



L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

Rénovation urbaine et offre de mobilité

Analyses et premières recommandations



L'Union sociale pour l'habitat (USH) et le Certu ont conduit une réflexion conjointe au premier semestre 2006 sur les interactions entre les transports en commun en site propre (TCSP) et les projets de rénovation urbaine. Les résultats de cette réflexion ont donné lieu à la publication d'un ouvrage aux éditions du Certu et à sa diffusion lors du congrès HLM de 2006. Cette fiche présente les principaux enseignements de l'ouvrage et souligne quelques recommandations à l'intention des acteurs de la rénovation urbaine.

Aux origines de la réflexion

De plus en plus de quartiers d'habitat social voient leur desserte en transport en commun améliorée, en particulier par la réalisation de transports en commun en site propre (TCSP). Cette offre de transport représentant un enjeu central d'intégration sociale et territoriale, l'USH a souhaité approfondir le sujet dans le cadre de l'élaboration d'un livre blanc de la rénovation urbaine. Elle s'est rapprochée du Certu pour bénéficier de ses travaux et de ses compétences en matière de transports et d'urbanisme afin d'éclairer trois principales questions :

- **Quels sont les effets des TCSP sur l'attractivité des quartiers en renouvellement urbain et comment contribuent-ils à la diversification urbaine recherchée ?**
- **Quelles améliorations des conditions de vie des habitants sont apportées par le TCSP ?**
- **Comment le TCSP peut-il influencer sur le projet de rénovation urbaine et réciproquement ?**

Approche méthodologique

Le Certu a réalisé l'étude avec le concours des Centres d'études techniques de l'Équipement (Cete). Un état de la connaissance à partir de travaux existants ainsi que sept études de cas (Bordeaux, Clermont-Ferrand, Échirolles, Lens, Lyon, Montpellier et Rouen) ont été réalisés ¹.

Ces sites ont été choisis en recherchant la diversité des types de TCSP (métro, tramway, bus à haut niveau de service), déjà existants sur le quartier (avec une dizaine d'années de recul dans deux cas) ou en projet.

La réflexion a également été enrichie par les apports de chercheurs lors d'une journée de travail à mi-parcours : Alain Bourdin, directeur de l'Institut français d'urbanisme, Jean-Pierre Orfeuill, chercheur et professeur à l'Institut d'urbanisme de Paris, Anne Grillet-Aubert, chercheur à l'Institut parisien de recherche : architecture, urbanistique, société.

Cette fiche s'inscrit dans la suite des fiches réalisées sur le thème Politique de la ville et déplacements du programme de travail Interface Urbanisme et Déplacements, piloté par le Certu.

Certu 2007/41



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT
ET DE L'AMÉNAGEMENT
DURABLES

► L'enjeu du désenclavement des quartiers d'habitat social

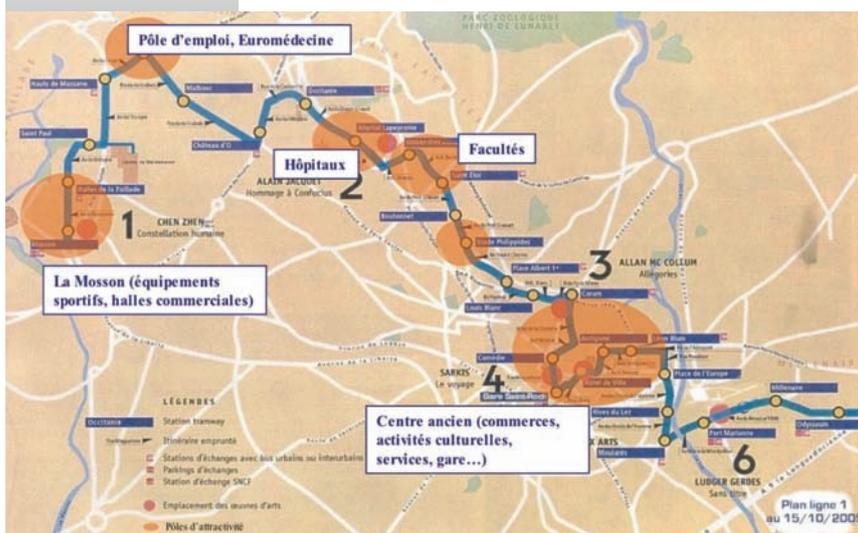
Le Programme national de rénovation urbaine met au centre de ses enjeux le désenclavement des quartiers rénovés, afin de participer à leur transformation conformément aux objectifs de la loi du 1^{er} août 2003. Condition préalable et indispensable à l'enclenchement d'un processus de diversification et d'attractivité de ces quartiers, il a pour visée, parmi d'autres actions lourdes, de réinsérer ces territoires dans le fonctionnement urbain.

