

Quartiers rénovés, quartiers intégrés

Éléments pour une charte des mobilités dans les projets Anru

JP Orfeuil

Exposé des motifs

Le programme national de rénovation urbaine vise à restructurer, dans un objectif de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible. La contribution des projets aidés par l'Anru au développement durable des quartiers concernés résulte de la complémentarité des interventions sur le logement et le cadre urbain avec les actions de développement économique et social des quartiers. Les actions menées sur les territoires doivent donc améliorer les conditions et perspectives de vie et d'emploi de leurs habitants et leur permettre la construction de parcours de vie sociale et professionnelle analogues à ceux des autres habitants des agglomérations concernées.

À toutes les étapes du cycle de vie¹ et pour toutes les composantes de la vie sociale, la construction de parcours de vie satisfaisants et d'une socialité ouverte suppose l'accès à des ressources diversifiées (écoles, équipements sportifs, culturels, commerciaux, services d'accès à l'emploi, emplois, etc.) et un usage de ces ressources par des publics aussi divers que possibles, en termes sociaux notamment. À une époque où l'automobile était d'usage moins fréquent qu'aujourd'hui et où les transports publics étaient moins développés, la question de l'accès n'avait pas échappé aux concepteurs des zones aujourd'hui classées « sensibles » : en général, les équipements indispensables avaient été prévus, et ces zones étaient souvent à proximité de zones d'emploi, notamment industrielles, accessibles en mobylette, transport public ou transport organisé par l'employeur. Les équipements peuvent avoir vieilli, leur fonction être devenue moins adaptée à la situation d'aujourd'hui², et l'emploi industriel a fortement régressé dans la plupart des grandes villes. Quant à la question de la diversité des publics utilisateurs des équipements de quartier, elle est nettement plus prégnante aujourd'hui qu'hier, du fait d'une composition sociale des quartiers moins diversifiée aujourd'hui. Les termes d'enclavement, de fracture, d'exclusion ou de relégation, aujourd'hui entrés dans le langage courant, ne font que traduire cette intrication du social et du spatial dans les problèmes de ces quartiers aujourd'hui et dans les obstacles rencontrés, à toutes les étapes du cycle de vie, par les personnes qui y vivent. Les termes moins courants utilisés par les économistes pour rendre compte des probabilités de succès ou d'échec dans les parcours scolaires ou sur les marchés du travail renvoient aux mêmes réalités de base : ils démontrent que les « effets de quartier »³ et les « effets d'accessibilité »⁴ renforcent très significativement

¹ Enfance, adolescence, jeunesse adulte, vie familiale et professionnelle, retraite et grand âge. Et pour toutes les composantes de la vie sociale, la construction de parcours de vie satisfaisants et d'une socialité ouverte

² À titre d'exemple, le commerce a connu d'intenses bouleversements en 40 ans.

³ Les « effets de quartier » combinent l'insuffisance de brassage social vécue par les populations des quartiers et les éventuelles discriminations liées aux effets d'adresse.

⁴ On appelle « accessibilité », par exemple au marché du travail, le nombre d'emplois disponibles de telle ou telle qualification qu'on peut envisager d'occuper moyennant des temps et des coûts de migration raisonnables. Les distances moyennes de migration sont de 15 km en France. Les temps moyens sont de 20 minutes dans les grandes villes et de 35 minutes en Île-de-France. Le coût ressenti de la migration (achats de titres de transport, carburant) représente 2,5 % à 3 % du salaire moyen français, tandis que le coût total (intégrant l'amortissement du véhicule et son entretien pour ceux qui vont travailler en voiture) est de l'ordre de 8 %. Ces parts sont d'autant plus élevées que le salaire est faible et que la possibilité d'utiliser les transports publics est faible. La dernière enquête nationale de mobilité, malheureusement un peu ancienne (1994) donnait les résultats suivants pour l'usage des moyens de transport vers le travail par les actifs occupés : pour les 5 % aux revenus les plus faibles, 18 % à pied, 10 % en deux-roues, 53 % en voiture, 19% en transport public. Pour les 5 % les plus aisés, 7 % à pied, 2 % en deux-roues, 74 % en voiture, 17 % en transport public, pour des distances respectives de 12 et 15 km. Ces observations montrent la dépendance à la proximité des catégories les plus modestes, une nécessité d'usage de l'automobile peu cohérente avec la faiblesse des revenus et une part des transports publics peu

