

LA GRATUITE DES TRANSPORTS COLLECTIFS : LE « TOTEM » D'UNE NOUVELLE POLITIQUE DE MOBILITE DANS LA METROPOLE DE MONTPELLIER

Portraits de villes
Observatoire des villes du transport gratuit

RAPPORT FINAL

EXPERTISES

Déc
2022

CITATION DE CE RAPPORT

Document rédigé par Philippe Poinso, économiste de formation et enseignant-chercheur au Laboratoire Ville Mobilité Transport (UGE – Ecole des Ponts ParisTech) et à l’Ecole d’Urbanisme de Paris. Il travaille plus précisément sur l’évaluation des politiques publiques et le financement des services publics locaux, notamment les transports. Avec le concours de Vanessa Delevoye et Joachim Souhab de l’AGUR (réalisation, vidéo et valorisation du portrait). Avec la participation de Guillaume Dubrulle et Nathan Degardins de l’AGUR (cartographies). 2022. La gratuité des transports collectifs : le « totem » d’une nouvelle politique de mobilité dans la métropole de Montpellier. 18 pages.

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

Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l’auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite selon le Code de la propriété intellectuelle (art. L 122-4) et constitue une contrefaçon réprimée par le Code pénal. Seules sont autorisées (art. 122-5) les copies ou reproductions strictement réservées à l’usage privé de copiste et non destinées à une utilisation collective, ainsi que les analyses et courtes citations justifiées par le caractère critique, pédagogique ou d’information de l’oeuvre à laquelle elles sont incorporées, sous réserve, toutefois, du respect des dispositions des articles L 122-10 à L 122-12 du même Code, relatives à la reproduction par reprographie.

Ce document est diffusé par l'ADEME

ADEME

20, avenue du Grésillé

BP 90 406 | 49004 Angers Cedex 01

Numéro de contrat : 21HFD0654

Étude réalisée par Arnaud Passalacqua pour ce projet cofinancé par l’ADEME

Coordination technique - ADEME : CHASSIGNET Mathieu, Ingénieur mobilité, qualité de l’air

Direction régionale ADEME Hauts-de-France

SOMMAIRE

RÉSUMÉ.....	4
ABSTRACT	5
ÉLÉMENTS DE CONTEXTUALISATION.....	6
PREAMBULE	6
1. UNE DECONNEXION FORTE ENTRE PERIMETRE POLITIQUE (LA METROPOLE) ET PERIMETRE FONCTIONNEL (L'AIRE D'ATTRACTION)	7
2. UN TERRITOIRE AVEC UN RETARD CONSEQUENT SUR LES ENJEUX DES MOBILITES ET ENVIRONNEMENTAUX.....	10
3. UNE POLITIQUE D'INVESTISSEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DES TC AMBITIEUSE.....	13
4. CONCLUSION	17
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	18
INDEX DES TABLEAUX ET FIGURES.....	18
SIGLES ET ACRONYMES	18

RÉSUMÉ

Après des mises en gratuité partielle les week-ends depuis 2020, pour les moins de 18 et les plus de 65 ans depuis septembre 2021, Montpellier Méditerranée Métropole mettra en place la gratuité des transports urbains pour tous ses résidents à la fin de l'année 2023.

Dans cette métropole de 480 000 habitants particulièrement dynamique et attractive, l'automobile est le moyen de transport le plus utilisé. Face à ce diagnostic, la politique de mobilité prévue par la Métropole de Montpellier est très ambitieuse et n'est pas réductible à la seule gratuité. D'un point de vue budgétaire, les mobilités semblent être au cœur des politiques de la métropole puisqu'elle constitue le premier poste des dépenses d'investissements prévus.

Au-delà de la gratuité des transports, le projet de transformation des mobilités implique désormais d'introduire des contraintes plus fortes sur l'usage de l'automobile notamment dans le centre de Montpellier, de développer une offre performante en matière de liaisons ville-centre et deuxième couronne.

ABSTRACT

After partially providing fare-free transport on weekends since 2020, and for young people under 18 and seniors over 65 since September 2021, Montpellier Méditerranée Métropole will implement fare-free public transport for all its inhabitants by the end of 2023.

In this particularly dynamic and attractive metropolis with a population of 480 000 inhabitants, car is the most used mean of transportation. In this regard, the mobility policy planned by the Montpellier metropolis is highly ambitious and goes beyond fare-free transport. From a budgetary perspective, mobility appears to be at the core of the metropolis' policies as it represents the largest share of planned investment expenses.

Beyond fare-free transport, the mobility transformation project now involves stronger constraints on car use behaviour, especially in the city center of Montpellier. It also includes developing a high-performing transportation network to connect the city center and the surrounding areas.

ÉLÉMENTS DE CONTEXTUALISATION

La gratuité des transports publics est l'un des leviers utilisés par plusieurs réseaux de transport depuis les années 1970 dans leur politique de mobilités. Cette mesure peut prendre des formes variées, de gratuité partielle ou totale, et répond à des motivations très diverses selon les contextes locaux. Elle est généralement analysée – et largement débattue – sous l'angle des effets financiers ou des effets sur les pratiques de mobilité qu'elle peut possiblement générer.

L'objectif du travail ici proposé est de compléter ce regard par une approche différente, attentive à la gratuité en tant que mesure inscrite dans la fabrique des politiques publiques de mobilité. Où se situe la gratuité dans la trajectoire de mobilité des collectivités qui en ont fait le choix ? Comment la gratuité contribue-t-elle à orienter cette trajectoire ?

L'idée de cette étude est également d'interroger si la gratuité n'est pas à l'origine d'une distinction entre différentes façons de concevoir les enjeux de mobilité dans les politiques publiques afférentes. La distinction entre les différents types de réseaux n'agit-elle pas d'abord dans les pratiques politiques et techniques ?

L'enjeu de ces monographies construites sur quelques exemples de réseaux ayant adopté la gratuité des transports consiste à dessiner la trajectoire de la mobilité des territoires où une politique publique de gratuité est à l'œuvre et à saisir certains ressentis. On s'interroge notamment sur l'éventuelle incidence de la mesure de gratuité à encourager ou, au contraire, décourager l'ambition en matière de politique de mobilité alternative à l'autosolisme. On s'interroge ainsi sur la façon dont les réseaux du transport gratuit se combinent ou non avec la réduction de la place de l'automobile et la promotion des mobilités actives.

