes pour rééquilibrer le modèle économique du transport public urbain », *Mobilicités*, 1 avril 2015.

Héran Frédéric, « La gratuité des transports publics est une mauvaise idée, qui pénalise d'abord le vélo et la marche », *Le Monde,* 7 septembre 2018.

Mandard Stéphane, « Pollution de l'air : Bruxelles poursuit la France en justice », *Le Monde,* 17 mai 2018.

Périsse Mathieu, « Transports gratuits : "chimère" ou "question de volonté politique" ? », *Mediacités,* 20 février 2018.

Poingt Marie-Hélène, « La gratuité des transports sera l'un des grands thèmes des prochaines municipales », *Ville, Rail et Transports,* 3 septembre 2018.

Vanlerberghe Cyrille, « Mobilisation mondiale des jeunes pour le climat »*, Le Monde,* 15 mars 2019.

Van de Casteele Mounia, « Mobilité : des transports gratuits, une bonne idée ? », *La Tribune,* 30 mars 2017.

Valois Alexis, « Débat : faut-il rendre gratuits les transports publics ? », *Le Parisien,* 2 octobre 2017.

Waintrop Michel, « La gratuité des transports urbains, une idée qui gagne l'Europe », *La Croix*, 4 septembre 2018.

2) <u>Sujets spécifiques à Grenoble</u>

ADES, « Budget 2015 du SMTC, bonjour les dégâts ! », *Le Rouge et le Vert,* 13 février 2015.

Agasse Antoine, « Grenoble : la gratuité des transports moins forte que la voiture », *AFP*, 14 mars 2014.

Aublanc Manon, « Gratuité des transports pour les étudiants, le défi grenoblois », *L'Avant-Post*, 5 décembre 2014.

Besse Desmoulières Raphaëlle, « A Grenoble, alliés au Parti de gauche, les écolos défient la mairie socialiste », *Le Monde,* 11 mars 2014.

Cabot Cyrielle, « Et si les transports en commun devenaient gratuits à Grenoble ? », *France 3 Auvergne Rhône Alpes,* 7 février 2017.

Cattiaux Séverine, « Métropole grenobloise : les séniors vont-ils payer trop cher leur abonnement tag ? », *Place Gre'net,* 19 septembre 2017.

Cattiaux Séverine, « La gratuité des transports à Grenoble ne sera pas à l'étude avant 2020 », *Place Gre'net,* 28 septembre 2018.

Cerinsek Patricia, « Après la gratuité du stationnement à noël, les transports en commun gratuits le… 15 décembre », *Place Gre'net*, 26 novembre 2018.

Cerinsek Patricia, « Gratuité des transports en commun à Grenoble : le SMTC rendra une étude de faisabilité fin mars », *Place Gre'net*, 16 février 2019.

Cerinsek Patricia, « Le Collectif grenoblois pour la gratuité des transports publics demande une étude de faisabilité », *Place Gre'net,* 3 avril 2018.

Cerinsek Patricia, « Gratuité des transports en commun à Grenoble : le SMTC rendra une étude de faisabilité fin mars », *Place Gre'net,* 16 février 2019.

Echinard Stéphane, « Les tarifs des transports en commun dans le département, c'est possible ? », *Le Dauphiné Libéré*, 2 mars 2015.

Kermabon Joël, « SMTC : la gratuité des transport en commun marque le pas », *Place Gre'net*, 9 mars 2015.

Kermabon Joël, « La gratuité des transports en débat : dialogue de sourd à Grenoble », *Place Gre'net,* 8 avril 2016.

Kermabon Joël, « La gratuité des transports dans l'agglomération grenobloise : la balle dans le camp de la métropole ? », *Place Gre'net,* 8 avril 2018.

Obels Maud, « A Grenoble, la démocratie participative fait pschit », *Le Monde,* 31 janvier 2019.

Foreix Yann, « A Grenoble, les écolos à l'assaut d'un bastion PS », *Le Parisien*, 8 février 2014.

Grassaud Franck, « Transports dans l'agglo de Grenoble : le SMTC va améliorer ses tarifs en faveur des jeunes », *France 3 Auvergne Rhône Alpes*, 18 juin 2015.

Guilbert Victor, « Transport : je n'ai pas perdu le cap ! », *Place Gre'net*, 5 octobre 2014.

Guilbert Victor, « À Grenoble, la gratuité des transports pour les jeunes en sursis *», Rue89*, 13 mars 2015.

Massé Serge, « A quand les transports gratuits à Grenoble ? », *Le Dauphiné Libéré,* 24 juin 2017.

Mathieu Florent, « Le collectif pour la gratuité des transports publics se désolidarisent des actes de vandalisme de masse », *Place Gre'net,* 20 avril 2017.

Mathieu Florent, « Débat public du collectif pour la gratuité des transports le 7 mars à Grenoble », *Place Gre'net,* 2 mars 2018.

Mathieu Florent, « Le collectif pour la gratuité des transports maintient la pression sur la ville de Grenoble », *Place Gre'net,* 11 octobre 2018.

Paulus Vincent, « Le nouveau SMTC est arrivé : jusque-là, tout va bien... », *Le Dauphiné Libéré,* 23 mai 2015.

Paulus Vincent, « Tarification des transports : solidarité, équité, gratuité... », *Le Dauphiné Libéré,* 19 juin 2015.

Paulus Vincent, « Grenoble : le SMTC discute de la gratuité des transports en commun », *Le Dauphiné Libéré,* 30 mars 2019.

Payre Renaud, « Le mythe du laboratoire grenoblois », *Le Monde*, 1 avril 2014.

