



**HAL**  
open science

# De la planification au projet, la difficile articulation des échelles de l'action publique métropolitaine : le cas du projet Nantes-Châteaubriant

Juliette Maulat

## ► To cite this version:

Juliette Maulat. De la planification au projet, la difficile articulation des échelles de l'action publique métropolitaine : le cas du projet Nantes-Châteaubriant. Séminaire Gare Ecole des ponts et chaussées, Jun 2014, Marne La Vallée, France. halshs-01287368v2

**HAL Id: halshs-01287368**

**<https://shs.hal.science/halshs-01287368v2>**

Submitted on 19 Jan 2022

**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.

Séminaire Chaire Gares&Connexion  
, *Echelles et enjeux du planning des gares métropolitaines*,  
Ecole des Ponts et Chaussées,  
10 juin 2014.

## **De la planification au projet, la difficile articulation des échelles de l'action publique métropolitaine : le cas du projet Nantes-Châteaubriant**

**Juliette Maulat**

**Doctorante Université Paris 1 – Géographie Cités**

### **1. Introduction - Étoiles ferroviaires et développement métropolitain**

Actuellement, la coordination des politiques de transport et d'urbanisme est identifiée comme une condition nécessaire à la mise en œuvre d'un développement urbain durable (Offner, 2007). Cela se traduit par l'introduction de nouvelles orientations d'aménagement dans la planification territoriale, parmi lesquelles celle de la densification urbaine autour des stations de transports collectifs. Dans ce contexte, le réseau ferré régional tend à être identifié, par les acteurs publics de l'aménagement, comme « armature » du développement métropolitain tandis que les gares régionales et leurs abords sont désignés comme des lieux de centralité et des secteurs privilégiés de densification urbaine. Ces principes d'aménagement, « il faut construire la ville là où les réseaux existent et non pas étendre les réseaux là où la ville se construit » renvoient à un « changement de paradigme » de la relation ville-transport (Gallez, Maksim, 2007). Cependant, au-delà des discours, la concrétisation de ce changement, en pratique, soulève de nombreuses questions.

De nombreux travaux se sont intéressés aux articulations urbanisme-transport et soulignent fréquemment le décalage important entre les discours sur la nécessité d'intégrer ces deux champs de l'action publique et les pratiques (Gallez *et al.*, 2010). Cependant, l'analyse des interactions entre réseau de transport et territoires s'est longtemps concentrée sur les grands projets (gares centrales, gares TGV) ou les projets de transports urbains (tramway). Quelques travaux récents traitent, néanmoins, de cet « entre-deux » territorial particulier que constituent les projets ferroviaires, les gares régionales et les espaces métropolitains traversés (Guerrinha, 2007 ; Wulfhorst *et al.*, 2007 ; Nessi, Delpirou, 2009 ; Barone, 2010). Ces travaux proposent des résultats intéressants qui éclairent les spécificités de la coordination des politiques d'aménagement et de transport ferroviaire régional en insistant non seulement sur les enjeux institutionnels et les jeux d'acteurs mais aussi sur le poids des contextes locaux (urbains, sociaux, économiques, politiques) dans la mise en œuvre de projets intégrés.

Dans cet article nous interrogeons cette idée d'un changement des référentiels<sup>1</sup> et pratiques de coordination des politiques d'urbanisme et de transport ferroviaire, à partir de l'analyse des interactions concrètes entre urbanisme et transport ferroviaire à l'œuvre dans la métropole nantaise et en particulier autour du projet Nantes-Châteaubriant. Cette ligne de 64 km a été ouverte en février 2014 à la circulation de voyageurs en mode tram-train. Elle dessert 7 communes (Nantes, La Chapelle-sur-Erdre, Sucé-Sur-Erdre, Nort-Sur-Erdre, Abbaretz, Issé et

---

<sup>1</sup> Au sens de « l'ensemble de cadres d'intelligibilité, produits par un nombre restreint d'acteurs, qui permet, d'une part, d'interpréter l'environnement dans lequel s'inscrit une politique publique et, d'autre part, d'élaborer un cadre symbolique, normatif et réglementaire pour orienter l'action et ce, en fonction de la position relative des acteurs et des enjeux du moment. » (Paulhiac, Kaufmann, 2006, p. 53).

Châteaubriant), de l'urbain dense au rural, et comporte 11 stations. Ce projet, à dimension périurbaine, « inter ou trans-territorial », implique, dans sa conception, un partenariat et une interface forte entre plusieurs acteurs. Au-delà de la compréhension des enjeux techniques, institutionnels, fonctionnels, à l'œuvre dans ce projet, celui-ci paraît intéressant pour interroger l'hypothèse d'une évolution récente des pratiques en matière de coordination urbanisme-transport. Nous étudions ce cas à partir de la question suivante : au-delà de l'énoncé d'une injonction à coordonner urbanisme et transport, constate-t-on un changement dans les pratiques, observe-t-on des processus qui iraient dans le sens d'une coordination nouvelle entre transport ferroviaire et territoires ?

Pour tenter d'apporter des réponses à cette question, nous analysons les processus à l'œuvre et les pratiques en matière de coordination entre urbanisme et transport ferroviaire à différentes échelles : celle de la planification métropolitaine, celle du projet ferroviaire, et enfin, celle de l'aménagement des gares et de leurs abords.

Notre analyse s'appuie sur une trentaine d'entretiens semi-directifs avec les différents acteurs du projet que ce soient les élus ou les techniciens des collectivités territoriales, les équipes de RFF et de la SNCF chargées du projet, les services déconcentrés de l'Etat mais aussi les maires et les services techniques des communes concernées directement par le projet. La consultation des archives de la Région, des archives de l'Agence d'urbanisme (AURAN), des différents documents produits dans le cadre de ce projet, des documents d'urbanisme et de la presse locale complète le matériau de recherche.

## **2. Un changement de référentiel à l'échelle métropolitaine : amarrer l'urbanisation au réseau ferré régional**

Tout d'abord, à l'échelle métropolitaine, on constate une évolution du contenu de la planification territoriale en faveur d'une nouvelle coordination de l'urbanisation au transport ferré régional.

### **2.1. La métropole nantaise, quelle adhérence entre réseau ferré et territoire ? Modèle ou anti-modèle ?**

La métropole nantaise est caractérisée par une attractivité et une croissance démographique soutenue qui se traduit par un étalement urbain important. La dynamique d'étalement urbain est importante et se renforce, justifiant l'emploi, par quelques chercheurs du terme « d'archipel » urbain (Beaucire *et al.*, 1997). En ce qui concerne l'étoile ferroviaire, la métropole nantaise dispose d'une étoile ferroviaire à 5 branches qui dispose d'une desserte moins développée<sup>2</sup> que dans d'autres métropoles françaises. Cependant, la fréquentation par rapport au niveau d'offre est importante. En ce qui concerne l'organisation spatiale par rapport au réseau ferré, la métropole nantaise se caractérise, par rapport à d'autres métropoles, par une plus faible articulation de l'urbanisation au réseau ferré existant et par des dynamiques d'urbanisation qui s'affranchissent du réseau ferré existant. Cependant, des évolutions récentes semblent indiquer l'émergence de nouvelles articulations entre réseau ferré et territoire.

### **2.2. Un changement de référentiel de l'action publique métropolitaine : coordonner urbanisme et transport**

L'agglomération nantaise est fréquemment louée pour son dynamisme et ses innovations en matière de transport collectif<sup>3</sup>. À Nantes, le lien entre la politique de transport collectif, la politique d'urbanisme et l'émergence de structures de pilotage intercommunales est étroit (Pinson, 1998). Néanmoins, les « congruences » entre ces trois volets de l'action publique ont

<sup>2</sup> 26 gares exploitées en 2014, 194 km de lignes exploitées, 741 arrêts en gare dans l'aire urbaine en 2012

<sup>3</sup> Pour illustration, en 2013, Nantes a obtenu le trophée « Capitale verte de l'Europe » décernée par la Commission Européenne, entre autre au nom de sa politique de transport « volontariste ».

évolué dans le temps et ce n'est seulement au début des années 2000 qu'on voit émerger une réflexion, à l'échelle métropolitaine, sur l'articulation des politiques d'urbanisme aux réseaux de transports collectifs. Alors que dans les années 1980-1990, le développement du tramway a été utilisé par les acteurs locaux comme un vecteur de renouvellement urbain, de requalification et de reconquête des espaces centraux (Devisme *et al.*, 2009), un nouveau contexte contribue, au début des années 2000, à renouveler l'approche des liens réseaux-territoire. En effet, la poursuite de la dynamique d'étalement urbain, les nouvelles orientations nationales (loi SRU) mais aussi le constat des limites de la politique de l'offre de transport collectif local comme levier pour agir sur la mobilité et réduire la part modale de la voiture, contribuent à la mise à l'agenda de nouveaux principes d'aménagement. Ce changement se traduit par une évolution de la politique d'aménagement à l'échelle métropolitaine visible dans le contenu des documents de planification : priorité à l'action sur la demande de déplacement pour agir sur la mobilité, impératif de densification urbaine autour des transports collectifs, renforcement du rôle de l'intercommunalité en matière d'aménagement, élargissement du périmètre de régulation du développement urbain et poids croissant des structures de coopération métropolitaine. Le Plan de Déplacement Urbain de Nantes Métropole approuvé en 2011 inscrit ces évolutions en donnant la priorité à l'action sur l'organisation spatiale et la demande de mobilité pour agir sur les déplacements (Nantes Métropole, 2011).

### **2.3. L'identification du réseau ferroviaire comme support d'une nouvelle « structuration » du territoire métropolitain**

En lien avec l'évolution de la problématisation, à l'échelle métropolitaine, des liens entre réseau de transports collectifs et urbanisme, le réseau ferré régional a progressivement été identifié, par les acteurs locaux, comme une potentielle offre de transport urbaine et périurbaine.

Cette question de l'utilisation du réseau ferré pour la desserte métropolitaine n'est pas nouvelle. Dès le milieu des années 1980, l'autorité organisatrice des transports urbains nantais a cherché à coopérer avec la Région, le Département et la SNCF pour favoriser un développement des services ferroviaires sur son territoire. Mais c'est surtout à partir du début des années 1990, que l'intercommunalité centrale initie, en lien avec le Conseil Général, des réflexions plus poussées sur l'utilisation du réseau ferré pour la desserte urbaine. Les différents Plans de déplacements se font l'écho de ces réflexions et la question de l'utilisation du réseau ferré pour la desserte urbaine et périurbaine devient un sujet récurrent à l'échelle de l'agglomération. Ainsi, à partir de 1997, la Région développe les services sur l'étoile nantaise en partenariat étroit et quasi systématique avec l'AOT urbaine : cofinancement des projets et de l'exploitation, tarification intégrée, aménagement des gares, etc.