Pour traiter ces questions, le travail s'est appuyé sur la réalisation d'entretiens semi-directifs menés avec des personnes en charge de la définition et de la mise en œuvre des politiques publiques de mobilité (élus, responsables techniques...) ainsi qu'avec diverses actrices et acteurs prenant part au débat public local sur ces enjeux (opposition politique, groupes d'intérêt, associations...). L'anonymat leur a, à toutes et tous, été garanti, de façon à favoriser la plus grande liberté de leurs propos. La façon dont la gratuité trouve sa place dans les éléments recueillis, les causalités qui lui sont associées et les effets qu'elle produit dans la conceptualisation des problèmes et des solutions ont été questionnés.

La démarche entreprise a conduit à la réalisation de trois portraits : Calais, Montpellier et Nantes, trois territoires choisis en raison de leurs différences notables. Des différences visibles tant dans la façon de mettre en œuvre la gratuité que dans les raisons initiales de son instauration. Ces différences nous semblant en effet favoriser la possibilité d'analyser des trajectoires de mobilité aux orientations diverses.

PREAMBULE

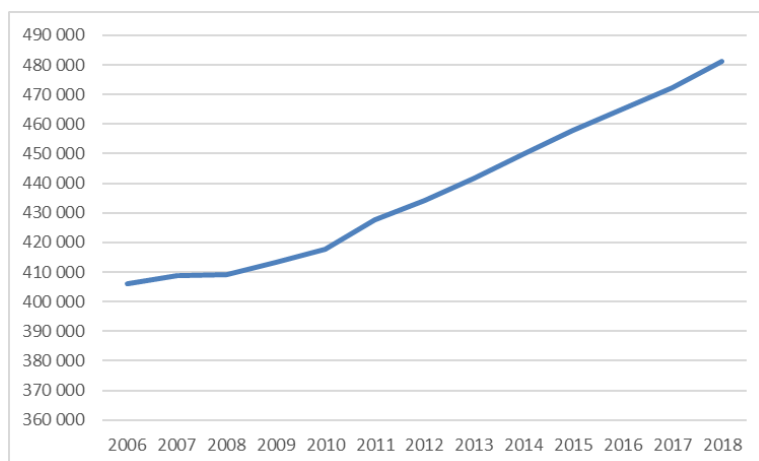
Après des mises en gratuité partielle les week-ends depuis 2020, pour les moins de 18 et les plus de 65 ans depuis septembre 2021, Montpellier Méditerranée Métropole mettra en place la gratuité des transports urbains pour tous ses résidents à la fin de l'année 2023.

L'objectif de ce document est de remettre cette gratuité en perspective d'une part, dans le contexte territorial de la Métropole de Montpellier et d'autre part, dans sa politique de mobilité. Quelle nécessité de changer la politique de mobilité antérieure ? Quelle place de la gratuité dans cette politique de mobilité ?

Cette note est construite sur la base de l'analyse de documents et de données ainsi que sur la réalisation d'une série d'entretiens réalisées avec des acteurs locaux. L'auteur tient à remercier ces derniers pour leur disponibilité et la richesse des échanges permis.

1. Une déconnexion forte entre périmètre politique (la Métropole) et périmètre fonctionnel (l'aire d'attraction)

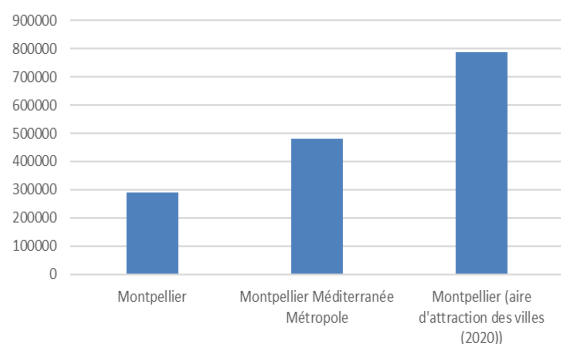
Composée de 31 communes, la Métropole de Montpellier, faisant suite à Montpellier Agglomération, est créée en 2015. Avec plus de 480 000 habitants en 2018, elle constitue un territoire très dynamique depuis au moins les années 2000 (Figure 1). La population s'accroît de +19% sur 2006-2018 et gagne plus de 7 000 habitants par an pour la période 2013-2018 dont plus de la moitié (3 600 habitants) pour la seule commune de Montpellier.



Source : Insee, RP 1876-2017, Observatoire des territoires

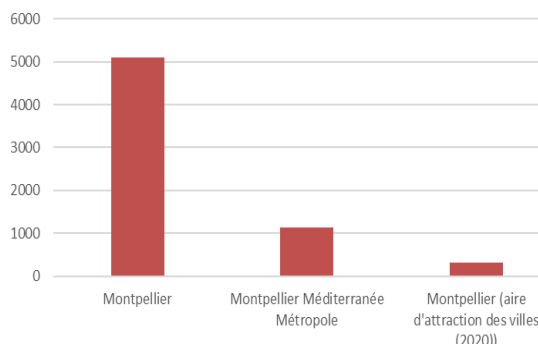
Figure 1 : L'évolution de la population de la Métropole de Montpellier depuis 2006

Cette population est fortement concentrée dans la commune de Montpellier : 60% y est localisée (Figure 2). Cela se traduit par une densité très forte de population dans la commune de Montpellier : 5 100 habitants au km² contre 1 100 pour la Métropole (Figure 3).



Source : Insee, Observatoire des territoires

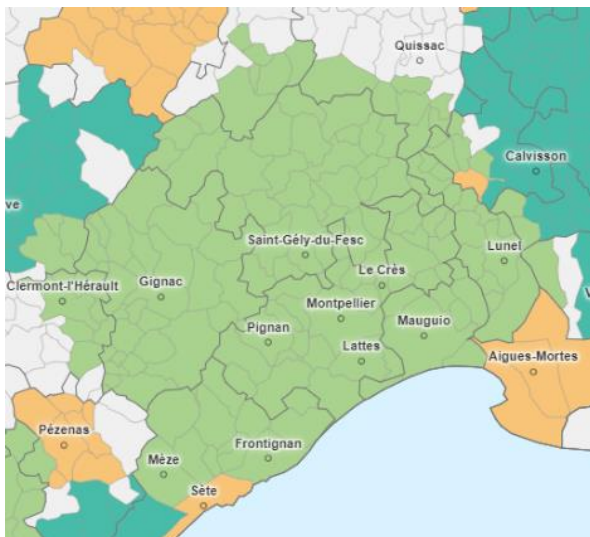
Figure 2 : Nombre d'habitants en 2018



Source : Insee, Observatoire des territoires

Figure 3 : Nombre d'habitants au km² en 2018

Le périmètre de la Métropole de Montpellier est en revanche très réduit par rapport à son aire d'attraction, ce qui n'est pas sans importance pour la question des mobilités et des enjeux environnementaux. Cela peut s'apprécier par différents indicateurs. Le premier est la surface de la Métropole relativement à celle de son aire d'attraction dans la catégorisation de l'INSEE de 2020. Comme l'indiquent les Figures 4 et 5, la Métropole représente au final une faible part de son aire d'attraction.