Pueyo Serge, « Grenoble, la plus grande ville écolo », *Aujourd'hui en France,* 31 mars 2014.

Riché Pascal, « Mais qui est ce socialiste Jérôme Safar qui s'entête à Grenoble ? », *Rue89,* 26 mars 2015.

Serrano Céline, « La gratuité des transports publics en débat à Grenoble », 25 février 2015.

Wiels Jason, « Municipales : Grenoble, nouveau laboratoire pour l'écologie politique », *Le Point,* 31 mars 2014.

« Éclairage public : le débat relancé », *Place Gre'net,* 12 février 2014. L'éclairage public était assuré par GEG et financé directement par les factures de gaz et d'électricité des grenoblois.

« Marché de l'éclairage public : une fracture idéologique », *Place Gre'net,* 27 mai 2015.

« Transport publics : Le gratuité n'est pas une utopie », *Le Dauphiné Libéré,* 1er juillet 2015.

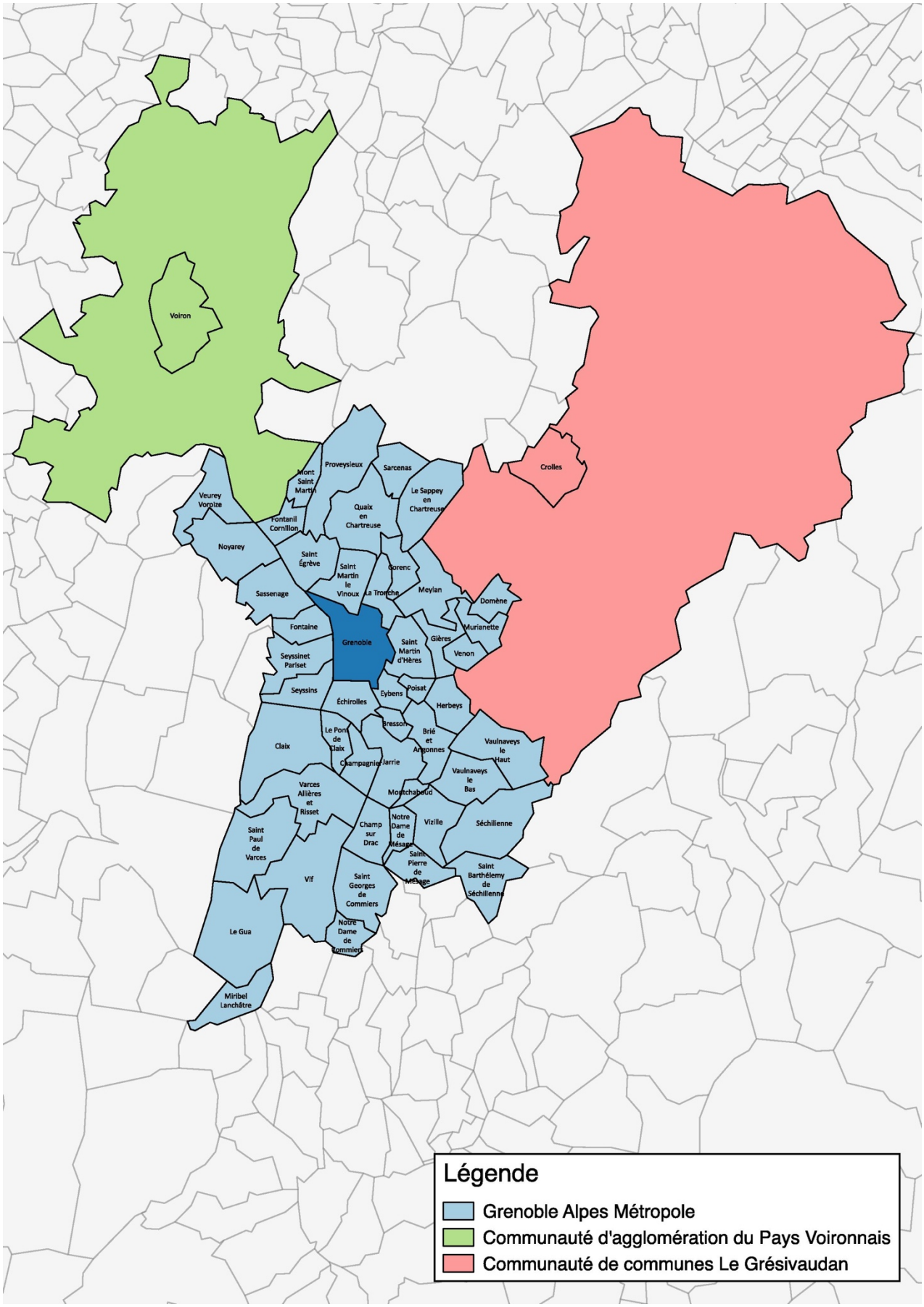
« Transports collectifs : fin de la gratuité pour les plus de 75 ans », *Gre Mag,* 10 novembre 2015.

« Plan de sauvegarde des services publics à Grenoble : l'opposition entre inquiétude et ironie », *Place Gre'net,* 7 juin 2016.

« Une brèche dans la majorité municipale ? Deux élus font sécession… », *Place Gre'net,* 9 janvier 2017.

« Les transports gratuits plutôt que l'aménagement de l'A480 », *Le Dauphiné Libéré,* 26 janvier 2018.

« Une trentaine de militants quittent le Parti de gauche isérois », *Place Gre'net,* 2 février 2017.

Annexes

Annexe 1 : Carte de l'agglomération grenobloise