Les interventions proposées dans les projets de rénovation urbaine restent essentiellement physiques : création de nouvelles voies et/ou insertion urbaine de lignes de transports.

Or, si le désenclavement passe par des mesures d'ordre physique sur le territoire, celles-ci nécessitent d'être sous-tendues par une vision dynamique. Conférer une perméabilité plus grande entre ces quartiers et le reste de la ville demande une réflexion en terme d'échanges et de flux, en s'attachant à la personne vivant ou appelée à vivre dans le quartier, à venir y travailler ou à le fréquenter.

► Mettre en perspective « l'effet TCSP »

L'étude permet d'abord de souligner le poids relativement faible des transports collectifs (TC) en matière de part modale ².



La ligne 1 du tramway de Montpellier Source : TAM - Cete Méditerranée

À Montpellier, la part modale des TC dans les déplacements des résidents du quartier de la Mosson est de 16 % ³. La ligne 1 du tramway relie ce quartier aux principaux pôles urbains de la ville et connaît

une fréquentation très importante, avec au total 120 000 usagers par jour. Elle fonctionne de cinq heures du matin à une heure le lendemain avec une fréquence de cinq minutes en pointe, de six minutes le samedi et de dix minutes le dimanche.

Par contre, la majeure partie des lieux d'emplois des actifs de la Mosson n'est pas desservie par le tramway : ils ne sont que 21% à travailler dans une zone accessible en tramway alors que 39% travaillent en seconde couronne d'un accès beaucoup plus difficile en TC.

Toutes ces données chiffrées montrent bien que le TCSP n'est qu'une réponse parmi d'autres. À lui seul, il ne peut couvrir l'ensemble des besoins de la mobilité éparpillés dans l'espace et dans le temps. Outre la voiture, éventuellement partagée, de multiples moyens complètent l'offre des réseaux lourds : bus, transports à la demande, taxis collectifs, deux-roues.

L'étude confirme ensuite que les effets d'un TCSP ne sont ni mécaniques, ni immédiats, et difficiles à isoler parmi les effets produits par d'autres politiques publiques ou par la conjoncture économique. Il n'a ainsi pas été possible d'identifier un quelconque lien entre la desserte d'un quartier par un TCSP et l'évolution du niveau socio-économique de ses habitants : certains quartiers sensibles très bien desservis depuis une dizaine d'années par un métro ou un tramway se sont néanmoins appauvris.