Source : Observatoire des territoires, ANCT 2021

Figure 4 : Périmètre de l'aire d'attraction de Montpellier selon les aires d'attraction des villes 2020 de l'INSEE



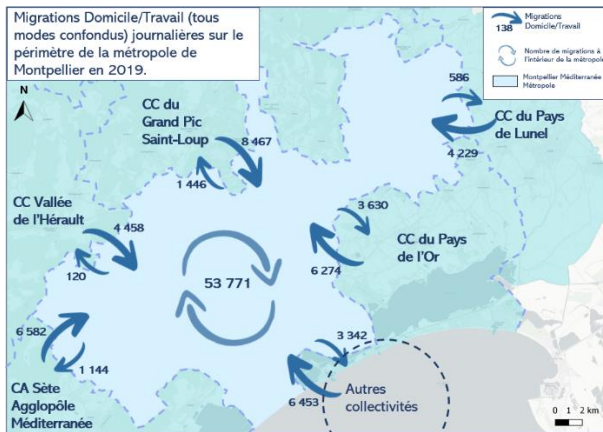
Source : <https://www.montpellier3m.fr/node/7>

Figure 5 : Périmètres de la commune de Montpellier et de Montpellier Méditerranée Métropole

En termes de population, la Métropole n'en concentre que 60% (Figure 2), sachant que le reste de l'aire d'attraction de Montpellier a une densité très faible, d'à peine 330 habitants au km². Le même constat peut être fait sur le nombre d'établissements d'entreprises : la Métropole représente seulement 64% des établissements (37 299 établissements) de son aire d'attraction (94 608 établissements).

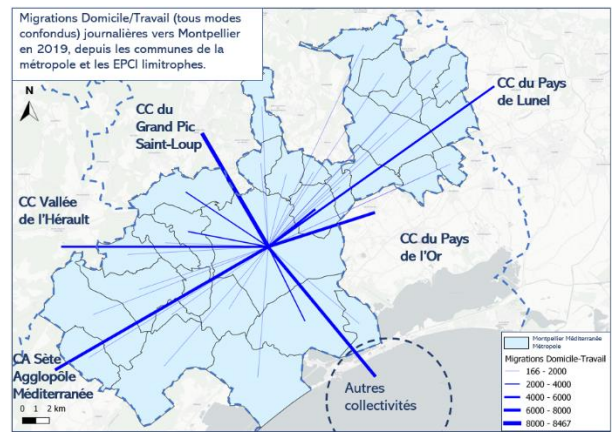
Ce contexte territorial très spécifique appelle une politique de mobilité qui dépasse le périmètre de la Métropole pour être réellement crédible vis-à-vis des enjeux environnementaux et de la transition écologique. Les exemples de cette déconnexion entre périmètre politique (celui de la Métropole) et périmètre fonctionnel (l'aire d'attraction de Montpellier) pourraient être multipliés, les plus caricaturaux étant la localisation hors du périmètre de la Métropole de l'aéroport de Montpellier ou encore le fait que le tramway n'arrive pas jusqu'à la mer, s'arrêtant aux communes qui la jouxtent, communes n'ayant jamais souhaité entrer dans le périmètre de la Métropole !

Cela est aussi visible avec les mobilités domicile-travail et domicile-études : en 2019, 33% des mobilités domicile-travail qui ont pour destination la Métropole de Montpellier proviennent de l'aire d'attraction, provenant notamment la Communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup et la Communauté de communes du Pays de l'Or (Figure 6), ainsi qu'une partie importante des flux vers la commune de Montpellier (Figure 7) ; pour les mobilités domicile-études, c'est 28% qui ont pour destination la Métropole (Figure 8 ; Figure 9 pour les flux vers la seule commune de Montpellier).



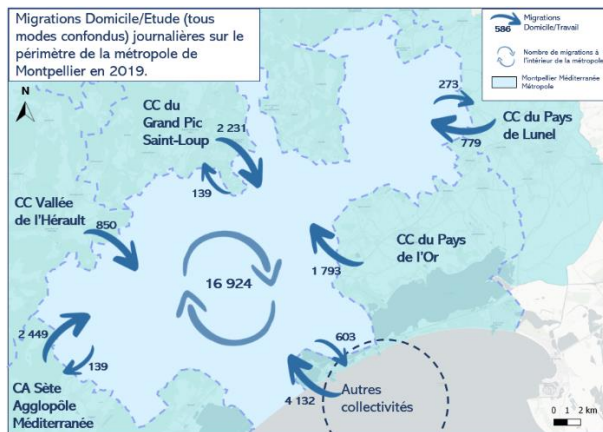
Source : RP INSEE 2022 – réalisation AGUR

Figure 6 : Les migrations domicile-travail sur la Métropole de Montpellier



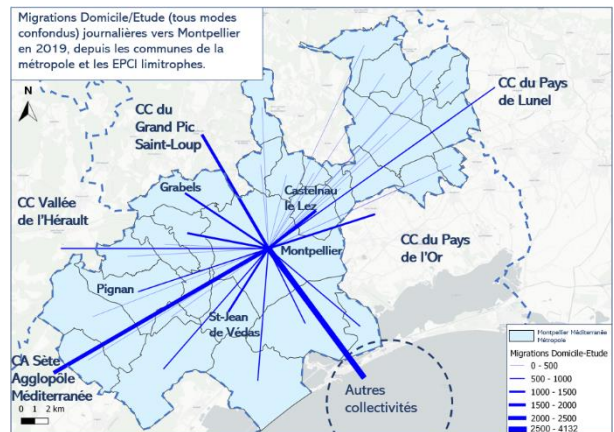
Source : RP INSEE 2022 – réalisation AGUR