En parallèle, la mise à l'agenda de nouveaux principes d'aménagement à l'échelle métropolitaine se traduit par l'identification des gares métropolitaines du réseau régional comme lieux privilégiés de densification urbaine. En effet, à l'échelle métropolitaine, le Scot de la métropole Nantes-Saint-Nazaire, approuvé en 2007 sur un vaste territoire, privilégie un modèle de développement polycentrique, amarré au réseau de transport ferroviaire. Le réseau ferroviaire est identifié comme support de « structuration » du territoire. À ce titre, cinq « pôles structurants » disposant d'une gare sont identifiés dans le Scot, pour être des lieux de polarisation du développement urbain. Mais finalement, le Scot fixe principalement de grandes orientations dont la mise en œuvre reste du ressort des intercommunalités du territoire dans le cadre des schémas de secteur. Sur le territoire de Nantes Métropole, la déclinaison de ces orientations se traduit par un renforcement du principe de densification urbaine autour des transports collectifs. Par exemple, dans le Plan de Déplacement urbain, les abords des gares existantes et en projet (700 mètres) sont, au même titre que les stations de tramway et de BusWay, des secteurs préférentiels de densification urbaine. Le principe d'urbanisation et de densification préférentielle ne précise pas des niveaux de densité à atteindre, mais plusieurs outils sont prévus pour la concrétisation des orientations : guide métropolitain de

l'écoquartier, généralisation des études d'impacts déplacement pour tout projet urbain, programme-cadre d'urbanisation dans les corridors des axes de transports collectifs.

Ainsi, le changement de « référentiel » dans l'approche des liens réseaux-territoire est sensible dans le contenu de la planification métropolitaine et se traduit par l'affirmation de nouveaux impératifs en matière d'urbanisation autour du réseau ferré régional et des gares. Si ces principes d'aménagement font l'objet de certains débats à l'échelle métropolitaine<sup>4</sup>, ils soulèvent surtout la question de leur mise en œuvre et de leur traduction concrète. Quelle évolution des pratiques à l'échelle locale ?

### **3. L'articulation entre réseau ferré et aménagement urbain dans la conception d'un projet ferroviaire « hybride » : le projet Nantes-Châteaubriant**

Dans le cadre du projet Nantes-Châteaubriant, ce « changement » de référentiel se traduit par une évolution dans la manière de concevoir le projet ferroviaire, en lien avec les projets de territoire.

#### **3.1. Le projet Nantes-Châteaubriant : historique, enjeux, acteurs**

##### **Historique du projet et impulsion politique**

La ligne Nantes-Châteaubriant a été mise en service en 1877 et a été fermée aux circulations voyageurs<sup>5</sup> en mai 1980. Cette fermeture est intervenue relativement tard dans la vague des fermetures de lignes régionales et dès la suppression du trafic, la question de la réouverture de la ligne a été posée par les acteurs locaux. Il y a eu deux projets de réouverture de la ligne en 1995 (Nantes-Doulon-Nort-sur-Erdre) et 1997 (Bouaye-Sucé-sur-Erdre) dans le cadre du projet de Réseau Express Districte et Départemental imaginé par le District de Nantes, le Conseil Général et la SNCF, à une époque où s'amorce à peine le processus de régionalisation. Ce projet de REDD, se référant explicitement au RER parisien, projetait un système de dessertes ferroviaires fréquentes et diamétralisées autour de Nantes. Il constitue la première expression formalisée des acteurs métropolitains en faveur d'un redéveloppement du transport ferroviaire à vocation urbaine et périurbaine. Ces projets n'aboutissent pas pour différentes raisons et principalement, leur coût au regard des faibles potentiels de trafic. Cependant, dès cette date, de premiers projets de valorisation de l'étoile ferroviaire sont mis en œuvre dans le cadre de partenariat entre la Région, le District, le Conseil Général : tarification urbaine dans le périmètre des transports urbains, desserte Nantes-Vertou (1999), tarification combinée (Métrocéane, AtlanTER, etc.). Ces premières expériences de coopérations ont facilité la concrétisation du projet Nantes-Châteaubriant.

Le projet a été relancé en 2000, à l'initiative du District de l'Agglomération Nantaise dans la continuité des réflexions engagées auparavant<sup>6</sup>. Cependant, sa concrétisation a été rendue

---

<sup>4</sup> En particulier au sein de Métropole, les débats relatifs à l'opportunité de développer l'offre ferroviaire urbaine et périurbaine.

<sup>5</sup> A ce moment-là, elle était circulée par 3 allers-retours quotidiens et desservait 12 gares et points d'arrêts. Le temps de parcours à l'époque oscillait entre 1h03 et 1h18 (source RFF, 2008). A partir de 1994, la ligne est ouverte au trafic fret pour desservir un établissement (France Boissons) à La-Chapelle-sur-Erdre. Le fret a été supprimé en 2008. Nantes-Châteaubriant était jusqu'alors une « ligne inutilisée ». Cette expression regroupe une variété de statut de lignes qui font l'objet d'un relatif flou juridique RFF distingue ainsi 6 types de lignes inutilisées. Nantes-Châteaubriant faisait partie des lignes « neutralisées », c'est-à-dire techniquement fermée, sans pour autant que la procédure administrative de fermeture, impliquant la consultation des collectivités territoriales, n'est éteint réalisée (Source : S. Séguret, Direction de la Stratégie, RFF).

<sup>6</sup> Le District a inscrit dans son PDU de 2000 la réouverture du segment Nantes-La Chapelle-sur-Erdre, projet qui a ensuite été présenté en Commission Transport de la Région, présidée par M. Hunault. Lors de cette réunion, la décision d'étudier la réouverture de l'ensemble de la ligne est prise (Entretien Chef du Pôle Organisation du Transport Régional, Région Pays de la Loire).

possible par l'appui politique fort de M. Hunault, Vice-Président aux transports de la Région, député de Loire Atlantique, fils de l'ancien maire de Châteaubriant et frère d'Alain Hunault, maire de la ville de Châteaubriant. À partir de 2001, la Région Pays-de-la-Loire met à l'étude le projet de réouverture. Les études préliminaires sont réalisées entre 2001 et 2005, le choix du mode tram-train est pris en 2005 et le protocole de partenariat relatif à la réouverture est signé dans la foulée, en juin 2006. Les études d'avant-projet et projet sont menées de mi-2006 à 2009, en parallèle des différents temps de concertation réglementaire (concertation préalable puis enquête publique en 2008) qui aboutissent au démarrage des travaux en 2010. La réouverture de l'axe en mode tram-train a nécessité plusieurs travaux d'infrastructure : renouvellement, doublement de la voie, électrification de la ligne, aménagements en gare de Nantes pour accueillir le tram-train, création ou réouverture de 11 points d'arrêts. Ces travaux ont été réalisés de 2009 à 2013. L'inauguration de la ligne a eu lieu en février 2014. Les services ferroviaires sont déployés en trois phases pour aboutir à l'offre suivante : 7 allers-retours quotidiens entre les gares de Nantes, Abbaretz, Issé, et Châteaubriant; 16 allers-retours quotidiens entre Nantes et Nort-sur-Erdre ; 23 allers-retours entre Nantes et Sucé-sur-Erdre (1/2 en HP, 1h en HC).

### **Un projet « politique » ? Les partis pris du projet, le choix du tram-train**

La réouverture de la ligne Nantes-Châteaubriant a été initialement pensée comme un projet visant à desservir en transport ferroviaire la sous-préfecture de Châteaubriant. De la fermeture aux premières études pour la réouverture, cette question du désenclavement et du développement d'un territoire se considérant comme mal desservi, a fait l'objet de nombreuses revendications de la part des élus du Nord du Département. Cependant, entre le début des années 1980 et le début des années 2000, le Nord de l'agglomération nantaise a connu un développement urbain important. Dès lors, à l'objectif de relier une ville moyenne à l'agglomération s'est progressivement greffé celui de la desserte des espaces périurbains<sup>7</sup>.

Le choix du mode tram-train visait à concilier ces deux types de besoins de déplacement, qui au départ, pouvaient apparaître antinomiques. Le tram-train n'est pas ici utilisé pour ses fonctionnalités d'interconnexion<sup>8</sup>. Néanmoins, du fait de ses caractéristiques fonctionnelles et techniques (accélération et freinage rapide), ce matériel est apparu comme une solution technique permettant de concilier ces deux usages (vitesses et desserte), mais aussi d'éviter l'aménagement de passages à niveaux dénivelés en zone urbaine et de permettre une insertion urbaine meilleure de l'infrastructure. Cependant, au-delà de ces justifications fonctionnelles, le choix du mode tram-train s'explique aussi par la volonté de la Région de piloter un projet de transport collectif innovant pour s'affirmer comme autorité organisatrice en pointe. Par ailleurs, la Région a fait l'objet d'un lobby de la SNCF en faveur du tram-train<sup>9</sup>.

L'opportunité de ce projet de réouverture a fait l'objet de nombreux débats autour de la pertinence du mode, du potentiel de trafic et de la rentabilité socio-économique estimée. Ce sujet est récurrent pour les projets ferroviaires régionaux. Classiquement, l'opportunité d'un projet est mesurée à travers la réalisation d'études de trafic et d'une évaluation socio-économique au stade avant-projet qui peuvent être actualisées dans les phases ultérieures du projet. Dans le cas du projet Nantes-Châteaubriant, les études de potentiel de trafic, actualisées en 2008, montraient que le tram-train devrait accueillir près de 9 000 voyageurs par jour en 2013, et environ 14 000 en 2030. 43% des usagers du tram-train seraient reportés

---

<sup>7</sup> « C'est surtout Châteaubriant qui est demandeur historiquement. Depuis quelques années, le fait périurbain proche a supplanté la demande de Châteaubriant. C'est arrivé au 1<sup>er</sup> plan, mais historiquement, c'était le développement de toute cette partie Nord qui se considère comme assez mal desservis (Entretien Directeur du Service Transport, Conseil Général de Loire Atlantique).

<sup>8</sup> Contrairement à Mulhouse, le tram-train Nantes-Châteaubriant n'est pas interconnecté avec le réseau de tramway. Il circulera sur une voie du Réseau Ferré National dédiée. L'absence d'interconnexion s'explique par une absence d'accord entre les deux exploitants SNCF et la SEMITAN.

<sup>9</sup> A cette date, la SNCF, essayant de capter le marché urbain et périurbain, avait réalisé une commande importante auprès d'Alstom pour un nouveau matériel tram-train, qu'il fallait bien « placer » (Entretien Chargé de mission, Direction Régionale Bretagne-Pays de la Loire, RFF).

de la route et, sur les 9000 usagers attendus, 96% relèvent du segment Nantes-Nort-sur-Erdre et 4% du segment Nort-sur-Erdre-Châteaubriant. Ces résultats ont interpellé certains acteurs sur l'opportunité du projet, et ce d'autant que l'évaluation socio-économique a confirmé cet écart d'opportunité en identifiant des taux de rentabilité interne socio-économique (TRI) très faibles pour la partie Nord de la ligne. Ainsi, l'intérêt de rouvrir la ligne au-delà de Nort-sur-Erdre a été mis en doute par certains acteurs. Si le Département et la Région ont, dès le début, soutenu la réouverture Nantes-Châteaubriant en mode ferroviaire, l'État, les services de Nantes Métropole et RFF étaient plus réservés sur la pertinence du projet. De nombreux acteurs rencontrés qualifient ainsi ce projet de « politique », expression souvent utilisée par les acteurs ferroviaires et l'État pour désigner des projets qui ne visent pas seulement à répondre à un strict besoin de déplacement. Par opposition à ce qui serait « rationnel », l'adjectif « politique » est utilisé pour qualifier des projets qui auraient peu de bénéfices pour la collectivité au regard de leurs coûts, mais qui se concrétisent principalement du fait de la conviction de certains élus de l'utilité du projet dans une perspective plus large d'image et de développement du territoire<sup>10</sup> ou par opportunisme politique. Ce désaccord entre les différents acteurs autour de l'opportunité du projet a été tranché par un accord de financement reflétant les positions et intérêts de chacun : la Région finance l'ensemble, le Conseil Général la partie Nort-sur-Erdre-Châteaubriant, Nantes Métropole sur son périmètre, tandis que l'Etat a restreint sa participation au segment Nantes-Nort-sur-Erdre, en considérant que le prolongement jusqu'à Châteaubriant n'était pas pertinent.