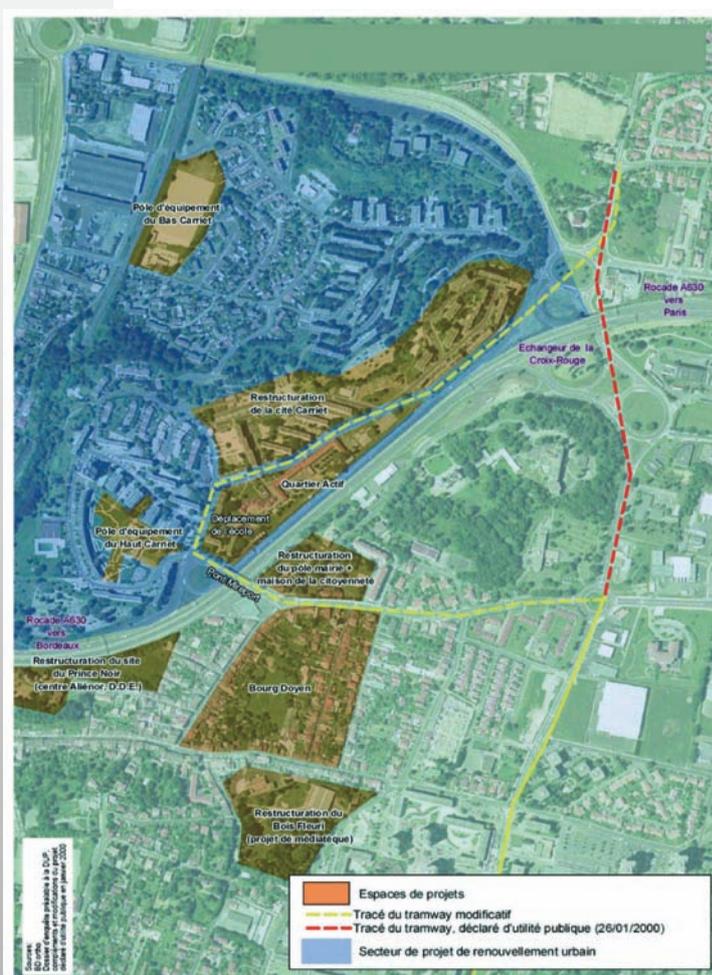
En matière d'implantation d'équipements, de services, d'activités ou de commerces, les acteurs rencontrés ont pu faire état de tendances positives induites par la conjonction du TCSP et de la rénovation urbaine. Mais ces constats restent à confirmer et invitent parfois à une certaine prudence : en favorisant la mobilité, le TC ne joue pas à sens unique en faveur des quartiers ! Des commerces au sein de Village 2 à Échirolles semblent avoir été fragilisés en raison de l'amélioration de la liaison vers le centre commercial de Grand'place. Autre exemple, qui touche à la composition sociale des quartiers, suite à l'arrivée du VAL à Toulouse, des étudiants qui se logeaient auparavant dans le quartier du Mirail habitent désormais dans le centre ville ⁴.

Enfin, les quartiers étudiés ne sont pas identiques du point de vue de leur caractéristiques urbaines et sociales, de leurs situations géographiques et de leurs potentialités de développement au sein des agglomérations. **Dans certains cas, le TCSP semble pouvoir participer au déclenchement d'un cercle vertueux.** La pression démographique et foncière dans la plupart des villes étudiées joue nettement en faveur de l'attractivité des quartiers de la périphérie immédiate, bien desservis, ayant du foncier disponible et bénéficiant d'investissement publics lourds. Lorsque la desserte est assurée par un tramway, le traitement de la plate-forme et de ses abords, généralement identique sur tout le tracé, est importante du point de vue de l'image et de

l'appartenance du quartier au territoire de la ville. Pour Anne Grillet-Aubert, la « valeur positionnelle » du quartier au sein de l'agglomération change, même s'il reste souvent en bout de ligne.

En matière d'attractivité résidentielle, dans un marché du logement tendu, une desserte de qualité par un TCSP est perçue comme un atout, au même titre que la bonne accessibilité de ces quartiers en voiture.

Ainsi, en rive droite de l'agglomération bordelaise, les effets du tramway sur le foncier et l'immobilier sont déjà sensibles⁵. Les prix sont en constante augmentation depuis 2000 et les professionnels de l'immobilier citent le tramway comme un argument de vente de leurs opérations. Cette tendance varie cependant selon les contextes et le degré d'avancement des opérations : à Clermont-Ferrand ou Échirolles, il n'est pas encore possible de mesurer l'intérêt de la promotion privée pour les sites en rénovation urbaine.



Projet Bordeaux rive droite (quartier Carriet) : modification du tracé du tramway et projets urbains
Source : Cete du Sud-ouest

Ces résultats invitent les acteurs de la rénovation urbaine à élargir autant que possible les périmètres d'étude, ainsi que les parties prenantes dans les projets. Ils invitent aussi à rester attentifs aux conséquences sociales de la valorisation de certains de ces quartiers, valorisation certes souhaitée, mais peu ou pas contrôlée dans ses effets.

Penser le territoire de vie au-delà du territoire de projet

Jean-Pierre Orfeuil souligne comme un préalable à l'action de penser que le territoire de vie ne se limite pas au territoire de projet. Le territoire de vie dépasse largement l'échelle du quartier et pose la question des déplacements : quels sont les lieux ressources de la ville (zones d'emploi, établissements scolaires, services, loisirs...) ? Par quels moyens et en combien de temps sont-ils accessibles depuis le quartier ? Les actions proposées par le projet sont-elles de nature à améliorer l'accessibilité de ces lieux ?