Figure 7 : Les migrations domicile-travail vers Montpellier



Source : RP INSEE 2022 – réalisation AGUR

Figure 8 : Les migrations domicile-études sur la Métropole de Montpellier



Source : RP INSEE 2022 – réalisation AGUR

Figure 9 : Les migrations domicile-études vers Montpellier

2. Un territoire avec un retard conséquent sur les enjeux des mobilités et environnementaux

L'offre de TC est, dans le périmètre de la Métropole, assurée par l'exploitant TaM, transformé récemment en société publique locale alors qu'il s'agissait d'une société anonyme d'économie mixte depuis de nombreuses années. Cette évolution résulte en partie de la décision de rendre les TC gratuits pour les métropolitains, ce qui remet en cause l'équilibre du contrat signé en 2018. Les principaux services proposés actuellement sont :

4 lignes de tramway, soit 60 km au total, avec, cas unique en France, une ligne circulaire qui est interconnectée aux 3 autres lignes (ligne 4) (Figure 10) ;

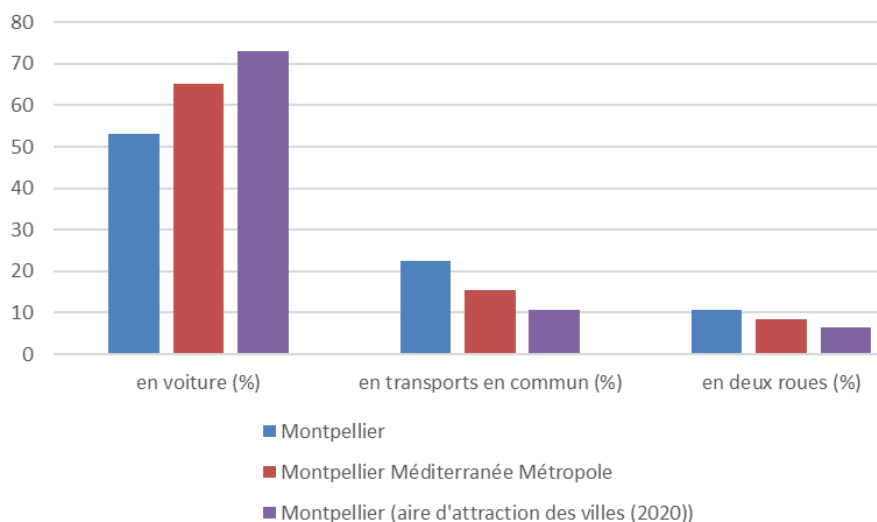
- 41 lignes de bus ;
- 57 vélostations du service de vélo en libre-service VéloMag ;
- Aide à l'achat pour un vélo à assistance électrique et une aide à la réparation de vélo ;
- 9 P+tram offrant près de 5 000 places de stationnement aux usagers du tramway ;
- 35 stations de véhicule en autopartage en partenariat avec la société Modulauto ;
- Un service de covoiturage avec Klaxit qui propose la gratuité pour les passagers et une subvention pour les conducteurs.

L'aire d'attraction de Montpellier hors périmètre de la Métropole est quant à elle peu pourvue en offre alternative à la voiture particulière (VP). Cela se traduit par exemple dans les modes de déplacements des actifs vers leur lieu de travail (Figure 11). Les transports en commun (TC) restent modestes dans tous les cas mais le poids de la voiture est particulièrement important dans l'aire d'attraction avec plus de 70% des déplacements domicile-travail contre 50% sur la commune de Montpellier.



Source : Montpellier Méditerranée Métropole

Figure 10 : Le réseau de tramway dans la Métropole de Montpellier



Source : Insee, RP – 2018, Observatoire des territoires

Figure 11 : Part des déplacements domicile-travail en % selon les modes de déplacements en 2018

Ce diagnostic des mobilités semble être partagé par l'ensemble des acteurs rencontrés et n'est pas réellement une nouveauté. En effet, on le trouve déjà présent dans le PDU 2010-2020 approuvé en juillet 2012, et dont la révision a été initiée en mai 2017 par l'ancien maire de Montpellier Philippe Saurel (2014-2020). Ce PDU a fait l'objet d'une évaluation en décembre 2020 (Montpellier Méditerranée Métropole, 2020) avec l'arrivée de Michaël Delafosse comme maire de Montpellier et président de la Métropole. Cette évaluation conclut à des résultats positifs tant sur la mobilité que l'environnement entre 2008 et 2018, notamment la hausse marquée de l'usage des TC (part modale des TC passant de 11% à 16% pour Montpellier et de 9% à 13% pour la Métropole), une légère augmentation de la pratique de la marche à pied et du vélo, et une baisse des émissions d'oxydes d'azote (-34%). Il est toutefois souligné la faiblesse des politiques de mobilité par rapport aux enjeux :

- « - Des investissements plus axés sur le tramway [...] mais assez peu de mesures en faveur de la performance des lignes de bus [...].
- [...] La] majorité des actions d'accompagnement du déploiement du tramway ont été mise en œuvre ([...] plans de circulation [...], jalonnement [et] développement des [pôles d'échanges multimodaux], le déploiement des services vélos, les aménagements cyclables...) [mais des] actions ayant une approche d'ensemble multimodale ont été moins réalisées.
- L'A9 a été déplacée (création de l'axe de transit dissocié du contournement), mais cette opération n'a pas encore été accompagnée de mesures de requalification de l'A709. [...] [La] nouvelle A709 ne joue pas pleinement son rôle de contournement [...].
- L'investissement dans la politique envers les modes actifs, en particulier le vélo, s'est affirmé à la fin de la période du PDU 2010-2020. En début de période, les aménagements cyclables ont plutôt été réalisés au coup par coup. Le schéma des mobilités actives, validé en décembre 2018, a fixé un cap pour organiser un réseau hiérarchisé et développer des services en compléments des aménagements cyclables linéaires. De nombreux axes restent encore à aménager et plusieurs actions restent à systématiser comme la création de zones 30 ou la mise en place d'une signalisation routière favorable aux modes actifs » (Ibid., 2020, p. 43).

Ces résultats de l'évaluation ont été approuvés en février 2021 (Montpellier Méditerranée Métropole, 2021b) et ont conduit la nouvelle majorité à relancer le PDU à la même date, devenu, depuis la LOM (promulguée en décembre 2019), le Plan de mobilité (PDM 2030 ; Montpellier Méditerranée Métropole, 2021a). Ce PDM est toujours en cours d'élaboration (Figure 12).