### **Multiplicité d'acteurs et impératif de coordination**

Comme la plupart des projets ferroviaires à dimension métropolitaine (Debizet, 2007), le projet Nantes-Châteaubriant implique une multiplicité d'acteurs, maîtres d'ouvrage et autorités organisatrices.

La Région Pays de la Loire est autorité organisatrice, pilote du projet et premier financeur. Le Conseil Général de Loire Atlantique est second financeur, autorité organisatrice des transports interurbains et maître d'ouvrage de quelques projets de voirie liés au projet. Il intervient aussi sur la coordination des horaires et la tarification. Nantes Métropole est autorité organisatrice des transports urbains et à ce titre, elle finance une grande partie du projet sur le segment situé dans le périmètre des transports urbains (Nantes-La Chapelle-sur-Erdre). Elle est aussi chargée de la maîtrise d'ouvrage de projets en interface (connexion des lignes 1 et 2 du tramway, pôles de La Haluchère et de Babinière) qu'elle confie à la SEMITAN, mandataire et exploitant des transports urbains. L'État intervient sur ce projet en tant que financeur<sup>11</sup>, mais aussi en tant qu'Autorité Organisatrice sur les enjeux liés à l'aménagement de la capacité en gare de Nantes, projet en interface avec la réouverture. Les services déconcentrés de l'État, DREAL, ont pu jouer un rôle de passeur entre les différents acteurs, et en particulier entre les collectivités et les différents établissements publics de l'État (Etablissement de sécurité ferroviaire etc.). Enfin, du côté des acteurs du ferroviaire, RFF est maître d'ouvrage de l'ensemble des travaux liés aux infrastructures ferroviaires et gestionnaire. L'EPIC assume la maîtrise d'ouvrage directe de ce projet, ce qui est rare<sup>12</sup>. Cette décision a été prise dans un contexte de besoin pour le gestionnaire d'infrastructure d'affirmer ses compétences et sa place dans le système d'acteur ferroviaire, face à la SNCF. SNCF, elle, intervient à la fois, au titre de Gares&Connexions, en tant que maître d'ouvrage des équipements voyageurs dans l'ensemble des points d'arrêt de la ligne et de l'aménagement des gares et de leurs abords. Elle est aussi maître d'ouvrage des installations d'exploitation existantes (maintenance, entretien et

---

<sup>10</sup> « C'est un projet politique, avec deux élus influents qui avaient un pouvoir d'implication tant sur le plan national que local qui était tel que c'était difficile d'échapper au projet. Donc, voilà, la mécanique s'est un peu emballée. » (Entretien ancien Chargé de mission à la DREAL Pays de la Loire, 30 janvier 2012)

<sup>11</sup> Les montants engagés par l'Etat sur le projet Nantes-Châteaubriant correspondent à un tiers du montant global des engagements de l'Etat dans le cadre du CPER 2007-2013.

<sup>12</sup> Ce projet est un des premiers projets régionaux où RFF pilote le projet en Maîtrise d'Ouvrage directe ; cette Maîtrise d'Ouvrage est habituellement déléguée à la SNCF (Infra).

remisage du matériel roulant). En tant que futur exploitant, elle intervient aussi sur le volet technique de la billettique.

La coopération a été formalisée à travers la signature de conventions multipartites et un accord de financement reflétant non la stricte répartition des compétences, mais l'intérêt porté par les différents acteurs au projet<sup>13</sup>. L'accord concerne l'investissement et l'exploitation<sup>14</sup>. En matière de gouvernance, un comité de pilotage est mis en place dès 2001 avec les partenaires pressentis du projet soit : la Région, le Conseil Général de Loire Atlantique, Nantes Métropole, l'ensemble des communes concernées par la ligne, l'Etat, RFF, la SNCF, l'AURAN et la SEMITAN. Ce comité de pilotage élargi a été maintenu, mais un comité de pilotage restreint a été mis en place à partir de 2003 qui réunissait uniquement les financeurs ou maîtres d'ouvrage (hors communes). Ainsi, au-delà de la seule Région, ces projets mobilisent les autres autorités organisatrices, les acteurs locaux de l'aménagement (intercommunalités et communes), RFF, les différentes entités de la SNCF, les usagers, voire les acteurs économiques. Ces différents acteurs sont amenés à sortir de leur périmètre de compétence strict et interviennent dans le projet au titre de « registres d'action » (Debizet, 2007) ou de légitimités multiples : domaniale, territoriale, politique, technique, financière. Ainsi, ce projet ferroviaire a présenté une complexité technique et institutionnelle forte liée à la fois à la multiplicité des financeurs, aux caractéristiques du projet (mode tram-train), mais aussi à l'existence de nombreux projets en interface.

### **3.2. Un projet ferroviaire au service du développement du territoire ?**

Le projet Nantes-Châteaubriant mobilise une multiplicité d'acteurs. Quelle a été la prise en compte de l'organisation du territoire et des projets locaux dans la conception du projet ferroviaire ?

#### **Le projet ferroviaire au service de la desserte du territoire : l'organisation territoriale comme entrant du projet**

Les choix du projet, la localisation des stations et les niveaux de service ont été définis en fonction des potentiels de trafic et, donc de l'organisation spatiale. Celle-ci est un entrant du projet ferroviaire. Par exemple, en ce qui concerne le choix et le positionnement des stations, la logique globale du projet a été de reprendre les localisations des stations fermées lorsque celles-ci étaient accessibles et à proximité des centralités urbaines. D'autres stations ont été pensées spécifiquement pour accompagner des projets de développement urbain. Par exemple, la station La Chapelle-Aulnay a été créée pour desservir un projet urbain en cours de développement. Les projets locaux ont été ainsi pris en compte dans la définition du projet, suivant une logique d'accompagnement et de support aux dynamiques territoriales. Autre exemple, la localisation de la station située au sud de la commune de La Chapelle-sur-Erdre a évolué au cours du projet pour mieux correspondre à la demande. Au début des études, il était prévu une station dans le quartier de Gesvrine. Cependant, lors de la concertation, de nombreux salariés et habitants ont manifesté<sup>15</sup> leur souhait de voir le quartier d'Erdre-Active, zone d'activité comptant environ 3000 emplois, disposer d'une station. Cette suggestion a été relayée par Nantes Métropole, mais la décision concernant le positionnement de la station a été laissée à la commune. Celle-ci a organisé une consultation qui a abouti à un arbitrage de la municipalité en faveur de l'arrêt Erdre-Active. Cet épisode est intéressant, car il indique

---

<sup>13</sup> Par exemple, le Conseil Général sort de son strict champ de responsabilité en finançant fortement la réouverture, considérant que c'est un projet important pour le « désenclavement » du Nord du Département ; tandis que RFF ne participe pas au financement du projet alors même qu'il relève à 80% de son périmètre de compétence. Cette non-participation de RFF reflète les résultats de l'évaluation socio-économique qui indiquent un TRI inférieur au taux autorisé pour une participation de RFF (Article 4 de la loi portant création de RFF).

<sup>14</sup> Le Département participe au déficit d'exploitation de la ligne sur la base du coût kilométrique autocar dans la limite des économies réalisées par la suppression de ses lignes routières et Nantes Métropole participe au déficit d'exploitation, sur son territoire, sur la base du coût kilométrique tramway.

<sup>15</sup> Le mode de revendication privilégié a été la pétition, envoyée ensuite à la Région.

comment certains acteurs locaux ont été associés au projet pour produire une offre la plus adaptée aux besoins.

Cependant, toutes les requêtes locales ne font pas évoluer les partis pris du projet. Les élus et habitants de la commune de Casson, par exemple, ont activement milité pendant la période de concertation pour la création d'une station sur leur commune en justifiant cette demande au regard de la forte croissance démographique et l'existence, avant la fermeture de la ligne, d'une station sur leur territoire. Cependant, l'option n'a pas été retenue dans le dessin final du projet dans la mesure où il a été considéré que le point d'arrêt de Sucé-sur-Erdre était suffisamment proche et que les potentiels de trafic ne justifiaient pas la mise en place d'une halte supplémentaire. Casson bénéficiera d'un rabattement vers Sucé-sur-Erdre par la réorganisation des autocars départementaux. Le bilan de la concertation de 2006 justifie la décision en mettant en avant la faible densité aux abords de la station.

Ainsi, le design du projet prend en compte l'organisation territoriale en tant qu'elle est liée à la localisation de la demande de transport. Le projet vise à produire une offre de transport au service du développement du territoire.

### **Le ferroviaire au service du développement des territoires : la permanence de la rhétorique des effets structurants**

Dès le démarrage du projet, celui-ci a été présenté par les acteurs comme un moyen de soutenir le développement du territoire : répondre à la périurbanisation sur le segment Nantes-Nort-sur-Erdre, proposer une alternative de déplacement, désenclaver et relier Châteaubriant, permettre le développement du nord du Département. Les discours autour du projet mettent en évidence la permanence de certains fantasmes autour des effets des transports sur les territoires et de leur caractère « structurant » :

« Nantes-Châteaubriant en Loire Atlantique, la fermeture de la ligne, la réouverture, c'est quand même un truc hautement symbolique, fort, qui est vécu comme un acte d'aménagement du territoire, dans un certain sens. Les gens du Nord du département, c'est un Graal, pour eux tout va se régler, c'était vraiment très important pour eux. (...). Au nord du Département, ils ont un fantasme, enfin pas seulement, autour de leur propre développement, c'est le train est la solution à tous leurs problèmes. » (Entretien Directeur du Service Transport, Conseil Général de Loire Atlantique, 5 mars 2012).

Par exemple, au départ du projet, la question de l'importance de la réouverture pour le développement futur de la ville de Châteaubriant confrontée à des difficultés en matière de développement démographique et économique était très présente. Le contenu des premières publications du Journal du Tram-train, bulletin d'information rédigé par les partenaires du projet sur le tram-train, en 2007, met au jour l'importance de ce sujet :

« Revitaliser et dynamiser les territoires, les rendre plus accessibles et attractifs, par une réponse adaptée aux besoins de déplacements. (...) La réouverture de la ligne ferroviaire Nantes – Châteaubriant s'inscrit dans cette logique en venant combler le déficit de transports collectifs au nord de la capitale régionale.(...). Un acte majeur de rééquilibrage du territoire départemental, dans le seul secteur du département qui ne bénéficie actuellement d'aucune desserte ferroviaire proche » Réouverture de la ligne ferroviaire Nantes-Châteaubriant, Le Journal, mars 2007, n°2.