Cette approche demande de croiser des échelles à la fois locale et globale afin d'élaborer un projet qui ne soit pas centré sur le quartier, mais fasse le lien avec les différentes formes d'actions publiques menées à l'échelle de l'agglomération. Pour l'emploi, par exemple, il s'agit d'envisager d'une part, la desserte pour les emplois existants ou créés au sein du quartier et d'autre part, les conditions de l'accessibilité aux zones d'emplois de l'agglomération pour les habitants de ce quartier.

Envisager une diversité de solutions pour un véritable service de mobilité

Les études de cas ont mis en évidence l'absence de diagnostic fin sur les pratiques et les besoins de mobilité dans le cadre des projets de rénovation urbaine. Il a donc fallu pallier ces insuffisances par l'analyse de travaux existants.

Ces travaux montrent qu'en matière de mobilité, les comportements des habitants des quartiers sensibles ne sont pas radicalement différents de ceux des autres quartiers. Ils ont révélé néanmoins un taux de motorisation plus faible, une plus grande dépendance aux TC et une plus forte pratique de la marche. Ces caractéristiques font que les habitants se déplacent globalement moins loin et ont un accès moindre aux lieux ressources de la ville. D'autres problèmes ont aussi été mis en évidence : certaines personnes ne sont jamais sorties de leur quartier et nombre d'entre-elles ont des difficultés de lecture (illettrisme, population d'origine étrangère).

Cette connaissance montre que la question des déplacements et de la mobilité dans les quartiers sensibles nécessite d'articuler divers types de mesures. Certaines d'ordre **physique** visent à optimiser la chaîne des déplacements de tous : diversité et complémentarité entre les modes de déplacements, qualité et performance du service de transport, informations des usagers (les centrales de mobilité sont amenées à jouer un rôle croissant dans cette organisation).

D'autres sont d'ordre **économique**, car la mobilité est pour partie liée aux revenus des ménages (cf. tarification sociale). Les dernières relèvent du **cognitif**, l'enclavement pouvant être réduit par l'apprentissage à la mobilité (accompagnement, auto-école sociale...). Pour fédérer la diversité de ces mesures, la notion de service de mobilité suggérée par l'étude gagnerait à être approfondie.