Source : <https://www.montpellier3m.fr/pdm>

Figure 12 : Calendrier du Plan de mobilité de Montpellier Méditerranée Métropole

La gratuité ne semble pas être à l'origine de la révision du PDU, ce dernier provenant plutôt de « l'évolution du contexte réglementaire avec la Loi d'Orientation sur les Mobilités, du contexte sociétal et environnemental, ainsi que les premiers enseignements de la crise sanitaire traversée [...] » (Montpellier Méditerranée Métropole, 2021a).

De manière plus précise, le diagnostic des mobilités résultant des documents à notre disposition et des entretiens est le suivant :

- Une forte dépendance à l'automobile dans l'aire d'attraction de Montpellier ;
- Une forte congestion routière dans la Métropole, notamment dans la commune de Montpellier, avec un important trafic de transit dans la ville-centre ;
- Un stationnement automobile dans la Métropole très en faveur de l'usage de l'automobile avec un nombre de places par habitant important et un tarif pour le stationnement en surface souvent plus avantageux qu'en ouvrage ;
- Une offre de TC performante loin d'être suffisante et très concentrée sur le tramway et sur les relations entre la ville-centre et la 1ère couronne de la Métropole ;
- Un réseau cyclable peu développé avec un manque de continuité, de lisibilité et de hiérarchie ;
- Une place de la marche peu pensée au-delà de la piétonisation de l'Ecusson datant de 2004. Plusieurs entretiens ont souligné la présence de nombreuses rues sans trottoir ou avec des trottoirs très étroits (moins d'1 mètre 40).

3. Une politique d'investissement et de développement des TC ambitieuse

Face à ce diagnostic, la politique de mobilité prévue pour la Métropole de Montpellier est très ambitieuse et n'est pas réductible à la seule gratuité. D'un point de vue budgétaire, les mobilités semblent être au cœur des politiques de la Métropole de Montpellier puisqu'elle constitue le 1er poste des dépenses d'investissements prévus. En effet, 1,5 milliards € d'investissements publics sont prévus, auxquels s'ajoute un coût anticipé de 30 millions € pour la mise en gratuité du réseau de transports collectifs pour les résidents de la Métropole (source : entretiens).

Une relative convergence des points de vue ressort assez clairement de nos entretiens sur les principes de la politique de mobilité. Les débats et controverses semblent plutôt apparaître sur sa mise en œuvre. Deux points relativement contradictoires ressortent et que l'on pourrait qualifier de « trop vite » et « pas assez vite ». Le premier est la capacité de la Métropole à mettre en œuvre cette politique dans un temps réduit, supposant des ressources humaines beaucoup plus importantes qu'à l'heure actuelle (même si la Métropole semble avoir procédé à plusieurs recrutements récents). Et cela d'autant que la Métropole de Montpellier semble avoir fait le choix du « tout en même temps ». Le deuxième objet de débats semble être une question de calendrier avec certains reproches, notamment sur le réseau cyclable, du « pas assez vite ». Les oppositions portent finalement plus sur les mises en œuvre que sur les principes de la politique de mobilité de la Métropole.

La politique de mobilité envisagée concerne tous les modes de transports et s'articule à différentes échelles spatiales. Sans expliciter l'intégralité de cette politique, qui dépasserait de loin l'ambition de ce document, il s'agit plutôt de caractériser les principaux projets selon qu'ils s'inscrivent dans la continuité des projets antérieures ou à l'inverse, en rupture.

Les éléments de continuité avec l'histoire des transports et des mobilités à Montpellier sont par exemple la relance des projets de tramways :

- Extension de la ligne 1 de Tramway de 1,4 km de nouvelles voies qui permettra de relier le centre de Montpellier à la gare TGV Montpellier Sud de France en 20 minutes. Celle-ci a été déclarée d'utilité publique en octobre 2022 et représente un coût d'investissement de l'ordre de 50 millions d'euros. La mise en service est prévue pour fin 2024-début 2025 ;
- La relance de la création de la ligne 5 (16 km de linéaire, 27 stations) qui avait été mise en côté par l'ancienne mandature. Le coût d'investissement prévu est de 440 millions d'euros, dont 78% provient de la Métropole, pour une fréquentation anticipée de 80 000 voyageurs par jour.

D'autres projets visent à faire advenir des projets déjà existants, même si remodelés. Tel est le cas pour le développement du réseau cyclable. En effet, plusieurs acteurs nous ont indiqué que, suite à une forte mobilisation des cyclistes à Montpellier en 2018 en réaction avec des propos de l'ancien maire de Montpellier Philippe Saurel sur le caractère non prioritaire de ce mode de déplacements, l'ancienne mandature semblait avoir pris conscience des potentialités du vélo, renforcées par le contexte Covid. A l'heure actuelle, la politique vélo de la Métropole vise la mise en place d'une infrastructure cyclable importante et hiérarchisée en fonction des distances concernées. Le plan vélo s'organise autour de trois niveaux :

- Réseau de proximité pour les trajets de 0 à 500 mètres du domicile : ces trajets seraient réalisés sur la même infrastructure que les voitures particulières (VP), sans aucun aménagement vélo dédié, mais dans une ville apaisée avec des vitesses et un trafic automobile réduit grâce à un plan anti-transit (cf. ci-dessous) ;
- Réseau de liaison pour des trajets de 500 mètres à 1 kilomètre du domicile : il s'agirait ici d'aménagements « de bas niveau » qui sépareraient les flux vélo et VP (pistes bidirectionnelles, trottoirs partagés) ;

- Réseau Express Vélo (REV) pour les trajets de plus de 1 kilomètre du domicile : l'aménagement serait qualifié comme de "haut niveau" selon le standard du CEREMA (des infrastructures de 4 mètres de largeur sauf exception où cela n'est pas possible, piste unidirectionnelle bilatérale). Le REV, composé de vélos-lignes, est considéré comme faisant partie du réseau structurant de la Métropole et est présenté à la manière d'un réseau de transports collectifs classiques (Figure 13).

La politique vélo n'est pas réductible à de l'infrastructure. Elle intègre aussi un volet formation, avec la collaboration avec une association pour former des CM2 en vue de les rendre autonomes à leur entrée en 6e au collège. Par ailleurs, un des objectifs de fin de mandat est que près de 90% des établissements scolaires soient sécurisés par un aménagement cyclable.