Progressivement, cette publication rend compte d'une évolution dans la perception des enjeux territoriaux liés au projet. Au-delà des objectifs répétés de « faciliter les déplacements », d'offrir une alternative, de « multiplier les déplacements » qui indiquent une vision encore très « circulatoire » de la mobilité, les enjeux d'aménagement prennent de plus en plus de place et sont élargis à la question des effets sur le développement économique, l'emploi, le développement urbain. La parole des élus locaux (communes) mais aussi les acteurs économiques est mise en scène dans cette publication et le discours oscille entre valorisations des attributs du nouveau mode de transport (« fluide, propre, durable, fiable, moderne, intégré») et identification du projet de transport comme levier du développement économique et urbain.

« Il favorisera un développement équilibré des territoires et sera un des moteurs du développement économique des communes desservies et celles proches des gares. » Réouverture de la ligne ferroviaire Nantes-Châteaubriant, Le Journal, mars 2009, n°5.

« Resserrer les liens au sein du territoire (...). Cela contribuera indéniablement à la croissance économique des communes desservies et de leurs environs. ». Réouverture de la ligne ferroviaire Nantes-Châteaubriant, Le Journal, mars 2011, n°7.

« Le tram-train, un moteur pour l'économie locale », « levier de développement économique fort des territoires desservis. Axe de transport structurant pour les communes » « les territoires et leurs acteurs économiques s'organisent et attendent avec impatience des retombées positives qui ne manqueront pas d'arriver. », « La réouverture de la ligne Nantes - Châteaubriant contribuera activement au dynamisme économique et social des territoires concernés », « L'axe de tram-train structure le développement de La Chapelle-sur-Erdre ». Réouverture de la ligne ferroviaire Nantes-Châteaubriant, Le Journal, 2011, n°8.

« le tram-train : levier pour le développement urbain ». Réouverture de la ligne ferroviaire Nantes-Châteaubriant, Le Journal, 2011, n°10.

Cette idée selon laquelle, la réouverture va permettre le développement des territoires le long de la ligne est présente aussi dans le discours de certains élus locaux qui projettent que la mise en service va avoir un effet sur l'attractivité de leur territoire, attractivité qu'ils cherchent à valoriser et à organiser. Cependant, les acteurs du projet sont aussi conscients que les effets du projet sur le territoire sont incertains. À ce titre, la Région a demandé la mise en place d'un observatoire du tram-train pour essayer de mesurer et d'objectiver les effets du projet sur le territoire.

### **L'amarrage des projets locaux au projet ferroviaire : un impensé ?**

La permanence d'une approche des liens réseau-territoire en termes d'effets structurants ne se traduit pas par une réflexion ou une posture de la part de la Région ou des autres acteurs ferroviaires, reliant les enjeux de mobilité et de transport collectif régional aux processus de localisation des personnes et des activités. En effet, au-delà de la définition de l'offre et de la localisation des stations, la question de la coordination entre le projet ferroviaire et les projets d'urbanisme locaux n'a pas fait l'objet d'attention particulière de la part des acteurs ferroviaires. Tandis que Nantes Métropole a, dès le début de la concrétisation du projet, réalisé des études sur l'intégration du projet dans son territoire et les potentiels d'urbanisation autour des stations<sup>16</sup>, ce sujet apparaît « impensé » par la Région et les autres acteurs ferroviaires, alors que, de leur côté, les services de l'État affirment avoir cherché à amener la Région à réfléchir à l'accompagnement territorial du projet ferroviaire.

Si nos interlocuteurs à la Région justifient cela par la complexité technique du projet de transport qui aurait empêché d'approfondir la question de l'aménagement autour de l'axe ferroviaire, il semble aussi que la Région, engagée avant tout dans une politique de « l'offre », n'identifie pas l'urbanisation autour des gares comme un levier pour favoriser l'usage du transport régional. Ni la Région, ni les acteurs ferroviaires, ni le Département n'ont poussé les communes à prendre en compte le projet ferroviaire dans la définition de leurs projets locaux ou n'ont développé de discours en faveur d'un « accompagnement » du projet ferroviaire par des projets urbains favorables à son usage. L'impératif de mise en service rapide du tram-train et la complexité du projet ont conduit à des arbitrages en faveur d'une intégration réduite des acteurs locaux dans le processus (comité de pilotage restreint). Néanmoins, en dépit de ces constats relativement classiques de l'approche des interfaces urbanisme-transport dans les projets ferroviaires régionaux (Ollivier-Trigalo *et al.*, 2007), la coopération entre différents acteurs autour du projet a permis néanmoins de faire bouger les lignes du projet au regard de son insertion dans le territoire.

---

<sup>16</sup> Ces deux études, confiées à Atelier du lieu puis à Forma 6, visaient à réfléchir à l'aménagement des espaces publics autour du tram-train, identifier les potentiels en matière de renouvellement urbain autour de la ligne et esquisser les projets à développer pour accompagner la réouverture.

### 3.3. La confrontation entre acteurs ferroviaires et acteurs de l'urbain : d'un « pur » projet de transport à un projet « intégré » dans son territoire ?

En effet, la confrontation de ces différents acteurs a conduit à faire évoluer l'intégration du projet ferroviaire dans le territoire : prise en compte des projets locaux dans la conception du projet, adaptation de l'infrastructure aux problématiques urbaines, évolution de la programmation des gares.

#### Le référentiel ferroviaire « bousculé » par les acteurs de l'urbain : la production d'un nouveau type d'infrastructure ferroviaire intégrée dans l'espace urbain ?

Comme nous l'avons rappelé, le mode « tram-train » fait de la réouverture de la ligne Nantes-Châteaubriant un projet mixte, entre transport ferroviaire et transport urbain, mobilisant une multitude d'acteurs. Or, cela se traduit par la confrontation de deux conceptions, cultures, et savoir-faire différents en matière de projets de transport. Entre la Région et Nantes métropole, entre les acteurs ferroviaires et du transport urbain, les différences sont importantes. D'un côté les acteurs ferroviaires ont encore une vision très circulatoire, technique, fonctionnelle du transport : il doit avant tout desservir un territoire et « faciliter » les déplacements. De l'autre, Nantes Métropole, compétente en matière de transport urbain et d'aménagement, utilise le projet de transport dans une perspective plus large de réaménagement de l'espace et de requalification urbaine. Un de nos interlocuteurs à Nantes Métropole résume ainsi l'opposition ainsi un « pur projet de transport » des acteurs ferroviaires, et un projet de transport urbain, « global, d'insertion urbaine » :

« Quand on fait un tramway, on aménage, de façade à façade, on réaménage tout. Nantes-Châteaubriant, ils sont sur leur emprise ferroviaire qui existe. Certes, ils changent tout, mais ce n'est pas un projet urbain comme peut l'être un projet de TCSP urbain, à Bordeaux, à Toulouse, comme partout. Ce n'est pas la même chose, on n'est pas sur les mêmes projets. Je dirais que Nantes-Châteaubriant **c'est un pur projet transport** alors qu'un projet transport urbain, TCSP c'est d'abord un projet global, d'insertion urbaine. On crée des maillages pour les piétons etcétera. Là, ce n'est pas ça, c'est d'abord un accès rapide, en tram-train, à la ville centre. » (Entretien Chargé de mission Nantes métropole, 30 janvier 2012).

« La Région est une nouvelle AOT et elle n'a pas la compétence aménagement. Ils n'ont pas du tout cette culture, mais comme ils n'ont pas du tout la culture transport que nous on a à Nantes métropole et à la Semitan.» (Entretien Chargé de mission, Direction Générale des Déplacements, Nantes Métropole, 30 janvier 2012)

Nantes Métropole, autorité organisatrice des transports urbains ancienne, appuyée d'une SEM puissante (la SEMITAN), a une culture du projet du transport urbain façonnée par le tramway et l'idée d'utiliser le transport collectif comme levier de requalification urbaine et de recomposition des espaces publics. Dans le cadre du projet Nantes-Châteaubriant, elle a souhaité que, sur son territoire, l'insertion territoriale de l'axe ferroviaire se rapproche de la qualité d'insertion d'un projet de tramway (transparence de l'infrastructure, passages à niveau, impact visuel et sonore minime, etc.). Cependant, les ambitions de Nantes Métropole se sont rapidement heurtées à un référentiel technique ferroviaire peu favorable à ce type d'aménagement. Par exemple, Nantes Métropole souhaitait avoir une plateforme franchissable sur le territoire de Nantes, alors que le référentiel de sécurité ferroviaire, établi par l'Etablissement Public de Sécurité ferroviaire, préconise plutôt l'installation des barrières de protection importantes le long des voies. La question du franchissement de la plateforme a été ainsi un des points de tension fort entre Nantes Métropole et les acteurs ferroviaires (le siège de RFF, SNCF Infra et l'État via EPSF), la Région se présentant comme un intermédiaire. Au-delà de la question de la sécurité, défendue par l'EPSF, les acteurs ferroviaires considéraient que ce type d'aménagement pouvait pénaliser la vitesse et la bonne exploitation du tram-train. Ces débats renvoient alors à la difficile conciliation des deux enjeux du projet de tram-train : desserte rapide d'une ville moyenne régionale (Châteaubriant) et desserte fine de la zone urbaine dense. Cette tension renvoie plus généralement à la confrontation entre des

référentiels et des cultures techniques différentes, celle du ferroviaire et celle du transport urbain, comme le résumait les propos d'un de nos interlocuteurs à la Région :

« Lorsque l'on essaie de marier des urbanistes et des spécialistes du ferroviaire qui sont sous la pression des spécialistes de la sécurité ferroviaire, c'est difficile. (...) Et nous on est entre les deux, avec Nantes métropole qui nous dit « arrêtez de nous prendre pour des lapins de trois semaines. Nous, on a fait circuler beaucoup plus de tramways que vous de tram-train et il n'y a pas tant d'accidents que cela. ». Voilà, donc harmoniser un projet urbain autour d'un projet ferroviaire, fut-il tram-train, c'est dur. » (Entretien Chef du Service Offre de Transport, Direction des Transports et des déplacements, Région Pays de la Loire, 17 juillet 2012).

Cependant, le caractère « partenarial » du projet a forcé les acteurs à dépasser cette opposition de conception et à trouver un compromis, qui se traduit, sur le territoire de Nantes Métropole, par différents aménagements : design technique des caténaires et des lignes aériennes de contact revu pour réduire l'impact visuel, revêtement béton de la plateforme, suppression des barrières aux passages pour réduire au maximum les effets de coupure, etc.