► Pour un projet urbain qui intègre le transport

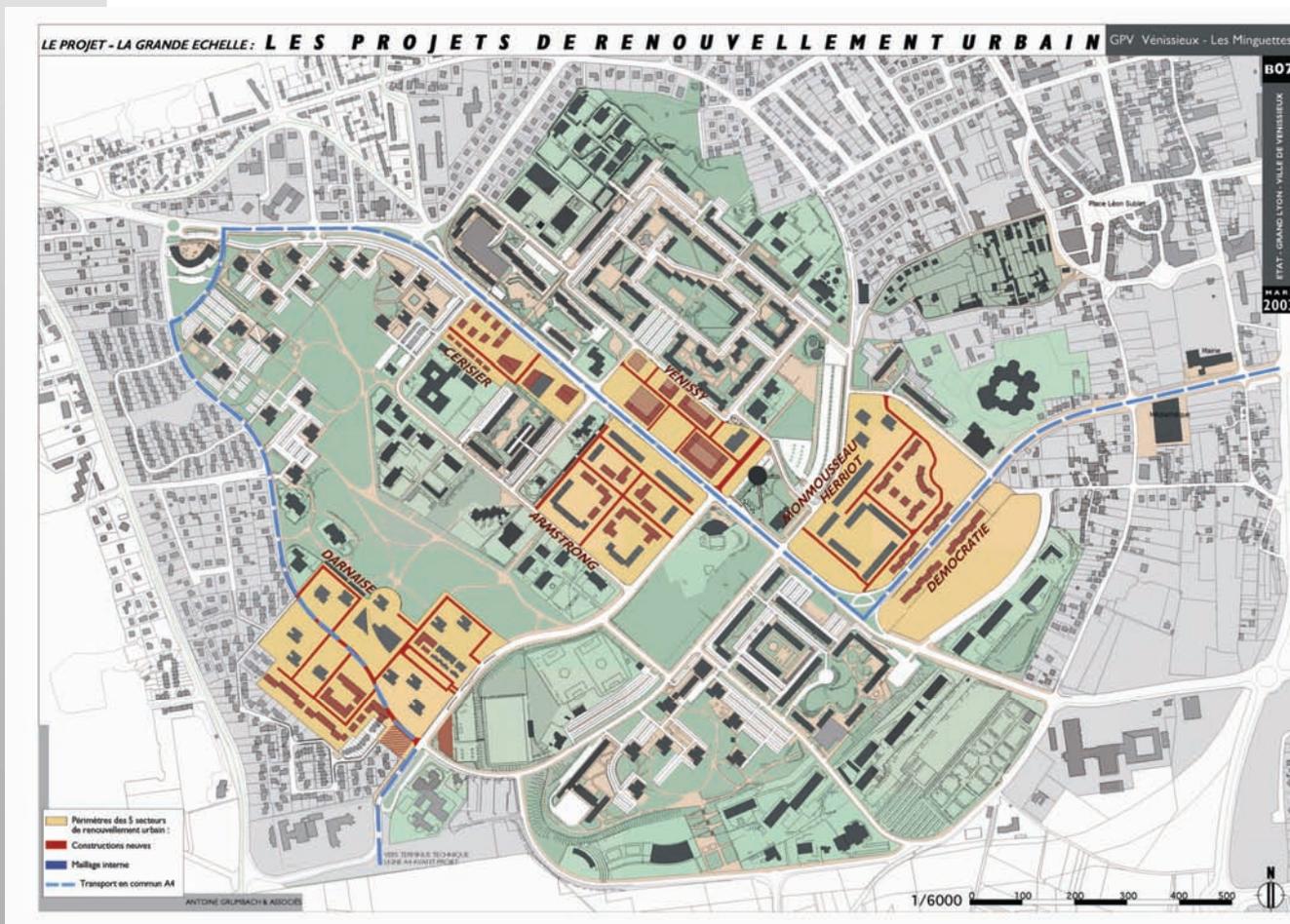
À l'heure où le choix politique de desservir de nombreux quartiers sensibles par des TCSP est fait dans plusieurs agglomérations françaises, la réflexion urbaine visant à intégrer ces transports dans les projets financés par l'ANRU est essentielle.

L'étude a montré que projet de transport et projet urbain se déroulent rarement dans un même temps compte tenu de durées d'études, de mécanismes financiers ou de dispositifs réglementaires distincts.

Seule une réflexion amont peut permettre d'élaborer une stratégie cohérente sur le long terme et d'anticiper, le cas échéant, la desserte TC en cohérence avec le projet de rénovation urbaine.

Dans certains cas, à l'issue de cette réflexion, des changements de tracés ou des prolongements de lignes ont été retenus (Rouen, Bordeaux, Clermont Ferrand). La stratégie poursuivie trouve quant à elle sa traduction dans les éléments du projet (emprises réservées à l'intérieur du quartier) et dans les documents de planification, PLU et/ou PDU (Lens-Liévin, Rillieux-la-Pape). Les agglomérations élaborent aussi des chartes, schémas de référence, ou confient une mission à un architecte urbaniste sur un temps long (Lyon-Vénissieux, Rouen, Bordeaux) pour veiller au respect d'une ligne directrice qui articule les deux projets dans la durée.

Qu'il s'agisse de TCSP existants ou en projet, les projets de rénovation urbaine créent ou développent des pôles de centralité autour des stations, ces dernières contribuant à organiser la vie urbaine dans le quartier. Le traitement linéaire de l'espace public du tramway a aussi un rôle structurant (paysage, partage de la voirie intégrant les modes doux) et un effet d'entraînement dans le traitement des espaces publics adjacents. La continuité et la cohérence dans le traitement de ces différents espaces sont donc essentielles. Synonymes d'une certaine qualité urbaine, elles doivent pouvoir être garanties dans la durée en intégrant des problématiques de gestion et de sécurité pour favoriser durablement l'usage des transports publics.



Venissieux-les Minguettes : extrait du schéma de référence (A. Grumbach et associés)

Le projet urbain doit aussi veiller à la sécurité des autres modes de déplacement, la création de nouvelles voies au sein du quartier pouvant générer d'éventuels conflits entre voitures et piétons ⁶.