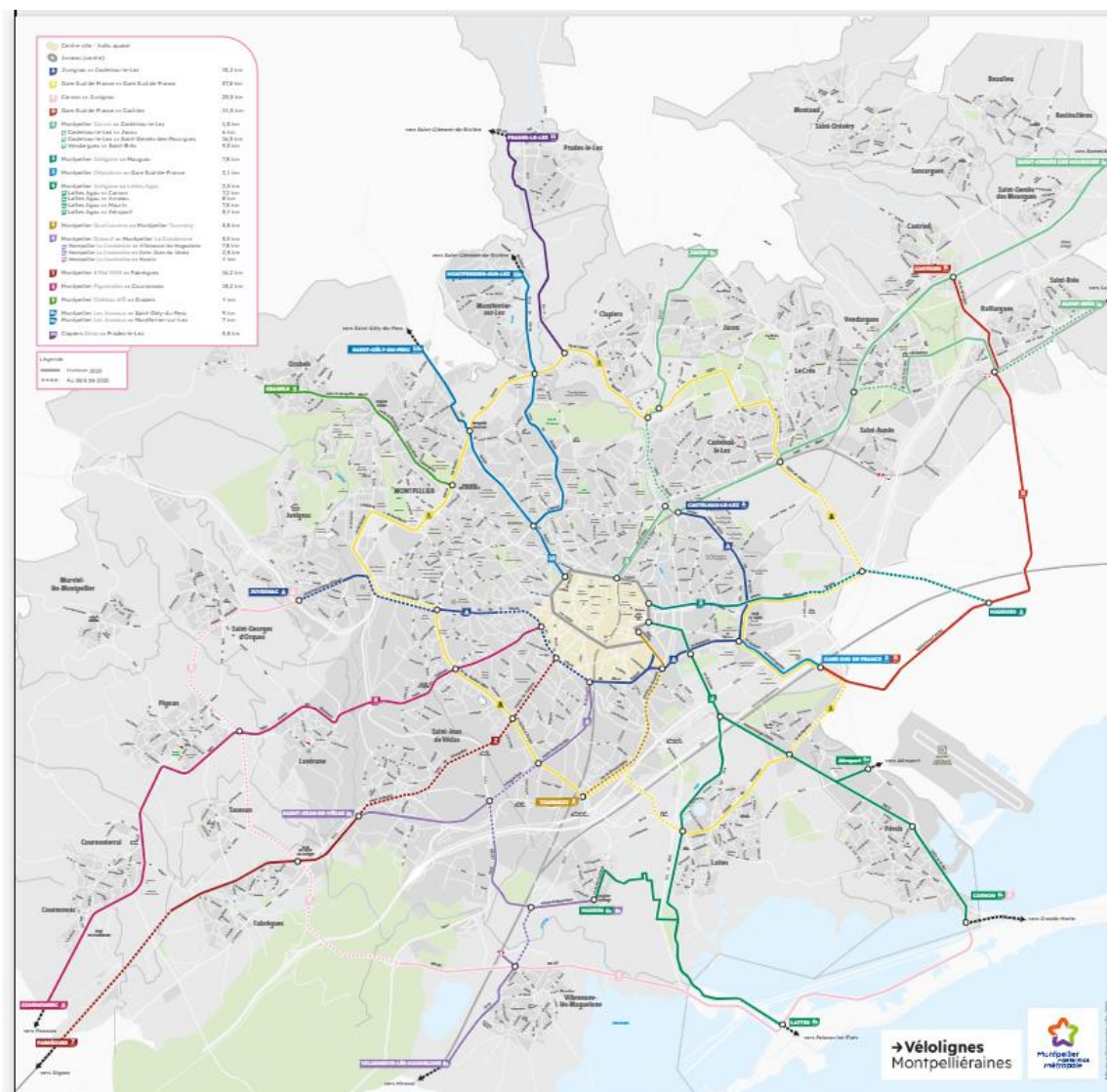


Figure 13 : Plan des vélo lignes à Montpellier

En parallèle de ces éléments de continuité, d'autres politiques semblent en rupture avec l'avant. Il s'agit désormais d'introduire des contraintes plus fortes sur l'usage de l'automobile, notamment dans le centre de Montpellier ; de la création de lignes de BHNS, les BusTram, pour proposer une offre de TC performante en matière de liaisons ville-centre et 2e couronne ; la construction d'une offre, en collaboration avec la Région, au-delà du périmètre de la Métropole pour assurer une offre de TC entre l'aire d'attraction et la Métropole de Montpellier ; et enfin, la gratuité des TC.

Le premier élément de rupture est d'imposer des contraintes sur l'usage de l'automobile dans le centre de la Métropole, en passant d'une « logique de transit » à une « logique de destination ». L'idée, plusieurs fois évoquée lors des entretiens, est de remettre l'automobile à sa juste place, basée sur deux grandes convictions : il n'est pas possible de mettre en place une politique de mobilité au profit des TC sans introduire de contraintes sur l'automobile : la voiture ne pose pas uniquement problème en termes d'émission de gaz à effet de serre mais aussi d'encombrement, en occupant une part importante de l'espace public au détriment d'autres usages possibles. Sur ce dernier point, le véhicule électrique n'apporterait pas de réelles solutions. L'introduction de contraintes sur l'usage de l'automobile passe d'abord par la refonte du plan de circulation avec la mise en œuvre d'un « plan anti-transit ». Par exemple, avant la fermeture du boulevard Clémenceau du fait de la création de la ligne 5 de tramway, 11 000 véhicules y transitaient tous les jours dont seulement 10% avaient pour destination le centre-ville de Montpellier (source : entretiens). Sans remise en cause du plan de circulation préexistant, ce trafic risquait de se retrouver dans les rues aux alentours pas véritablement adaptées pour accueillir ce flux. Les principes du nouveau plan de circulation sont d'empêcher le trafic de traverser le centre-ville de Montpellier pour plutôt le contourner. Les axes de contournement seront organisés selon un système de cercle concentrique : les boulevards inter-quartier autour de l'Écusson ; les boulevards de ceinture ; enfin, les axes de grands contournements.

Parmi les personnes avec lesquelles nous avons réalisé des entretiens, les critiques émises sur cette refonte ne portent pas sur les grands principes mais plutôt sur les choix de boulevards ou de rues choisis pour être fermés à la circulation automobile. Toutefois, le projet de contournement ouest de Montpellier soulève de son côté des critiques de longue date des écologistes et plus récemment de l'association locale de défense des cyclistes. Ce projet ancien qui assurerait la jonction des autoroutes A750 et A709 par une infrastructure de 2x2 voies apparaît pour ces mouvements comme contradictoire et peu cohérent avec la volonté de réduire la part modale de la voiture et de mettre des contraintes sur son usage, en générant du trafic supplémentaire. De côté de la Métropole, ce projet est, à l'inverse, considéré comme indispensable pour permettre le contournement de la ville-centre. L'ambition de la Métropole ne semble pas être celui de supprimer totalement l'usage de la voiture mais plutôt de la remettre à sa place là où elle pose problème : dans la ville-centre.