Ainsi, loin d'être anecdotique, la question de la définition des caractéristiques de l'infrastructure ferroviaire et de son insertion urbaine et territoriale illustre en quoi l'association d'une multiplicité d'acteurs, d'acteurs du transport ferroviaire et du transport urbain, dans le cadre de ce projet se traduit par la confrontation de systèmes socio-techniques différents. Cette confrontation, parfois conflictuelle, mêlée de rivalités et concurrence entre institutions et acteurs, contribue à produire un nouveau type de projet ferroviaire. Face aux divergences entre deux logiques de conception du projet de transport, les acteurs du projet sont alors contraints de négocier pour trouver des solutions dans la mesure où la réalisation du projet dépend de chacun des acteurs en présence. L'interdépendance force à la recherche de compromis qui prend la forme d'une solution technique ou financière. Cette recherche de compromis implique aussi pour chacun des acteurs de modifier son système de référence habituel pour essayer de comprendre la logique des autres acteurs impliqués dans le projet pour rendre possible un accord.

### **La programmation des gares et pôles d'échanges : une attention accrue à leur insertion urbaine ?**

L'idée d'une confrontation de deux systèmes de représentation et de deux cultures techniques différentes en matière de transport est aussi sensible dans la manière dont a été conçu l'aménagement des stations. Le principe de répartition des maîtrises d'ouvrage pour l'aménagement des stations distingue le pôle d'échange de La Haluchère et de Babinière, sous maîtrise d'ouvrage de Nantes Métropole, et les autres stations, sous maîtrise d'ouvrage de Gares & Connexions. Hors des gares de Nantes, Gares & Connexions est maître d'ouvrage unique des stations. Il a établi le programme des gares en matière d'intermodalité en lien avec les collectivités locales. Pour établir les programmes des gares en matière d'intermodalité, G&C a considéré la ligne comme un axe de TER classique, c'est-à-dire, qu'il a considéré qu'environ 80% des usagers accèdent aux gares en voiture et ce ratio est ajusté en fonction des stations concernées (urbaine, périurbaine, rurale). Ces ratios ont été ajustés pour donner plus de place aux modes doux avec une augmentation de l'offre de stationnement vélos en considérant que « les modes doux allaient monter en puissance plus que le TER classique » (Entretien Chargé de mission Intermodalité, Gares&Connexions).

Sur les trois gares de La Chapelle-sur-Erdre, Nantes Métropole a financé des « mesures d'accompagnement » pour améliorer l'insertion des stations conçues par G&C et faciliter l'accès aux stations : création de ronds-points, reconfiguration des espaces publics, maillages piétons et vélos, l'aménagement des voiries, etc. La Région a participé au financement de ces travaux d'accompagnement<sup>17</sup>. Cela se traduit, concrètement, par une évolution du programme des stations dans le territoire de Nantes Métropole. Si la Région considère ces aménagements

---

<sup>17</sup> Le montant global de ces mesures d'accompagnement s'élève à 2 millions d'euros, dont 400000 euros pris en charge par la Région, le reste par Nantes Métropole.

comme intéressants, elle n'a pas souhaité avoir le même niveau de qualité des pôles d'échanges sur les autres pôles d'échanges de la ligne, au-delà du périmètre de Nantes Métropole. La Région explique cela par le fait qu'elle n'a pas de compétence en matière d'aménagement du territoire, mais aussi par le fait que ce n'est clairement pas sa priorité, l'objectif est de faire avancer le projet pour une mise en service rapide :

« Nous, ce qu'on veut, c'est tracer la ligne ferroviaire. (...) Nous clairement, on s'en fiche, enfin on n'a pas le temps de s'en occuper. » (Entretien Chef du Service Offre de Transport, Direction des Transports et des déplacements, Région Pays de la Loire, 17 juillet 2012).

Cependant, les communes, hors Nantes Métropole, ont pu participer à la définition du programme des stations et développer des projets « d'accompagnement » pour l'insertion des stations dans le tissu urbain et le maillage viaire. En effet, si G&C est maître d'ouvrage des stations et de leurs abords (stationnement voiture et vélos, aménagements paysagers, stationnement bus), SNCF est propriétaire de très peu de foncier autour de gares et est intervenue principalement sur du foncier relevant d'autres propriétaires majoritairement publics, en particulier, les communes. Ainsi, en tant que collectivités et propriétaires fonciers, les communes ont participé à la définition des programmes des stations. Elles sont intervenues en amont, au moment de la définition des programmes des stations pour faire partager leur connaissance du territoire et des usages afin d'intégrer au mieux la gare dans le territoire :

« Elles ont accompagné de manière très forte le tram-train et les gares. Elles ont donné leur avis, parfois nous critiquer ou nous conseiller par rapport aux différents accès aux gares, parce que les accès aux gares, c'est les accès autour donc, ils nous ont dit, "non non, on pense que les gens vont plutôt arriver par là", ou "on a des bureaux ici, ils arriveront comme cela"... Ils nous ont aidés à construire l'espace de la gare, pour adapter la gare aux différents flux qui vont arriver ou sortir. Voilà, c'est ce que j'appelle accompagnement et effectivement, on a eu des réunions très régulières avec les collectivités, des coups de fil, des mails, il y a toujours une construction permanente des choses, que ce soit en études ou en travaux. » (Entretien Chargé de mission Intermodalité, Gares&Connexions)

Les communes sont aussi intervenues auprès de la Région ou G&C pour faire modifier les programmes, en faveur, par exemple, d'une augmentation du nombre de places de stationnement initialement prévues, dont les surcoûts pouvaient être à leurs frais (Sucé-sur-Erdre, Nort-sur-Erdre). Ces requêtes, considérées comme justifiées, ont fait l'objet d'un arbitrage favorable de la Région. Cependant, au-delà de cette intervention « partenariale pour la co-construction des projets de gare, certaines communes ont aussi émis des revendications tardivement au cours du projet (en phase projet et réalisation) soit pour demander des modifications de programmes auxquels elles n'avaient pas auparavant porté beaucoup d'attention, soit pour chercher à intégrer certains aménagements relevant du périmètre de compétence de la commune dans le périmètre du projet. Ce défaut d'anticipation et cette tentation des communes de « tout faire rentrer dans le projet Nantes-Châteaubriant » (Entretien Chargé de mission Intermodalité, Gares&Connexions) sont perçus par plusieurs acteurs ferroviaires (Régions, RFF, SNCF) comme un des éléments qui ont contribué à ralentir l'avancement du projet. Ce point souligne la difficulté à coordonner dans le temps différents projets et une multiplicité d'acteurs, mais aussi les stratégies développées par certains élus pour mettre le projet ferroviaire au service de leurs projets locaux :

« Il y a eu des demandes complémentaires des villes qui n'étaient pas forcément dans le projet lui-même. Les villes essayaient de pouvoir tirer au maximum parce qu'elles attendent beaucoup des gares donc elles essayaient de profiter au maximum du projet pour avoir des aménagements autour. Parfois, on était à la limite dans notre périmètre.» (Entretien Chargé de mission Intermodalité, Gares&Connexions, 6 mai 2013)

« On a affaire à des enfants gâtés à qui l'on apporte le jouet, le train électrique en or. Quelque part, c'est normal, ils défendent leurs intérêts, ce sont de bons élus locaux, mais en termes de relations qu'on a pu avoir avec eux, pas tous, beaucoup voudrait tout faire passer sur le projet de tram-train. » (Entretien Chef du Service Offre de Transport , Direction des Transports et des déplacements, Région Pays de la Loire, 17 juillet 2012).

Ainsi, le sujet des fonctionnalités de l'infrastructure et de la programmation des pôles d'échange fait apparaître une opposition entre deux approches différentes de l'insertion urbaine d'une infrastructure de transport. La confrontation de ces deux visions a fait, dans le cadre de la ligne Nantes-Châteaubriant, évoluer le contenu du projet, que ce soit au niveau du programme de l'infrastructure ou des gares.

#### **4. L'articulation réseau-territoire à l'échelle locale : le difficile « amarrage » de l'urbanisme aux gares**

Au-delà la question de l'intégration des enjeux territoriaux dans la définition du projet ferroviaire, se pose la question, en retour, de l'articulation des pratiques d'aménagement locales en lien avec le projet ferroviaire. Pour traiter cette question, nous détaillons les stratégies d'aménagement de trois communes de la ligne avant de tirer quelques éléments de synthèse plus générale sur les pratiques d'aménagement autour du projet et les conséquences en matière d'aménagement autour des gares.

##### **4.1. Etudes de cas : projets urbains locaux et gares**

###### **La Chapelle sur Erdre : le tram-train pour conforter l'attractivité et la centralité**

La commune de La Chapelle-sur-Erdre est incluse dans le territoire de Nantes Métropole. Elle accueille environ 18000 habitants et 8000 emplois. Elle est desservie en 2014 par quatre arrêts du tram-train Nantes-Châteaubriant : les stations Babinière, Erdre-Active, Centre et Aulnay. La commune s'est développée depuis la fin des années 1960 et jusqu'aux années 1980 très rapidement sous la forme principalement d'habitat pavillonnaire en accession à la propriété, dans le diffus ou dans le cadre d'opérations de lotissement. Ce développement rapide était principalement lié à la proximité de Nantes, au cadre paysager et à des plans d'occupation des sols favorables à l'extension urbaine. Cependant, ce modèle de développement a eu pour conséquence une perte de dynamisme du centre-bourg et des besoins accrus en termes d'équipements municipaux (écoles) alors même que l'absence d'activités sur la commune ne permettait pas à la municipalité de percevoir des ressources autres que les recettes fiscales des habitants. Dans ce contexte, l'élection d'un nouveau maire en 1989 initie un changement dans la stratégie d'urbanisme. La politique locale évolue alors pour privilégier un resserrement du développement urbain (limitation des extensions urbaines), une diversification de l'habitat (ZAC) et le développement des activités économiques<sup>18</sup>. L'actuel maire de la commune poursuit cette politique en faveur de la « centralité », du développement et de l'attractivité de la commune tout répondant à l'objectif de préserver le « cadre de vie ». Le Plu adopté en 2007 reprend ainsi les principes du précédent POS et les renforcent pour favoriser la densification urbaine. Lors de notre entretien, le maire a fait référence à de nombreux moments à la « ville des courtes distances », évoquée comme modèle pour le développement de sa ville :

« On s'inscrit vraiment dans ce qu'on a appelé la « ville des courtes distances » c'est-à-dire continuer d'aménager la ville, en faisant en sorte que les activités économiques, les services, qu'ils soient publics ou privés et le maillage des déplacements collectifs et doux soit cohérent par rapport à l'aménagement de la ville. » (Entretien Maire de La Chapelle-sur-Erdre, 14 mars 2012)

Ce modèle de la « ville des courtes distances », s'il fait référence à la généralisation de nouveaux principes d'aménagement portés par les lois SRU et Grenelle, est surtout conçu comme un moyen de répondre à des enjeux locaux. Il y a convergence entre un contexte, le programme politique local et les enjeux globaux de maîtrise de l'étalement et de diminution de la mobilité automobile. En effet, La Chapelle-sur-Erdre est confrontée, comme d'autres communes de la première couronne, à un besoin de diversification de l'offre de logement, pour rattraper son retard en matière de logement social (9%) mais, aussi, répondre aux évolutions sociodémographiques (vieillesse de la population, décohabitation, difficulté de maintien sur place des jeunes ménages du fait du coût élevé du foncier). La confrontation du

<sup>18</sup> Révision du POS de 1992.

besoin de construction de logements diversifiés à l'objectif de maintien de 70% d'espaces agricoles sur la commune<sup>19</sup> explique l'impulsion d'une politique en faveur de la densification urbaine. Le Plu de 2007 a ainsi libéré les contraintes réglementaires qui restreignaient la densification urbaine (augmentation des droits à construire, suppression du potentiel de développement des villages etc.) et a permis une densification urbaine du centre bourg. Depuis 2007, la construction de logement collectif sur la commune a fortement augmenté, mais ces évolutions soulèvent des oppositions de la part de certains habitants. Pour répondre à ces craintes, la commune met en place une démarche de « concertation », de « pédagogie » auprès des habitants visant à faire accepter les évolutions urbaines. Elle a, par exemple, rendu obligatoire pour toute opération de logements privés collectifs une réunion de concertation avec les habitants pour favoriser une meilleure insertion de ces nouveaux programmes dans leur contexte local avec le principal objectif d'éviter les recours contentieux.