De nouveaux modes de gouvernance

Les cultures professionnelles tendent à maintenir des clivages sectoriels forts entre transport, aménagement urbain, politiques sociales et développement économique. Ces clivages sont autant de freins à une approche globale que seul le niveau politique semble en capacité de porter.

Celui-ci est toutefois complexe en raison du partage des compétences entre les différentes collectivités locales. Fortement impliquées dans les transports, les agglomérations se sont trouvées, dans certains cas, en retrait des projets de rénovation urbaine, compte tenu du portage de ces projets à l'échelon communal.

Pour Alain Bourdin, la maîtrise d'ouvrage urbaine ne se résume toutefois pas au portage politique, quel que soit son échelon territorial. Elle constitue le rapport entre l'ensemble des acteurs de la ville, y compris les promoteurs privés, les prestataires de services... Elle suppose des méthodes de gouvernance pour les fédérer de manière transversale, le plus en amont possible. Dans le cas des projets de rénovation urbaine, l'objectif de faire travailler ensemble des acteurs qui se rencontrent d'ordinaire très peu (acteurs du champ social, de la production urbaine et des politiques de transports) doit être un objectif prioritaire.

Dans certains des cas étudiés, les missions GPV d'une certaine ampleur témoignent de la volonté de faire se rapprocher ces acteurs. Toutefois lorsque le TCSP est mis en service depuis plusieurs années, d'autres cas révèlent que l'autorité organisatrice des transports ou l'exploitant n'ont pas du tout été associés au projet de rénovation urbaine.

Les marges de progrès restent donc importantes et une réflexion sur la coopération autour de la gestion serait pertinente.

Quelques recommandations simples pour progresser

Les acteurs en charge du pilotage des projets de rénovation urbaine ne peuvent porter à eux seuls la totalité des enjeux sociaux, urbains et économiques de ces projets. Néanmoins, quelques conseils peuvent être formulés à leur attention pour les aider à mieux prendre en compte la problématique de la mobilité. A minima, les pilotes du projet de rénovation urbaine peuvent :

- Se référer aux documents de planification – SCOT, PDU, PLU – pour examiner ce qu'ils préconisent concernant la desserte des quartiers d'habitat social.
- Appréhender le service de mobilité :
 - analyser qualitativement l'offre de transports existante sur le quartier. Cette analyse doit dépasser les modes lourds de transport (métro ou tramway) en intégrant les lignes de bus, les transports à la demande, navettes... Il s'agit de mesurer la qualité de service de cette offre (amplitude, fréquence) ainsi que son coût pour l'utilisateur. Les exploitants et les organisateurs des autres services sont associés à l'analyse et apportent leurs informations,
 - étudier aussi le tracé des lignes : desservent-elles les pôles scolaires, de services, d'emplois, les gares... En combien de temps depuis le quartier ? Ce travail mené sous la forme d'un diagnostic sommaire dans un premier temps peut être approfondi par des études plus détaillées sur les pratiques et les besoins de mobilité des habitants du quartier,
 - examiner la qualité de l'information concernant cette offre et les initiatives en faveur de l'usage de celle-ci, tels l'apprentissage et l'accompagnement à la mobilité.
- Associer les habitants des quartiers aux réflexions menées autour des déplacements et de la mobilité, notamment dans les temps de concertation autour du projet de rénovation urbaine.
- Expertiser le projet urbain à travers la question de la desserte du quartier et des déplacements, afin d'examiner sa cohérence aussi bien en matière de programmation que de qualité urbaine, et ce dans un double objectif :
 - appréhender les potentialités de désenclavement et de développement du quartier,
 - favoriser la chaîne des déplacements et l'accessibilité aux différents modes, au sein du quartier et au-delà si possible (intermodalité).
- Veiller dès l'amont, et dans les différentes phases d'élaboration du projet, à la prise en compte des problématiques de gestion pour garantir la pérennité des solutions mises en œuvre et fédérer les acteurs concernés.

► Pour en savoir plus...

Éditions 2006 Certu-USH
22x24 cm / 120 pages
Référence : DC17606
Prix de vente : 30 €



Documents du Certu téléchargeables sur www.certu.fr

Rapports d'études :

- *Concertation et analyse des besoins de mobilité dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville*, mai 2004.
- *Services à la mobilité dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, bilan exploratoire des méthodologies et des outils de mesure*, octobre 2005.
- *Déplacements et politique de la ville : articuler les cultures professionnelles*, octobre 2005.