les inégalités des chances liées aux origines sociales et conduisent à penser que la lutte contre ces effets est une condition incontournable d'un développement social durable de ces quartiers. Ces effets, qui amplifient les effets propres des origines sociales, religieuses ou ethniques, reposent sur des barrières virtuelles (carte scolaire, désintérêt de la promotion immobilière privée, sentiment d'être « mal accepté » dans d'autres quartiers, méconnaissance des opportunités par exemple), des barrières symboliques (effets d'adresse, constitution de cultures et d'identités spécifiques par exemple) et des barrières physiques : enclavement physique des quartiers, absence de continuité, d'agrément ou de sécurité des itinéraires piétonniers, dessertes en transport public parfois insuffisantes, parfois inadaptées (horaires et destinations) au regard des besoins, ignorant souvent la desserte des zones d'emplois peu qualifiés, difficultés culturelles ou économiques d'accès au permis de conduire et à la motorisation, etc.

Le projet de faire évoluer ces quartiers vers une « normalité durable » suppose de prendre la mesure de ce qu'est la normalité aujourd'hui en matière d'occupation et de pratiques du territoire aujourd'hui et de la confronter à la réalité des pratiques sur les territoires d'intervention de l'Anru. C'est ce à quoi nous nous employons ci-dessous, en préalable à des suggestions de méthode pour diagnostiquer d'abord et réduire les handicaps dont souffrent ces quartiers.

Les échelles socio-spatiales de la vie courante aujourd'hui

La normalité aujourd'hui, ce sont bien sûr des tendances ségrégatives assez marquées à l'échelle des îlots, ce qui a notamment des conséquences sur l'école élémentaire, mais c'est aussi une certaine mixité des peuplements communaux, les « ghettos de riches », les quartiers en gentrification et les zones sensibles ne constituant que des exceptions.

La normalité aujourd'hui, c'est une inscription spatiale des modes de vie sur des territoires infiniment plus étendus que les îlots et les quartiers, territoires que les capacités de mobilité (en transport public et en voiture, avec en moyenne plus d'une voiture par ménage dans la partie active du cycle de vie) ont permis de diversifier considérablement. Ces territoires doivent constituer la référence de la pensée préalable à l'action, ne serait ce que c'est sur ces territoires, et non au logement, que nous passons l'essentiel de notre vie éveillée. En bref et en moyenne, les ressources de la proximité sont « mises en concurrence » avec des ressources plus éloignées (écoles, commerces, emplois) et la mobilité ouvre les univers de choix et des opportunités d'activités complétant les apprentissages de base aux débuts de la vie, permettant une bonne adéquation entre emplois souhaités et occupés plus tard et contribuant à la socialisation tout au long de la vie. Ainsi un enfant parcourt en moyenne 15 km dans sa journée (à près de 70 % comme passager d'une voiture, l'école ne comptant que pour la moitié des déplacements), un adolescent en parcourt 25 (pour moitié en transport public, pour moitié comme passager d'une voiture, l'enseignement ne comptant là encore que pour la moitié des déplacements), les adultes de moins de 55 ans en parcourent 40 (à 90 % en modes individuels au-delà de 24 ans, à 20 % en transport public et 80 % en modes individuels en dessous de 24 ans). On notera en particulier le rôle capital qu'a pris l'automobile dans la socialisation des enfants et le rôle de l'automobile et des transports publics pour celle des adolescents. Les ressources de la proximité ne sont pas pour autant abandonnées, puisque 36 % des déplacements font moins de 2 km et 60 % moins de 5 km, ces proportions montant à 62 % et 80 % pour les déplacements d'études et à 54 % et 76 % pour les autres déplacements

variable, résultant pour partie d'un équilibre entre une bonne attractivité dans des zones aisées (centres villes) et des obligations d'usage plus importantes, faute de mieux, dans des zones plus modestes.

hors travail. On peut de même retenir que l'essentiel des activités hors travail s'effectue dans un périmètre temporel de 16 minutes autour du domicile (75 % à moins de 15 minutes), avec des moyennes de 13-14 minutes pour la marche et les deux-roues, 16 minutes pour la voiture et 30 minutes pour les transports publics. C'est à cette normalité qu'il convient de confronter les pratiques et les capacités des habitants des quartiers concernés, pour proposer et concevoir des politiques publiques susceptibles de combler, au moins partiellement, des différences structurelles.

Les différences socio-spatiales de mobilité identifiées dès aujourd'hui

La plupart des (rares) travaux français généralistes sur les inégalités de mobilité liées soit au statut économique, soit à une localisation dans les quartiers sensibles suggèrent les différences suivantes dans les capacités et les pratiques de mobilité.