Ainsi, la commune est engagée dans une politique de densification depuis 15 ans pour permettre la poursuite du développement de la commune tout en préservant le « cadre » de vie. La réouverture de la ligne Nantes-Châteaubriant contribue-t-elle à modifier le projet d'aménagement local ? Si l'arrivée du tram-train n'induit pas une rupture dans la politique d'aménagement local, elle est perçue par les élus comme un levier ou un catalyseur de développement commercial et économique pour la commune. Le tram-train participe de « l'attractivité comparative » de la commune pour les entreprises (station Erdre-Active) et apparaît surtout confirmer, renforcer la politique locale. Cependant, l'arrivée du tram-train a un impact différencié sur les différents quartiers à proximité des futures gares.

Par exemple, dans le quartier de la Chapelle-centre, le tram-train a plutôt comme conséquence de renforcer la dynamique de densification engagée. En effet, la station de La Chapelle-Centre est située dans un tissu urbain peu dense et peu lisible qui présente des opportunités foncières importantes (dents creuses, mutations foncières) et du foncier potentiellement mutable (France Boissons et foncier ferroviaire). Le quartier de la nouvelle station de La Chapelle-centre est identifié par les acteurs locaux comme un secteur stratégique pour densifier l'urbanisation et favoriser la dynamique commerciale. Pour eux, le tram-train va accentuer l'attractivité du centre-ville et induire une pression foncière qu'ils cherchent à maîtriser. Par ailleurs, la station de tram-train est perçue comme un potentiel moteur pour la redynamisation commerciale du centre-bourg. Ce sujet induit une attention accrue au traitement des liaisons « douces », entre la station de tram-train et le centre. Par conséquent, aujourd'hui, des réflexions sont en cours pour permettre de renforcer le renouvellement urbain dans ce secteur à travers une modification du Plu. Une étude, réalisée en 2012 par Nantes Métropole, a permis d'identifier les potentiels de densification urbaine sur deux îlots, à court terme sur lesquels ont été placés des périmètres de gel (permettant une maîtrise par Nantes Métropole de l'évolution de ces sites). Pour permettre la concrétisation du projet, Nantes Métropole acquiert systématiquement les biens cédés dans le secteur (Programme d'Action foncière). Lors de l'enquête, en 2012, l'arrivée du tram-train semblait ainsi accélérer la réflexion afin d'être « préparé » à la réouverture dont les élus imaginent qu'elle aura un impact fort sur le centre-ville.

Autre exemple, la station de La Chapelle-Aulnay est à la limite du Périmètre des Transports Urbains et de la tarification urbaine. Il est prévisible que cette station sera un lieu de rabattement important des usagers. Des aménagements de stationnement et d'accès importants ont été ainsi prévus. Par ailleurs, cette station est située dans un secteur en développement (le secteur du Plessis), avec la présence de deux grandes ZAC d'Habitat à proximité : l'une est achevée (ZAC de La Source) et l'autre est en cours de réalisation (ZAC des Perrières). Ces deux ZAC ont été créées au début des années 1990, avec l'objectif de construire du logement social pour accueillir de nouvelles populations et loger les jeunes ménages. La proximité du centre-ville, des commerces et des équipements a été le principal élément expliquant le choix de développer ce secteur. La ZAC des Perrières a été créée en 1999, à une date où les incertitudes étaient encore importantes quant à la réouverture de la ligne Nantes-Châteaubriant. Cette ZAC, à vocation d'habitat, s'étend sur 51 ha. Elle est opérationnelle depuis 2001. Nantes métropole n'a récupéré la compétence ZAC d'habitat qu'en 2010 et

---

<sup>19</sup> Principe établis dans le POS de 1992 et repris dans le PLU de 2007.

jusqu'alors, elle avait des difficultés à influencer sur les programmes. Ainsi, le projet des Perrières a été surtout élaboré par la commune et les acteurs locaux ont favorisé un projet urbain à l'image de leur représentation du territoire communal : large place laissée aux espaces verts (presque la moitié de la ZAC), aménagements paysagers qualitatifs, large place laissée à l'habitat individuel, label éco-quartier. Elle devrait être finalisée autour de 2012-2018. Ici, le tram-train a principalement impliqué des modifications en termes de voirie et de cheminements vers la station et a fait émerger une réflexion sur l'implantation de commerces en rez-de-chaussée d'immeubles à proximité de la station. Cependant, le programme de la ZAC des Perrières a évolué récemment vers un peu plus de densification du fait de deux facteurs. D'une part, la ZAC étant déficitaire, il a été décidé d'augmenter le nombre de logements prévus initialement (1300 logements au lieu de 800 logements). D'autre part, Nantes Métropole a repris la compétence ZAC en 2010 et a demandé une évolution du programme en faveur d'une densification et d'une diversification (plus de logements abordables et en primo-accession) :

« Elle était déficitaire, il fallait rééquilibrer le programme, densifier, mixer un peu plus. Et puis, nous, on est arrivé et on a demandé, outre du logement social, du logement abordable pour les jeunes, les primo-accédants. Tout cela fait qu'on a changé de programme. Sur l'[Est de la ZAC], on a quasiment plus de logements individuels. »  
(Entretien Chargée de mission, Direction Territoriale d'Aménagement Ouest, Nantes Métropole)

Enfin, la décision d'insérer le parking relais de la station de tram-train sur le site de la ZAC a obligé les aménageurs à densifier certains lots pour ne pas pénaliser l'équilibre financier de l'opération. La densification de la ZAC n'est donc pas liée à une volonté d'accentuer la densité à proximité de la station pour optimiser son usage, mais il vise principalement à ne pas pénaliser le bilan financier du projet.

### **Nort-sur-Erdre : le décalage entre projet urbain et projet ferroviaire**

La commune de Nort-sur-Erdre est dans une situation différente. Cette commune périurbaine d'environ 8000 habitants est incluse dans la Communauté de communes Erdre et Gesvres et dans le Scot Nantes-Saint-Nazaire. Elle est caractérisée par un étalement urbain important le long réseau de voirie organisé en croix, mais aussi par un centre-bourg urbanisé disposant de nombreux équipements et services. La station de tram-train est localisée au centre de la commune, elle est desservie par 16 allers-retours par jour. En 2008, il était prévu environ 1100 voyageurs par jour<sup>20</sup>. En ce qui concerne l'aménagement du pôle, celui-ci comporte 245 places de parking et 44 accroches-vélos, des aménagements de l'avenue de la gare en zone 30 et l'aménagement d'une voie de stationnement pour les bus. La commune Nort-sur-Erdre est engagée dans une stratégie de croissance et développement extensif en continuité du centre-bourg existant. Le Plu approuvé en 2005 planifiait ainsi une augmentation de 50% de la surface urbanisée actuelle de la commune, principalement en extension et sous forme d'extensions résidentielles peu denses (15 logement par hectare) mais en continuité du noyau urbain existant (80% de la construction de logement en continuité du centre-bourg). Dans ce contexte, le tram-train est perçu comme un équipement venant conforter l'attractivité de la commune.

Cependant, des évolutions récentes marquent un changement dans l'orientation de la politique d'urbanisme locale. D'une part, alors que l'essentiel du développement urbain en cours était localisé à l'Est de la commune, la concrétisation du projet de tram-train a induit une réorientation de la politique locale en faveur d'un développement accru de l'Ouest de la commune et d'une densification (vers 25-30 logements à l'hectare), ce qui s'est traduit par une révision du Plu en 2009 :

| « Dans le PLU, on avait un graphisme qui présentait les priorités de développement de la

<sup>20</sup> Source : « Réouverture au trafic voyageurs de la ligne Nantes-Châteaubriant - Etude socio-économique », Synthèse après prise en compte des résultats de l'analyse complémentaire de cohérence menée au 1<sup>er</sup> Trimestre 2008, avril 2008, Réseau ferré de France, 15 p.

commune. Nous avions à un moment développé l'est de la commune. Au moment où nous avons eu des échos selon lesquels, éventuellement, il y aurait réouverture de la ligne tram-train nous nous sommes plus positionnés sur un développement à l'Ouest.» (Entretien Maire de Nort-sur-Erdre, 6 mars 2012)

D'autre part, cette commune est identifiée comme un pôle structurant du Scot<sup>21</sup>, ce qui lui confère un rôle de polarisation du développement urbain et des emplois à l'échelle du bassin de vie. En tant que pôle structurant, la commune a bénéficié d'un appui spécifique du Syndicat Mixte du Scot pour la mise en place d'études visant à identifier les potentiels de densification et de renouvellement urbain sur le territoire de la commune et en particulier aux abords de la gare. Ces études dites de « pôles structurants » visaient principalement à impulser, selon les propos du Directeur du Syndicat Mixte, une dynamique de projet dans des communes périurbaines disposant de peu d'expertise. Elles ont aussi permis aux élus locaux d'être projetés dans un travail à l'échelle « intercommunale ». Ce travail sur « le pôle structurant » a démarré en 2008 et a mobilisé dans un premier temps l'AURAN, puis un bureau d'étude privé (Forma 6). Dans la phase actuelle de la démarche, la commune et l'intercommunalité sont appuyées par un autre bureau d'étude (Atelier Ruelle) et une Assistance à Maîtrise d'Ouvrage, la SAMOA, pour concrétiser les réflexions engagées sur l'urbanisation de deux secteurs de la commune : le secteur du Port et le secteur de la gare. Ces études sont financées par le Syndicat Mixte du Scot et la Communauté de Communes Erdre et Gesvres. L'objectif de ce travail, tel qu'il est présenté par le Scot, l'AURAN ou la SAMOA, vise à aider les élus locaux à initier et à conduire des projets urbains favorables à une concentration et à une densification urbaine, en particulier autour de la station de tram-train.