Fiches de cas :

- N°1 : *Mobilité 37 : l'apprentissage de la mobilité pour des personnes en démarche d'insertion*
- N°2 : *Un projet « mobilité et atelier mécanique » pour répondre à des besoins de déplacements spécifiques*
- N°3 : *TRAM-TRAIN : un projet de transport au service du développement de l'agglomération.*
- N°4 : *Des transports en commun qui favorisent l'accès pour tous aux services et équipements de l'agglomération*
- N°5 : *Des transports collectifs en site propre pour irriguer les différents territoires d'une agglomération*
- N°6 : *Une veille pour suivre l'évolution des comportements et recueillir les attentes des habitants*
- N°7 : *Le pôle mobilité de Saint-Nazaire*

NOTES :

- 1 Aucun site n'a été choisi en Île-de-France compte tenu de la spécificité de cette région et de l'organisation des transports qui lui est propre.
- 2 Les déplacements sont caractérisés par différents modes : piéton, deux roues, transports collectifs, voiture particulière. La part modale correspond au pourcentage du mode utilisé sur l'ensemble des déplacements effectués dans une aire donnée.
- 3 Source : Enquête-ménage des Transports de l'agglomération de Montpellier, 2003.
- 4 Source : Études de suivi du métro, bilan de la ligne A à Toulouse – SMTC/AUAT – août 2000.
- 5 Selon une étude de l'agence d'urbanisme de Bordeaux
- 6 Cf. *Projet urbain et sécurité des déplacements – Exemple de 4 GPV* – Rapport d'études Certu à paraître fin 2007.

Autres ouvrages :

- PUCA - PREDIT, *Synthèse des résultats de l'appel à propositions de recherche « Déplacements et inégalités »*, 2002.
- Certu, *Déplacements dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Enseignements du séminaire « Interface urbanisme - déplacements »* (Lyon, 20 juin 2002), éd. du Certu, décembre 2003.
- Jean-Pierre Orfeuël (sous la dir. de), *Transports, pauvretés, exclusions. Pouvoir bouger pour s'en sortir*, La Tour d'Aigues, éd. de l'Aube, 2004.
- Rapport AXIALES/ADEME dans le cadre du PREDIT, *Gratuité des transports publics urbains et répartition modale*, 2004.
- RATP (Département développement et action territoriale), *Insertion urbaine des tramways en France*, octobre 2005.
- Club Ville Aménagement (sous la dir. de Jean Frébault), *La maîtrise d'ouvrage urbaine*, Paris, éd. du Moniteur, 2005.
- Eric Le Breton, *Bouger pour s'en sortir. Mobilité quotidienne et intégration sociale*, Paris, Armand Colin, 2005.
- Certu, *Bus à haut niveau de service, concepts et recommandations*, 2005.
- Certu, *Le transport à la demande : état de l'art, éléments d'analyse et repères pour l'action*, 2006.
- Rapport n° 2005-0376-01 de la mission conjointe IGAS et CGPC, *La tarification sociale dans les transports urbains : la mise en œuvre de l'article 123 de la loi SRU*, 2006.
- Rapport ADETEC réalisé dans le cadre du PREDIT 3, *La gratuité totale des transports collectifs urbains : effets sur la fréquentation et intérêts*, 2007

Vos contacts :

Christine Guinard, Certu
Tél : 04 72 47 57 96
christine.guinard@equipement.gouv.fr

Jean-Paul Birchen, Certu
Tél : 04 72 74 57 72
jean-paul.birchen@equipement.gouv.fr

Catherine Grenier, USH
Tél : 04 78 77 01 86
catherine.grenier@union-habitat.org

USH
Union sociale
pour l'habitat
14, rue Lord Byron
75384 Paris cedex 08
Tél : 01 40 75 78 00
Télécopie : 01 40 75 79 83
www.union-habitat.org

Certu
Centre d'Études sur les
réseaux, les transports,
l'urbanisme et
les constructions
publiques
9, rue Juliette Récamier
69456 Lyon Cedex 06
Tél. : 04 72 74 58 00
Télécopie : 04 72 74 59 00
www.certu.fr

Photo page 1 : Tramway
de Clermont-Ferrand,
source : SMTC