En complément de ce nouveau plan de circulation, le stationnement à Montpellier nécessite d'être repensé avec pour ambition de diminuer le nombre de places et de mettre en œuvre une tarification incitant les automobilistes à stationner en ouvrage plutôt qu'en surface. Il est toutefois nécessaire de noter que des places de stationnement temporaires en surface gratuites sont prévues devant les commerces et les centralités commerciales pour faciliter les livraisons de marchandises des commerçants et permettre à leurs clients de s'y rendre.

Le deuxième élément de rupture par rapport à la situation antérieure est de proposer une offre sur des liaisons peu pourvues en offre de TC performantes, avec la mise en place de lignes de bus à haut niveau de service (BHNS) : les BusTram. Cinq lignes sont prévues : deux lignes (lignes 1 et 4) ont une fonction périurbaine pour améliorer les relations entre le centre et la 2e couronne de la Métropole. Les trois autres lignes ont plutôt pour objectif de renforcer le maillage du réseau urbain de Montpellier (lignes 2, 3 et 5). Ces lignes auront une fréquence importante et une durée de parcours intéressante par rapport à la voiture et à l'offre actuelle puisqu'elles seront en site propre sur les zones soumises à une forte congestion (entre 40% et 80% du linéaire). D'après la Métropole de Montpellier, cela permettra qu'en « 2025, 70 % de la population métropolitaine et 90 % de la population montpelliéraine seront couvertes par le réseau structurant de tramway et de bustram » (site de la Métropole). Le choix de BHNS plutôt que de nouveaux tramways se justifie d'une part, par un coût total plus faible et d'autre part, par des prévisions de fréquentation plus faibles que sur les lignes de tramways actuels et donc un besoin de capacité beaucoup plus modestes. Dans ce paysage, les bus classiques sont pensés comme faisant exclusivement du rabattement vers les axes structurants que sont les lignes de tramways et de BusTram.

La troisième politique de rupture consiste à chercher à proposer une offre de TC entre l'aire d'attraction et la Métropole de Montpellier. Comme nous l'avons déjà souligné, ce point n'est pas du tout négligeable dans le cas de Montpellier avec une forte déconnexion entre périmètre politique et périmètre fonctionnel. Des discussions ont été entamées avec la Région Occitanie, devenue AOM pour une partie de l'aire d'attraction (notamment au nord de la Métropole), mais aussi le département de l'Hérault (Hérault Transport) et les intercommunalités concernées. Cela se matérialise par exemple par le cofinancement par la Région et la Métropole d'une étude sur l'opportunité du développement d'une étoile montpelliéraine, là où il n'existe pas actuellement d'étoile ferroviaire.

L'option envisagée n'est pas ferroviaire mais concernerait plutôt la mise en place de cars à haut niveau de service. D'après nos entretiens, ce projet semble aussi accompagné par l'Etat.

Enfin, la gratuité des TC constitue un autre élément de la politique de mobilité de Montpellier en rupture avec la situation antérieure. Celle-ci vise plusieurs objectifs (sans ordre de priorité). Le premier est de redistribuer du pouvoir d'achat aux classes moyennes et populaires de la Métropole. Le deuxième est d'inciter les ménages à avoir une utilisation plus intense des TC. Il est nécessaire de souligner sur ce point que, dans tous nos entretiens, il est ressorti très clairement que la gratuité des TC non accompagnée d'une amélioration de l'offre TC (réalisée par l'extension du réseau de tramway ou encore les lignes de BusTram) n'aurait aucun sens. En d'autres termes, à la manière de ce qu'il est possible d'entendre dans d'autres réseaux ayant fait le choix de la gratuité, comme par exemple Dunkerque, la logique est : « La gratuité pour faire entrer dans les TC, la qualité de l'offre pour faire adopter ». Cette complémentarité entre gratuité des TC et amélioration de l'offre est par exemple présente dans le renouvellement du matériel roulant du tramway. En effet, la Métropole de Montpellier vient de passer la commande au constructeur espagnol de matériel roulant ferroviaire CAF, pour un montant de 235 M€, de 77 nouvelles rames de tramways dont 25 pour renouveler le parc de la ligne 1, 20 pour assurer l'exploitation de la futur ligne 5 et, enfin, 10-15 pour absorber, sans détériorer la qualité de service pour les usagers, la hausse de la fréquentation anticipée (avec un ordre de grandeur de +20% ; source: entretiens) du fait de la mise en gratuité pour les métropolitains du réseau de TC. Par ailleurs, la gratuité des TC poursuit un troisième et dernier objectif : la mise en place d'une gouvernance territoriale cherchant à faire converger le périmètre politique et fonctionnel, manquante à l'heure actuelle. En effet, cette gratuité est présentée comme un objet pour susciter des négociations bilatérales avec les communes dans l'aire d'attraction de Montpellier (Maubio et Lunel par exemple) afin que leurs habitants, dont une grande partie travaille dans la Métropole de Montpellier, puissent en bénéficier.

La gratuité des TC ne semble pas avoir soulevé en elle-même d'importantes critiques ; certaines personnes, critiques au départ, semblent même avoir changé d'avis sur sa pertinence dans le contexte de Montpellier et compte tenu des autres politiques menées.

La seule exception semble être l'association locale des défenses des cyclistes qui a souligné le peu d'intérêt selon eux des cyclistes pour la gratuité des TC. Les cyclistes ne seraient pas vraiment susceptibles d'abandonner leur vélo pour aller dans les TC, ni de coupler vélo et TC dans leur déplacement. Ainsi, à l'inverse de ce qu'il est parfois possible de lire dans la littérature sur la gratuité actuellement, leur critique n'est pas directe (des cyclistes abandonnant leur vélo pour utiliser les TC). Elle est plutôt indirecte : le risque est plutôt que la baisse de ressources qu'implique la gratuité des TC (perte d'une partie des recettes tarifaires et investissement nécessaire pour absorber la hausse de fréquentation) pourrait limiter la mise en œuvre d'infrastructures nécessaires au développement de l'usage du vélo du fait d'un problème de financement.