En effet, dès le PLU de 2007, de grandes zones à urbaniser ont été identifiées à proximité de la gare (zone 2 AU), en lien aussi avec la future liaison routière Ancenis-Savenay dont le tracé provisoire contourne la commune au Nord. Cependant, la démarche de pôles structurants a progressivement fait apparaître, au-delà des possibilités d'extension urbaine, des potentiels de renouvellement urbain à proximité de la gare et en particulier sur des terrains ferroviaires. Aujourd'hui, le projet qui se dessine autour de la gare prévoit l'urbanisation de terrains ferroviaires sous la forme d'un programme mixte (équipements, commerces, habitants) et dense. Ce projet sera peut-être porté par l'intercommunalité au titre du pôle structurant de Nort-sur-erdre mais aussi du caractère d'équipement « intercommunal » de la gare. Pour les élus locaux, l'impulsion d'une dynamique de densification urbaine en extension urbaine et en renouvellement est identifiée comme intéressante en ce qu'elle permet de diversifier l'offre de logement (logements abordables, logements pour personnes âgées) et de favoriser la centralité (tissu commercial dynamique, enjeu d'amélioration des liaisons piétonnes au sein de la commune, etc.).

Le projet émergent concerne en partie des terrains ferroviaires à proximité de la station. Au milieu des années 2000, le service aménagement de RFF avait déjà commencé à démarcher la commune pour envisager une valorisation de ces terrains à travers la construction de logement. Cette première approche a déplu aux élus locaux qui considèrent que ce qui leur était proposé était trop dense et peu adapté au contexte local. Ils conservent un souvenir négatif de leur échange avec RFF sur le sujet et la commune n'associe pas RFF à ses réflexions actuelles. La commune souhaite néanmoins envisager un nouveau développement de ces terrains et les études menées avec l'intercommunalité par l'Atelier Ruelle sont perçues par les élus locaux comme utiles pour amener la commune à formuler son propre projet de développement urbain et l'aider à disposer d'arguments solides pour négocier avec RFF et les aménageurs.

---

<sup>21</sup> Le Scot préconise les éléments suivants pour l'aménagement du pôle de Nort-sur-Erdre : développer un projet urbain qualitatif de structuration du pôle, afin d'y accueillir les fonctions commerciales et les projets d'habitat, dont du logement social, conformes aux objectifs du Scot et du PLH de la communauté de communes Erdre et Gesvres ; développer un projet de pôle d'échanges autour de la Gare et renforcer les liens entre cet équipement et le centre-ville ; développer une offre tertiaire volontariste en liaison avec la gare ; définir les relations entre la zone urbanisée et la zone d'activités stratégique de la Cosnières. »

Cependant, les réflexions autour de la définition du projet urbain autour de la gare ont émergé très en aval de l'arrêt du programme du projet Nantes-Châteaubriant. Ce décalage de temporalité entre les deux projets s'est traduit par un conflit ouvert sur l'aménagement du pôle d'échange entre acteurs ferroviaires et aménageurs. En effet, dans le cadre des études de projets urbains, le cabinet Ruelle s'est penché sur le programme d'aménagement de la station et a émis de nombreuses critiques sur celui-ci au regard de l'insertion paysagère et urbaine de la gare. Appuyé par la commune, le cabinet a alors formulé des remarques, critiques aux maîtres d'ouvrages, RFF et G&C, en phase travaux, alors qu'il était trop tard pour modifier le programme. D'un côté, cette absence de possibilités d'évolution est source de frustration pour les aménageurs et les élus locaux; de l'autre, les acteurs ferroviaires et au premier rang desquels RFF, propriétaires des terrains sur lesquels le projet urbain se dessine, dénoncent leur faible association au processus.

Ainsi, le cas de cette commune montre que le « changement » des pratiques est facilité, mais aussi limité par plusieurs facteurs : les potentiels d'urbanisation autour des gares, l'appui d'une expertise solide, la présence de l'intercommunalité mais aussi les intérêts divergents des acteurs du transport ferroviaire et de l'urbain, la désynchronisation du temps du projet ferroviaire et du projet urbain, la faible anticipation des acteurs locaux mais aussi par la permanence d'un « paradigme » routier et de croissance. En effet, si l'on voit émerger des réflexions sur articulation du projet urbain local à l'axe Nantes-Châteaubriant, les élus locaux restent attachés à un référentiel routier avec notamment le projet de liaison routière départementale Ancenis-Savenay devant contourner la commune au Nord et qui revient fréquemment dans le propos des élus locaux. En complément de l'axe de tram-train, ce projet est vu comme incontournable pour assurer l'attractivité, à long terme, de la commune.

### **Abbaretz : le tram-train, levier de développement local**

Enfin, le cas de la commune d'Abbaretz est très différent. Celle-ci est située en frange de l'aire urbaine. Elle est incluse dans la communauté de commune de la Région de Nozay, hors du Scot de la métropole Nantes Saint-Nazaire et située à 50 kilomètres de Nantes. En 2010, elle accueille moins de 2000 habitants et autour de 300 emplois. L'activité agricole domine. C'est une commune qui a récemment été intégrée dans l'aire urbaine de Nantes. Elle dispose de peu d'équipements et a été urbanisée sous la forme d'extensions urbaines pavillonnaires peu denses en continuité ou discontinuité du centre bourg et des hameaux. La station est excentrée par rapport au centre-bourg. Elle est desservie par sept allers-retours par jour. Les hypothèses de fréquentation en 2008 prévoyaient moins de 200 voyageurs par jour. La halte dispose de 43 places de parkings, 12 accroches-vélos et un arrêt des bus Lilas. Les élus locaux ont fait le choix de financer la station de tram-train pour qu'elle soit aux normes HQE, ce label étant perçu comme positif pour l'image de la commune.

Alors que le POS précédent avait rendu possible un développement urbain rapide, important et peu maîtrisé de la commune, avec l'objectif d'enrayer le déclin démographique, l'élection d'un nouveau maire en 2008 s'est traduite par une rupture dans la politique locale. L'adoption d'un nouveau PLU en 2012 traduit ce changement avec l'affirmation d'un parti pris en faveur d'un recentrage de l'urbanisation sur le bourg, d'une densification des dents creuses et de la suppression des zones à urbaniser dans les hameaux. Selon le maire, cette réorientation de la politique d'urbanisme locale vise à répondre à différents enjeux : se conformer aux exigences réglementaires (loi SRU et Grenelle), réduire la consommation de terrains agricoles, favoriser une « vie » de la commune, proposer une offre de logement plus abordable et enfin, accompagner la mise en service du tram-train.

Pour le maire, le tram-train est perçu comme un vecteur de développement tant démographique qu'économique, dont il faut tirer parti au maximum. Pour cela, les élus locaux ont cherché à agir sur deux volets. D'une part, dans le cadre des négociations autour du projet ferroviaire et des réflexions sur l'intermodalité entre le réseau du Conseil Général et le tram-train, les élus d'Abbaretz, et en particulier le maire, ont milité pour obtenir le rabattement d'un car du Conseil Général sur la gare, alors que le rabattement devait se faire plus au Sud, à Nort-sur-Erdre. L'objectif était de capter un maximum de flux, flux qui sont identifiés comme

pouvant être intéressants pour favoriser la fréquentation des commerces locaux. D'autre part, le maire a cherché à modifier la politique d'urbanisme locale en faveur d'une intégration accrue de la gare au tissu urbain. Le nouveau Plu et les projets associés sont conçus pour améliorer la liaison entre la halte et le centre-bourg, là où se situent les principaux commerces, et développer les abords de la gare (lotissement groupé avec logements sociaux). Cette politique d'urbanisme locale est en rupture avec la politique antérieure où l'ancien maire percevait la desserte tram-train comme une contrainte pour l'urbanisme local et comme une nuisance, justifiant un développement urbain « le plus loin de la gare ».

Cet exemple est intéressant en ce qu'il montre que l'émergence de politique locale en faveur d'une valorisation urbaine aux abords des gares TER n'est pas liée à un quelconque impératif de coordination entre urbanisme et transport mais à la volonté locale d'assurer le développement de la commune. Dans ce contexte, l'offre ferroviaire du tram-train est perçue comme un vecteur et un gage de développement, qui justifie la mise en place de politiques locales d'accompagnement.

## **4.2. Entre anticipation, congruence et contradictions : les interactions urbanisme-transport dans le cadre d'un grand projet ferroviaire régional**

L'étude de cas montre que la concrétisation du changement de « référentiel » en faveur d'un « amarrage de l'urbanisation au réseau ferré » se heurte à plusieurs difficultés

### **Diversité des stratégies d'aménagement à l'échelle locale**

L'analyse des pratiques d'aménagement à l'échelle locale met en évidence la multiplicité et la complexité des formes d'articulations réseau-territoire. Plusieurs facteurs expliquent ces disparités : contexte urbain local, opportunités foncières, niveau de l'offre de transport, histoire et stratégies politiques locales. Dans les territoires étudiés, la réouverture n'est pas le seul point de départ d'une réflexion sur l'aménagement urbain pour urbaniser autour du rail. Par exemple, si la ZAC des Perrières est un des arguments qui a justifié l'implantation d'une halte à cet endroit, le contenu des projets n'a pas évolué vers une densification plus forte du fait de la présence de la gare. La densification progressive de la ZAC est principalement liée à d'autres éléments du projet et principalement à l'extension du parking, qui induit une réduction de la zone à urbaniser et suppose de densifier les autres parcelles pour maintenir l'équilibre financier de la ZAC<sup>22</sup>. Autre exemple, les communes péricentrales qui développent de petits programmes de logements collectifs cherchent surtout à répondre à une demande de logements accessibles aux populations modestes ou à de jeunes ménages originaires de ces communes. La décision de créer des opérations en densification n'est pas liée nécessairement liée au projet de tram-train ou à la mise à l'agenda d'objectif à l'échelle métropolitaine en matière de densification de l'urbanisation autour des gares, mais à la volonté de maintenir sur place des populations, qui, si une offre de logement adaptée n'était proposée, seraient contraintes de s'orienter vers des communes plus accessibles (Nort-sur-Erdre, Sucé-sur-Erdre, La Chapelle-sur-Erdre). Ainsi, les changements identifiés dans les stratégies locales semblent liés à des évolutions internes au territoire. Cependant, dans l'ensemble des cas, le projet ferroviaire est identifié comme un support pour le développement démographique et économique du territoire, avec une permanence, du côté des élus locaux, d'un discours autour des « effets » incontestables du projet.