- Des différences d'accès au permis de conduire en fonction du revenu surtout concentrées sur les personnes âgées (effet de génération), les jeunes femmes (de 40 à 75 % entre quintiles extrêmes, contre de 60 à 85 % pour les jeunes hommes) et les femmes au foyer ;
- Des niveaux d'équipement automobile moindre, des véhicules (beaucoup) plus âgés et donc plus susceptibles d'avarie. Les différences sont notables dès le premier véhicule, et s'amplifient lorsqu'on prend en compte la multimotorisation. Ainsi les différences d'accès à l'automobile sont notables pour les hommes et très importantes pour les femmes ; en outre, l'influence du revenu est beaucoup plus marquée chez les personnes seules et dans les familles monoparentales que dans les couples
- Des pratiques de mobilité sur des espaces plus restreints (les distances de déplacements sont plus faibles, aussi bien pour le travail que pour les autres activités), un recours nettement plus important à la marche et aux deux-roues, un usage nettement plus faible de l'automobile (nettement plus lié à la moindre disposition d'automobile qu'à un usage plus faible des voitures possédées), des usages plus collectifs de l'automobile (moins de déplacements en conducteur solo), des usages du transport collectif un peu plus importants, ce dernier point dépendant beaucoup des situations d'offre locale
- Enfin, des pratiques de mobilité à longue distance (vacances et séjours impliquant d'autres lieux que le domicile habituel) très fortement structurées par les situations sociales.

Méthodologie de diagnostic, pistes possibles de réduction des handicaps.

Du fait de la diversité des situations des quartiers, la méthode proposée dans la suite ne saurait avoir qu'un caractère indicatif. Les différentes pistes d'action envisagées n'ont aucun caractère systématique et ne prétendent pas à l'exhaustivité.

Sa logique et son unité reposent d'abord sur les éléments précédemment mis en évidence en matière de « territoire de vie ». On distinguera, en complément du territoire du projet, un territoire de la vie quotidienne, un territoire de l'insertion économique et un territoire d'opportunités potentielles lié à l'insertion économique.

Les territoires à construire

Le territoire de la vie quotidienne peut être défini comme l'ensemble des lieux accessibles en 15 minutes à pied ou en voiture et en 30 minutes en transport public.

Le territoire de l'insertion économique peut être défini comme l'espace accessible en 20 minutes en voiture et 45 minutes en transport public en province, en 30 minutes en voiture et une heure en transport public en Île-de-France dans les conditions actuelles de circulation et de consistance des services de transport public. Ces bornes ont un fondement, ce sont celles dans lesquelles s'inscrivent plus de 80 % des déplacements des populations, elles peuvent toutefois être modulées en fonction de circonstances locales.

Le territoire d'opportunités potentielles liées à l'activité économique est construit à partir du territoire de l'insertion économique en intégrant des zones d'emploi majeures situées aux marges du territoire précédant, mais qui pourraient y être intégrées grâce notamment à de nouveaux services de transport public adaptés à la desserte de zones d'emploi tout en restant dans des plages de coût raisonnable et proportionnées aux avantages collectifs retirés.⁵

Les questions à se poser

Les diagnostics territoriaux et les pistes d'action à privilégier seront sous-tendus par 5 questions principales :

1. Le territoire de la vie quotidienne (et non la seule zone de projet) bénéficie-t'il d'un peuplement dont la diversité est comparable à celle des territoires « hors politique de la ville » ?
2. Les « lieux de ressources » nécessaires à la vie quotidienne sont-ils présents sur le territoire, et en quantité et qualité comparable à ceux des autres quartiers ?
3. Ces lieux de ressources sont-ils essentiellement fréquentés par les résidents du territoire de projet ? Dans ce cas, quelles « barrières symboliques » seraient à lever pour que des lieux physiquement accessibles soient effectivement fréquentés ? Concernent-elles l'image et la gestion des équipements, ou les conditions d'accès à pied, en transport public ou en voiture ? Sont-ils au contraire des lieux d'échange entre résidents du territoire de projet et autres résidents ?
4. Le territoire de l'insertion économique présente-t'il le nombre d'emplois suffisants et adaptés aux compétences des résidents du territoire ? Peut-on, avec notamment des services de transport public adaptés, rendre plus accessible le territoire dit « d'opportunités potentielles » ?
5. Y a-t-il de grandes différences entre le territoire accessible en 15 minutes en voiture et celui qui est accessible en 30 minutes en transport public ? Dans ce cas, les diagnostics doivent être fortement différenciés entre populations avec et sans permis, avec et sans voiture, et les pistes d'action peuvent inclure des aides à la mobilité automobile comme des propositions d'amélioration de la desserte TC. Les résidents du territoire de projet ont-ils des handicaps en matière de compétences de mobilité (connaissance de l'espace et des réseaux, pratique des deux-roues motorisés ou non, accès à la conduite automobile, etc.) ?