4. Conclusion

La gratuité des TC qui sera mise en place pour tous les résidents fin 2023 dans la Métropole de Montpellier ne constitue qu'un élément d'une politique de mobilité beaucoup plus large et ambitieuse. Elle apparaît au final plutôt comme le « fer de lance » ou le « totem », pour reprendre les expressions de Julie Frêche, vice-présidente de la Métropole, de la nouvelle politique de mobilité à Montpellier.

Cette gratuité ne semble pas, à l'heure actuelle, soulever de débats très importants même si des réserves ont pu être émises par des représentants des cyclistes sur l'intérêt réel de la mesure pour l'usage et la pratique du vélo.

La mise en gratuité des TC dans ce contexte soulève deux grands types de questions.

La première est celle de son évaluation. La Métropole envisage de mener une évaluation de la pertinence de la mise en place de la gratuité des TC par rapport aux objectifs visés. Or, le fait que la gratuité n'apparaît que comme un élément parmi d'autres de la politique de mobilité pose des questions de méthodes sur ce qu'il est possible de réellement évaluer. Sera-t-il possible in fine d'évaluer les effets de la nouvelle politique de mobilité en isolant la gratuité des TC ? Plus globalement, comment tirer des informations pertinentes pour d'autres réseaux qui seraient susceptibles d'envisager le même type d'options ?

La deuxième question mérite d'être particulièrement suivie sur le moyen-long terme : la gratuité des TC a-t-elle limité les possibilités de mise en œuvre de cette politique de mobilité, notamment du fait de problème de financement ? Pour le moment, bien que quelques acteurs aient pu émettre des réserves, la question du financement ne semble pas particulièrement inquiéter les acteurs du transport dans la Métropole. L'avenir nous dira s'ils avaient raison !

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Montpellier Méditerranée Métropole (2020). Evaluation du Plan de Déplacements Urbains 2010-2020, décembre 2020. En ligne :
https://www.montpellier3m.fr/sites/default/files/eval_pdu2010.pdf
- Montpellier Méditerranée Métropole (2021a). Délibération approuvant la relance de la révision du Plan de Déplacements Urbains (PDU) par l'élaboration du Plan de Mobilité 2030, février 2021, En ligne :
https://www.montpellier3m.fr/sites/default/files/2021_02_21_delib_relance_pdm2030_vpref.pdf
- Montpellier Méditerranée Métropole (2021b). Délibération approuvant l'évaluation du PDU 2010-2020, février 2021. En ligne :
https://www.montpellier3m.fr/sites/default/files/2021_02_01_delib_eval_pdu2010_2020_vpref.pdf

INDEX DES TABLEAUX ET FIGURES

FIGURES

Figure 1 : L'évolution de la population de la Métropole de Montpellier depuis 2006	7
Figure 2 : Nombre d'habitants en 2018	7
Figure 3 : Nombre d'habitants au km ² en 2018	7
Figure 4 : Périmètre de l'aire d'attraction de Montpellier selon les aires d'attraction des villes 2020 de l'INSEE	8
Figure 5 : Périmètres de la commune de Montpellier et de Montpellier Méditerranée Métropole	8
Figure 6 : Les migrations domicile-travail sur la Métropole de Montpellier	9
Figure 7 : Les migrations domicile-travail vers Montpellier	9
Figure 8 : Les migrations domicile-études sur la Métropole de Montpellier	9
Figure 9 : Les migrations domicile-études vers Montpellier	9
Figure 10 : Le réseau de tramway dans la Métropole de Montpellier	10
Figure 11 : Part des déplacements domicile-travail en % selon les modes de déplacements en 2018	11
Figure 12 : Calendrier du Plan de mobilité de Montpellier Méditerranée Métropole	12
Figure 13 : Plan des vélo lignes à Montpellier	14

SIGLES ET ACRONYMES

ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie
TaM	Transports de Montpellier Méditerranée Métropole

L'ADEME EN BREF

À l'ADEME - l'Agence de la transition écologique -, nous sommes résolument engagés dans la lutte contre le réchauffement climatique et la dégradation des ressources.

Sur tous les fronts, nous mobilisons les citoyens, les acteurs économiques et les territoires, leur donnons les moyens de progresser vers une société économe en ressources, plus sobre en carbone, plus juste et harmonieuse.

Dans tous les domaines - énergie, économie circulaire, alimentation, mobilité, qualité de l'air, adaptation au changement climatique, sols... - nous conseillons, facilitons et aidons au financement de nombreux projets, de la recherche jusqu'au partage des solutions.

À tous les niveaux, nous mettons nos capacités d'expertise et de prospective au service des politiques publiques.

L'ADEME est un établissement public sous la tutelle du ministère de la Transition écologique et du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation.

LES COLLECTIONS DE L'ADEME



FAITS ET CHIFFRES

L'ADEME référent : Elle fournit des analyses objectives à partir d'indicateurs chiffrés régulièrement mis à jour.



CLÉS POUR AGIR

L'ADEME facilitateur : Elle élabore des guides pratiques pour aider les acteurs à mettre en œuvre leurs projets de façon méthodique et/ou en conformité avec la réglementation.



ILS L'ONT FAIT

L'ADEME catalyseur : Les acteurs témoignent de leurs expériences et partagent leur savoir-faire.



EXPERTISES

L'ADEME expert : Elle rend compte des résultats de recherches, études et réalisations collectives menées sous son regard.



HORIZONS

L'ADEME tournée vers l'avenir : Elle propose une vision prospective et réaliste des enjeux de la transition énergétique et écologique, pour un futur désirable à construire ensemble.



LA GRATUITE DES TRANSPORTS COLLECTIFS : LE « TOTEM » D'UNE NOUVELLE POLITIQUE DE MOBILITE DANS LA METROPOLE DE MONTPELLIER

La gratuité des transports publics est généralement analysée – et largement débattue – sous l'angle des effets financiers ou des effets sur les pratiques de mobilité qu'elle peut possiblement générer.

L'objectif de la recherche est de compléter ce regard par une approche différente, attentive à la gratuité en tant que mesure inscrite dans la fabrique des politiques publiques de mobilité. Où se situe la gratuité dans la trajectoire de mobilité des collectivités qui en ont fait le choix ? Comment la gratuité contribue-t-elle à orienter cette trajectoire ?

Montpellier, Nantes et Calais sont les trois villes du transport gratuit sélectionnées en raison de leurs façons radicalement différentes de mettre en œuvre la gratuité. À Montpellier, la mise en gratuité des transports soulève deux grandes questions : son évaluation et la pérennisation de son financement.