### **Le poids des héritages territoriaux et du contexte local**

---

<sup>22</sup> « La densification n'est pas tout à fait liée, malheureusement aux transports en commun, mais à d'autres éléments. Il y a des évolutions de programme qui ne sont pas limitées au logement. Il y a eu une décision à arrêter un futur équipement de 22 classes qui n'était pas tout à fait imaginé avec cette dimension là et petit à petit on s'est dit que si on réalise cet équipement de cette ampleur, il faut structurer autour de cet équipement une densité supérieure » (Directeur de la SEM de Colomiers, entretien du 1<sup>er</sup> mars 2011)

Ainsi, si l'on constate des évolutions dans certaines stratégies d'aménagement locales, en faveur d'une densification autour des gares, l'émergence de projets dépend des configurations urbaines, des opportunités, et des contextes locaux. Ces éléments expliquent la diversité des formes de relations entre la ligne, les gares et les territoires. L'attractivité de la commune, sa localisation, les caractéristiques morphologiques et fonctionnelles autour des gares peuvent favoriser ou limiter la mise en œuvre de projets d'urbanisation. L'émergence de projets de densification urbaine autour des gares semble dépendre fortement du degré de facilité du projet et des disponibilités foncières. Enfin, les projets dépendent aussi fortement des décideurs locaux. Les élus locaux, même dans le cas où la planification urbaine locale est transférée à l'intercommunalité, conservent des prérogatives importantes en matière d'aménagement et ne sont pas nécessairement favorables à la mise en œuvre de telles politiques sur leur territoire. Ils peuvent aussi, par exemple, être réticents à créer de nouvelles polarités urbaines concurrentes des centralités urbaines existantes (La Chapelle-sur-Erdre), être attentifs aux réticences de leur électorat et privilégier le « cadre » existant ou, au contraire, pousser à la densification urbaine pour répondre à un besoin de logements dans un contexte de pression foncière importante.

### **L'aménagement des gares et de leurs abords : la difficile conciliation d'usage et de stratégies contradictoires**

L'analyse croisée des stratégies d'aménagement locales en lien avec le projet de réouverture de Nantes-Châteaubriant fait aussi apparaître la difficile coordination des différents acteurs du ferroviaire et de l'aménagement urbain autour de la co-production du projet. Les tensions relatives au contenu des projets de gare et d'aménagement de leurs abords renvoient aux difficultés liées à l'aménagement de ces espaces, lieux d'intermodalité et de centralité urbaine. Sites relevant de propriétaires et d'autorités compétentes diverses, l'aménagement des gares impliquent de coordonner différents acteurs et de concilier différents usages. La multiplicité des intérêts, la complexité du projet, la délicate maîtrise et coordination de calendrier divers se traduit par des tensions fortes entre acteurs qui peuvent se cristalliser sur certains points, comme par exemple la localisation d'un poste d'alimentation électrique dans la station de Nort-sur-Erdre. Si les communes ont été associées étroitement au projet, elles ne disposent pas nécessairement des outils et moyens internes nécessaires pour suivre ces projets. En outre, si elles ont été associées étroitement par les autres acteurs dans les phases initiales du projet, elles l'ont moins été ensuite, dans un contexte d'affolement du calendrier. Dès lors, plus en retrait, les acteurs locaux ont, dans certains cas, initié des réflexions sur l'accompagnement du projet trop tardivement.

## **5. Conclusion. Le projet Nantes-Châteaubriant : apprentissages et coordination urbanisme-transport**

Ainsi, dans l'introduction nous avons posé l'hypothèse d'un changement de « paradigme » dans l'approche des relations réseau-territoire aux différentes échelles de l'action publique métropolitaine en faveur d'une nouvelle articulation de l'urbanisme au réseau ferré régional. Que peut-on conclure de l'étude de cas présentée ici sur l'évolution des référentiels d'action et des pratiques ?

À l'échelle métropolitaine, la planification territoriale met l'accent sur un principe d'articulation de l'urbanisation au réseau ferré. L'énoncé d'un tel principe d'aménagement découle de l'identification par les acteurs locaux d'un besoin de « structuration » du développement urbain. Le changement constaté dans le contenu de la planification territoriale est lié à une évolution du cadre normatif national, mais aussi à de nouveaux enjeux locaux : étalement urbain menaçant la « centralité » nantaise, difficulté à agir sur la mobilité, etc. À l'échelle du projet de réouverture Nantes-Châteaubriant, on constate une évolution du contenu du projet ferroviaire en faveur d'une intégration plus forte dans son territoire. Les interactions entre différents acteurs sectoriels et territoriaux autour de ce projet contribuent à en faire bouger les lignes. Enfin, à l'échelle locale, on constate une forme de changement des

pratiques d'aménagement en lien avec le projet ferroviaire vers une plus forte urbanisation autour des gares. Cependant, ces changements se heurtent à de nombreux freins.

Au-delà de ces constats, cette expérience de projet nous semble être source d'apprentissages pour les acteurs. Ces apprentissages concourent à faire évoluer, à plus long terme, les pratiques en matière de coordination des projets urbains et des projets ferroviaires régionaux. La notion d'apprentissage est familière des sciences politiques et désigne « un changement relativement durable dans les comportements, qui résulte de l'expérience. » [Heclou, 1974, cité par Maillard, 2010). Cette notion nous semble pertinente pour comprendre les changements à l'oeuvre, à la fois dans les manières de faire, de conduire un projet de transport ferroviaire (pratique de projet partenarial, coopérations entre une multiplicité d'acteurs), mais aussi dans le contenu de l'action, des fonctions attribuées à un projet de transport ferroviaire métropolitain (insertion dans le territoire, rôle d'aménagement du territoire, conception des pôles d'échange, etc.). Par exemple, pour la Région, Nantes-Châteaubriant est le premier grand projet ferroviaire régional et présente un enjeu politique fort. Le pilotage du projet, les interactions permanentes avec les autres acteurs du projet et l'impératif de maîtrise du calendrier, ont obligé la Région à monter en compétences pour affirmer son rôle d'Autorité Organisatrice par rapport aux autres acteurs sectoriels et affirmer son leadership face aux acteurs territoriaux, dont Nantes Métropole. Pour la Région, cette expérience est alors source d'apprentissages (de type instrumental) pour la conduite ultérieure de projets ferroviaires en interface forte avec des enjeux urbains. Plus largement, le projet constitue aussi une expérience sur laquelle chaque institution et chaque acteur capitalisent : acquisition de savoirs faire autour d'une nouvelle technologie ferroviaire et formation pratique à la maîtrise d'ouvrage directe pour RFF, expérience des enjeux liés au pilotage d'un grand projet ferroviaire et à la coordination d'un projet multipartenarial pour la Région, compréhension plus claire des enjeux ferroviaires et du fonctionnement ferroviaire pour le Département, Nantes Métropole et la SEMITAN etc. En outre, si Nantes Métropole, la Région mais aussi le Département avaient déjà travaillé ensemble sur des projets périurbains, l'ampleur de ce projet leur a permis d'aller plus loin dans la coopération et la compréhension de leurs différentes contraintes, intérêts et positionnement. Ces apprentissages, loin d'être lisses, sont le résultat de confrontations, parfois conflictuelles, entre acteurs.

Ces interactions entre acteurs ont eu des conséquences sur la manière de concevoir et de mener un projet ferroviaire régional mais aussi sur la manière dont les acteurs ferroviaires problématisent les liens entre réseau ferré et territoire. Sur ce point, l'évolution du positionnement de la Région est significative. Au début de la concrétisation du projet, la vision régionale des enjeux d'aménagement en lien avec le projet ferroviaire était encore très imprégnée d'une vision en termes d'effets structurants. Plusieurs facteurs ont conduit à faire évoluer cette vision vers une attention à la question de l'accompagnement du projet par des politiques d'aménagement locales coordonnées : interpellations de Nantes Métropole, demandes des communes etc. De plus, la Région a fait le constat d'un certain décalage des projets locaux par rapport au projet ferroviaire. Ainsi, actuellement, les services de la Région, en s'appuyant sur l'expérience du projet Nantes-Châteaubriant, réfléchissent à une évolution de la stratégie régionale vers une forme de conditionnement des investissements dans le transport régional à la mise en œuvre de projets d'aménagement coordonnés, sur le modèle des contrats d'axe (Maulat, Krauss, 2014). Ce projet a ainsi participé d'un changement dans la politique ferroviaire régionale ; d'une politique centrée sur l'offre, la desserte, la « facilitation » des déplacements, à une politique où l'action sur la demande est identifiée comme un moyen d'agir sur la mobilité et l'usage du transport régional. Néanmoins, ce point soulève la question des effets de ces apprentissages sur le long terme dans un contexte d'évolution rapide des contextes institutionnels et de mise à l'agenda de nouvelles priorités.

## Bibliographie

- BARONE, S., 2010. « Au-delà de la LOTI : Les transports collectifs périurbains entre réseaux et territoires », *Flux*, vol. n° 79-80, n. 1, p. 112-123.
- BEAUCIRE, F., EMANGARD, P.-H., ALLARD, M., 1997. « Les déplacements domicile-travail dans l'archipel nantais », *Transports Urbains*, n. 96, p. 5-12.
- DEBIZET, G., 2007. « Les projets ferroviaires des Régions dans les aires métropolitaines. Des histoires d'arènes. », in *Six Régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation ferroviaire et différenciation territoriale*, INRETS, p. 73-90.
- DEVISME, L., BARTHEL, P.-A., DEBRE, C., DUMONT, M., ROY, E., 2009. *Nantes : Petite et grande fabrique urbaine*, Parenthèses, 267 p.
- GALLEZ, C., GUERRINHA, C., KAUFMANN, V., MAKSIM, H.-N., THEBERT, M., 2010. *Mythe et pratiques de la coordination urbanisme-transport*, INRETS, 226 p.
- GALLEZ, C., MAKSIM, H.-N., 2007. « À quoi sert la planification urbaine ? Regards croisés sur la planification urbanisme-transport à Strasbourg et à Genève », *Flux*, vol. n° 69, n. 3, p. 49-62.
- GUERRINHA, C., 2007. « Logiques urbanistiques et logiques de transports au sein d'une intercommunalité périurbaine. L'exemple de la construction territoriale du Pays Voironnais », *Flux*, vol. n° 68, n. 2, p. 62-74.
- MAULAT, J., KRAUSS, A., 2014. « Using contrats d'axe to coordinate regional rail transport, stations and urban development: from concept to practice », *Town Planning Review*, vol. 85, n. 2, p. 287-311.
- NANTES METROPOLE, 2011. *Plan de Déplacements urbains. 2010-2015. Perspectives 2030.*, Approuvé par le Conseil Communautaire le 20 juin 2011, 136 p.
- NESSI, H., DELPIROU, A., 2009. « Les politiques de « développement urbain durable » face aux héritages territoriaux. Regards romains sur la coordination transport/urbanisme », *Flux (Métropolis)*, n. 75.
- OLLIVIER-TRIGALO, M., DEBIZET, G., FAURE, A., GOURGUES, G., 2007. *Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation ferroviaire et différenciation territoriale*, , 233 p.
- PAULHIAC, F., KAUFMANN, V., 2006. « Transports urbains à Montréal : Evolution des référentiels et enjeux d'une politique durable », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n. 1, p. 49-80.
- PINSON, G., 1998. « Politiques de déplacements urbains : mobilisations territoriales et recherche de cohérence dans l'action publique urbaine », *Politiques et management public*, vol. 16, n. 4, p. 119-150.
- WULFHORST, G., L'HOSTIS, A., PUCCIO, B., 2007. « Urbanisme et transport dans les régions urbaines. Enjeux et perspectives d'un urbanisme orienté vers le rail », *Recherche - Transports - Sécurité*, vol. 24, n. 94, p. 11-26.