La réponse à ces questions passe à la fois par des démarches construites sur l'analyse de données existantes détenues par des acteurs divers du territoire et sur des démarches d'interview (interviews individuelles et réunions de groupes) des populations conduisant à une co-construction du problème et des solutions envisageables.

Nous illustrons ci-dessous de façon désagrégée ce que pourraient être des éléments de réponse aux problèmes identifiés, encore une fois sans prétention à l'exhaustivité ni à la directivité.

⁵ Allobus Roissy est un exemple de cette démarche.

Une piste plus globale et peut-être plus sûre serait d'imposer dans tout projet une part minimale de x % pour la mobilité, sur le modèle des « 1 % logement, 1 % culture » et autres.

On retiendra les ordres de grandeur suivants pour dimensionner « x » :

Faire circuler un bus sur 1 km coûte aux alentours de 3 euros, dont 70 % au moins est payé par les budgets publics.

Une aide purement économique (pas de difficultés cognitives) au passage du permis se situe aux alentours de 500 euros

Une aide lourde au passage du permis (assistance dans les apprentissages) va jusqu'à 2000 euros par permis obtenu

Un parc de véhicules (exemple réel en zone rurale : 20 voitures d'occasion, 20 deux-roues) accessibles en prêt de moyenne durée (inférieure à 3 mois, mais pas de location à la journée) satisfait sur l'année de l'ordre de 300 usagers pour un coût global de 200000 euros à répartir entre les usagers et les budgets publics. En urbain, les coûts fixes (locaux) peuvent être plus importants, mais l'usage des véhicules par jour d'utilisation moins intense.

Les dépenses publiques consacrées aux transports publics urbains, départementaux et régionaux se situent en France autour de 13 milliards d'euros. L'essentiel est généraliste (tous publics), les aides ciblées sur des situations de pauvreté et de précarité se comptent en quelques centaines de millions d'euros.

Une autre piste globale serait probablement un programme national de réhabilitation des cyclomoteurs, mal aimés des élus (ça fait du bruit et ça pollue), des forces de police (ne reste qu'une clientèle « marginale », quantitativement et qualitativement), des parents (insécurité), des automobilistes (idem) sans doute hors de portée des porteurs de projet locaux, mais qui pourrait être un credo de l'Anru elle-même.

Les éléments de réponse possibles

1. La zone est-elle couverte par un PLH ? Quelles en sont les options ? Quelles sont les stratégies de peuplement des bailleurs sociaux ? Y a-t-il des réserves foncières mobilisables pour accueillir des promoteurs privés ? À quelles conditions ? est-il possible d'envisager des modalités d'accession en PTZ ? Même dans ce cas précis et très territorialisé, une partie des réponses se trouve probablement dans la prise en considération du marché immobilier dans les zones ou communes voisines, avec notamment l'identification de tensions éventuelles susceptibles d'exclure du marché les couches moyennes.
2. Concernant les lieux de ressources, on s'efforcera de lister non seulement les manques absolus, mais aussi les manques (éventuels) qualitatifs : quelques commerces en pied d'immeuble ne sont équivalents ni à un supermarché, ni à un marché forain, les lycées d'enseignement général et d'enseignement professionnel ne sont pas équivalents, pas plus que tous les dispositifs d'aide à l'insertion sur le marché du travail ne le sont. On s'efforcera aussi de repérer ceux qui, éventuellement, ne seraient accessibles qu'en voiture.
3. La fréquentation des équipements par des populations diversifiées, donnant lieu à des rencontres de populations issues de différentes zones, est un élément essentiel de « banalisation » des territoires. De multiples pistes peuvent être envisagées : réduire la perception de barrières physiques (effets de coupure liés à de grandes infrastructures) ; réduire le sentiment d'insécurité pour soi, pour son véhicule ; réorganiser les cartes scolaires ; moins centrer les activités scolaires « hors les murs » sur les équipements de quartier, organiser des échanges, faire du déplacement vers ces activités une activité en soi (éviter les cars municipaux qui résolvent tous les problèmes en évitant les apprentissages) ; profiter des classes vertes et autres sorties pour « mixer les

jeunes » de plusieurs établissements différents (un programme Erasmus des banlieues...) ; implanter au moins un équipement d'agglomération dans ces territoires, etc.

4. Les dispositifs de type « zone franche » constituent probablement une première réponse qui mérite attention dans ce cas, mais ce ne sont pas les seuls. Il faut sans doute aussi veiller à lutter contre les discriminations par l'adresse ou le nom, et probablement aussi, dans nombre de cas, offrir des possibilités de mobilité convenable vers des pôles extérieurs. Les solutions de transport collectif classique sont souvent coûteuses et plus ciblées vers les « lieux de vie » que les « lieux d'emploi ». Les zones urbaines sensibles ont souvent des niveaux de desserte en transport public classique comparables à celui d'autres sites, mais la moindre motorisation des adultes, les horaires parfois atypiques de leurs emplois, rendent les résidents de ces zones plus sensibles à la consistance de l'offre. Les lignes existantes doivent être auditées et évaluées du point de vue de la qualité de leur desserte des pôles d'emploi et du point de vue de l'adéquation de leurs horaires aux horaires d'embauche. Des solutions ciblées sur l'emploi, avec des bus de taille adaptée aux effectifs et aux horaires (même dans les zones d'emploi travaillant 24 heures sur 24, il y a en général des horaires de prise de travail !) constituent une autre solution qui mérite attention. Quelques points de ramassage dans les quartiers, une ligne directe vers des pôles d'emploi aux heures d'embauche et de retour du travail emportent souvent la satisfaction aux Etats-Unis ou en Grande-Bretagne, sans reposer sur des (des) équilibres fragiles. Dès lors qu'elles seraient réservées à des actifs ou à des entretiens d'embauche, elles peuvent être contractualisées avec les entreprises, faire appel à des ressources de conduite locale et échapper aux normes de coût des autorités organisatrices et des réseaux en place. Des navettes rapides rabattant vers des entrées de réseau lourd de transport public méritent également attention, pour des demandes plus diffuses, et doivent être normalement contractualisées avec l'autorité organisatrice.
5. Il est difficile de traiter globalement de la question des handicaps de mobilité, car on ne dispose pas d'enquête exhaustive sur ce point. On sait en revanche que de nombreuses associations font remonter des difficultés diverses, et pas seulement des « quartiers » d'ailleurs : difficultés cognitives (ne pas savoir se servir d'un vélo, d'un distributeur de billet, ne pas savoir lire une carte, échouer au permis, ne pas connaître les opportunités offertes par un territoire etc.), difficultés culturelles (être empêché par sa famille, notamment pour les femmes, d'une mobilité autonome⁶), difficultés à intégrer des codes (ne pas « savoir se tenir » dans les réseaux de transport, au volant, etc.), difficultés économiques pour « se payer » les frais d'un permis, d'une voiture, etc. La première exigence à ce niveau est sans doute celle d'une enquête permettant de préciser la nature des handicaps les plus fréquents dans chacun des quartiers aux différents âges du cycle de vie. La seconde exigence est celle de l'apprentissage de la mobilité dès l'enfance. Que cet apprentissage soit confié à l'école, à des associations ou à des militaires, il y a sans doute aujourd'hui au moins autant d'intérêt à savoir se servir d'un vélo que de monter 4 mètres à la corde, à savoir se repérer dans son agglomération que de connaître la hauteur du Mont Blanc, à avoir appris quelques règles de conduite des deux-roues motorisés, et il y aurait sans doute quelque équité à aider au passage du permis de conduire celles et ceux qui ne seront pas en situation de bénéficier ni de l'enseignement supérieur, du fait d'un parcours scolaire terminé, ni de la conduite accompagnée, du fait de parents eux-mêmes non conducteurs. En termes

⁶ Les atermoiements des églises et du Vatican à l'égard de l'usage du vélo par les femmes, puis de la conduite automobile, à la fin du dix-neuvième siècle et au début du vingtième sont là pour nous rappeler que le problème n'est pas nouveau, et qu'il peut être surmonté par le procès de civilisation.

d'objectifs, on pourrait se fixer les objectifs suivants : au moment de la sortie de la scolarité obligatoire, être en mesure de rejoindre tout point de la ville (et d'en revenir) par les moyens de son choix. À partir de 18 ans, être en situation d'aider par les moyens appropriés (transport public, aides au passage du permis, parcs de véhicules (bicyclettes, deux-roues à moteur, voitures) en location) et à des tarifs appropriés aux capacités contributives, les personnes devant se rendre à des entretiens d'embauche ou sur un lieu de travail du bassin d'emploi.